

INTERNATIONALE

Spectator

Een Europese rol in het Midden-Oosten?

Nederlandse EU-coördinatie in gordiaanse knoop?

De EMU en de verzorgingsstaat

Het 'post-Nice'-proces:
institutionele aspecten en militaire integratie

Het Belgisch EU-voorzitterschap

Balkanpolitiek als Europese luchtspiegeling

Het ASEM-forum en de toekomst van de politieke dialoog



Jaargang 55, nr 6, juni 2001

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 (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 105,60/ € 48,00 per jaar
studenten (max. 5 jaar) f 85,80/ € 39,00
studenten-startersabonnement (1 jaar)
f 49,50/ € 22,50
instelling f 121,00/ € 55,00
buitenland f 151,80/ € 69,00/ \$ 76
studenten f 127,60/ € 58,00/ \$ 64
instellingen f 171,60/ € 78,00/ \$ 86
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

ADVERTENTIEPRIJZEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

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 veelevoudig en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud juni 2001

ALFRED PIPERS

Een Europese rol in het Midden-Oosten? 285

M.VAN KEULEN & J.Q.TH.ROOD

De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie 287

AREND JAN BOEKESTIJN

De EMU en de verzorgingsstaat:
het schrikbeeld van de beleidscoördinatie 293

PETER BURSENS & JAN WOUTERS

De Verklaring van Laken en daarna:
institutionele aspecten van het 'post-Nice'-proces 298

MARC COGEN

De militaire integratie van de Europese Unie na Nice 304

LAURENT VAN DEPOELE

Het elfde Belgische voorzitterschap van de Europese Unie 310

CAROLINE STEENSLS

Vlaamse inbreng tijdens Belgisch voorzitterschap van de EU:
Coördinatie en rotatie - het voorbeeld van de Raad Leefmilieu 313

WIM VAN MEURS

Balkan-politiek als Europese luchtspiegeling 319

INGRID D'HOOGHE

Het ASEM-forum en de samenwerking tussen Azië en Europa:
is er toekomst voor de politieke dialoog? 324

RESPONS

329

H. GYSELS

Benelux en Europese Unie

BESPREKINGSARTIKEL

330

MAARTEN W.J. LAK & WILLEM G. VAN HASSELT

De Unie als Europese anarchie

BOEKBESPREKINGEN

MARIA KWAST-VAN DUURSEN OVER

Kerngroepen en coalitievorming in de EU 333

JACCO PEKELDER OVER

Derdewegdenken in de DDR:
alternatieve voorstellingen van het socialisme rond de Wende 335

JAN HOEKEMA OVER

Memoires van een liberaal internationalist 336

HANS H. J. LABOHN OVER

Belangrijke rol op Europees schouwtoneel 338

MAARTEN VINK OVER

Het democratisch tekort onderzocht 341

A.K. YESILKAGIT OVER

Hoe een Koerdisch leider niet in Nederland kwam 343

BOEKAANKONDIGINGEN

345

SUMMARIES

347

AGENDA

348

Een Europese rol in het Midden-Oosten?

ALFRED PIJPERS

HET IS AL MAANDENLANG PRAKTISCH OORLOG IN HET Midden-Oosten. Het Israëliëse leger schiet dagelijks op demonstreerende Palestijnen en voert aanvallen uit op de Westelijke Jordaanoever, in de Gazastrook en zelfs in Libanon. Omgekeerd zaaien Palestijnse terroristen dood en verderf in Jeruzalem en andere plaatsen in Israël. Het personen- en handelsverkeer tussen Israël en de Palestijnse gebieden is nagenoeg geblokkeerd. Voor de Palestijnse bevolking dreigt de economische ondergang. Radicale Arabische staten en Iran proberen munt te slaan uit de situatie. Premier Sharon heeft laten weten pas weer met Arafat te willen praten wanneer het Palestijnse geweld tegen Israëliëse burgers en soldaten is stopgezet. Minister van buitenlandse zaken Peres voert wel overleg met diverse Arabische landen en met Washington, maar het fameuze 'Oslo-proces' lijkt totaal te zijn vastgelopen.

En dat geldt in zekere zin ook voor het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid. Hoewel het Oslo-proces niet onder Amerikaanse auspiciën tot stand is gekomen, vormde Washington toch wel een onmisbare schakel in de tenuitvoerlegging en verbreding van de desbetreffende overeenkomsten. De regering-Clinton heeft zich vol overgave aan deze taak gewijd. De achtereenvolgende vredesplechtigheden op de gazons van het Witte Huis (september 1993: Israël-PLO; juli 1994: Israël-Jordanië) markeerden de onmiskenbare rol van de Verenigde Staten als intermediair in het Midden-Oosten. De besprekingen tussen Israël en Syrië op de Wye River plantage bij Washington in december 1995 leidden niet tot een overeenkomst, maar toonden wel de voortgaande dynamiek van wat toentertijd nog met recht een vredesproces genoemd mocht worden. Ook tijdens de tweede ambtstermijn bleef de regering-Clinton zeer actief. In oktober 1998 ondertekenden Netanjahoe en Arafat het *Wye River Memorandum*, en Clinton maakte er welhaast een levenswerk van om de onderhandelingen over de 'finale status' van de Palestijns-Israëliëse kwestie tot een goed einde te brengen. Ook na de mislukking van het Camp David-overleg in de zomer van 2000 wer-

den door Amerikaanse bemiddelaars nog ettelijke pogingen ondernomen de impasse te doorbreken. Tevergeefs.

De vraag rijst dan: wordt het niet eens tijd voor een meer geprononceerde rol van de Europese Unie? Waarom legt het grootste handelsblok ter wereld, met een eigen muntunie, met aanzetten tot een 'gemeenschappelijk' buitenlands beleid en groeiende militaire ambities, zijn gewicht niet in de schaal van een regio die in geopolitiek, economisch, en ten dele ook cultureel opzicht zo nabij is?

Dat komt in de eerste plaats omdat de EU tot op heden niet voldoet aan een essentiële voorwaarde voor een bemiddelende rol: ze is niet in staat Israël een afdoende militaire en diplomatieke veiligheids-garantie te verschaffen. Daarvoor is Europa altijd te zwak, te verdeeld en, in Israëliëse ogen, ook te pro-Arabisch geweest. Amerika kan wat de EU niet kan: als de nood aan de man komt de joodse staat van een dreigende ondergang redden. Hoewel achtereenvolgende Israëliëse regeringen (vooral de socialistische) heel goede en soms zelfs hartelijke betrekkingen hebben onderhouden met veel EU-hoofdsteden, hebben zij nooit een doorslaggevende rol van de EU willen aanvaarden, en zich bijna exclusief verlaten op Amerikaanse garanties (naast uiteraard de eigen inspanningen). In de jaren '70 deed de EG nog enige manhaftige pogingen zoiets als een eigen Midden-Oostenbeleid te ontwikkelen, maar na het succes van Camp David in 1979 heeft Europa het primaat van de Amerikaanse politiek erkend, en zichzelf welbewust op de achtergrond gehouden. Sinds het begin van de jaren '80 kenmerkt het Europese Midden-Oostenbeleid zich grofweg door een mix van drie elementen: 1 politieke ondersteuning van de Amerikaanse bemiddelingspogingen; 2 begrip voor de staatkundige Palestijnse aspiraties; en 3 een kritische houding jegens Israël, onder erkenning van de legitieme veiligheidsbelangen van dit land. De EU en haar lidstaten hebben dit beleid op allerlei manieren uitgedragen (door bijvoorbeeld een speciale EU-gezant voor het Midden-Oosten aan te

stellen), zonder echter in politieke zin op de voorgrond te (kunnen) treden.

En dat is tijdens de jongste opflakking van het conflict zo gebeven. De Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Solana, maakte deel uit van de commissie-Mitchell, die vorige maand rapport uitbracht over de oorzaken van de recente Palestijns-Israëlische geweldsuitbarstingen, maar hij kwam tijdens het crisisoverleg in Sjarm al-Sjeik (oktober 2000) letterlijk en figuurlijk nauwelijks in beeld.

Toch lijkt de EU best toegerust voor een meer actieve bemoeienis. Zo speelt zij een leidinggevende rol in het zogeheten Barcelona-proces, dat sinds 1995 stabiliteit en welvaart rond de Middellandse Zee probeert te bevorderen door het scheppen van een Euro-Mediterrane vrijhandelszone, en een reeks van flankerende politieke en culturele maatregelen. Aan Arabische zijde doen de Maghreb- en Mashrek-landen mee, met inbegrip van Israël en de Palestijnse Autoriteit (maar met uitzondering van Libië). Dit Barcelona-proces is het enige kader waarbinnen Israël, Libanon en Syrië elkaar regelmatig op ministerieel niveau ontmoeten. Om het verder te ontwikkelen hebben de Vijftien vorig jaar in het Portugese Santa Maria da Feira een 'Gemeenschappelijke Strategie voor het Middellandse-Zeegebied' gelanceerd. Een Handvest voor Vrede en Stabiliteit, dat in november 2000 te Marseille had moeten worden ondertekend tijdens een gemeenschappelijke Euro-Mediterrane top, haalde het echter niet wegens de hervatting van de Palestijns-Israëlische vijandelijkheden.

Op zich zelf is het Barcelona-proces te veelomvattend en te amorf om als geschikt kader te dienen voor Palestijns-Israëlische besprekingen. Bovendien doen de Amerikanen er niet aan mee. Maar het voorziet wel in een breed scala van contacten tussen de Europese Unie en de Arabische wereld. Op economisch terrein zijn belangrijke vorderingen gemaakt. Met Tunesië, Marokko, Israël en de Palestijnse Autoriteit zijn associatie-akkoorden gesloten. Deze zijn ook al in werking getreden. Een soortgelijke overeenkomst met Jordanië bevindt zich in de fase van ratificatie. Op tal van gebieden (milieu, migratie, handel, justitie, cultuur, wetenschap) wordt nauw samengewerkt. De EU is voor de betrokken Arabische landen de belangrijkste handelspartner, en in het Palestijnse geval ook de grootste financiële donor. De EU geeft aanzienlijk meer hulp aan de Palestijnen dan de Verenigde Staten.

Vanouds is de Europese affiniteit met de Arabische wereld groter dan de Amerikaanse. Bij de Europese Commissie is waarschijnlijk meer Arabische expertise aanwezig dan op het *State Department*. Door deze banden, en de belangen van olie en wapens, heeft de EU altijd een lichtelijk pro-Arabische inslag gehad. Geen wonder dat de Palestijnen vaak een beroep doen

op de EU om haar gewicht in de schaal te leggen, ook tijdens de jongste fase van de troebelen. Bij de Europese Unie vinden de Palestijnen thans een gewilliger oor voor hun grieven dan bij de Amerikanen.

Hier ligt vermoedelijk een geschikt aanknopingspunt voor een Europese rol. Die bestaat in eerste instantie uit vier stappen:

1 De EU probeert de Palestijnen ervan te overtuigen dat alleen afdoende beteugeling van het geweld perspectief biedt op hernieuwde onderhandelingen;

2 Zodra de Palestijnse leiders hun bereidwilligheid op dit punt duidelijk hebben getoond, dringt de EU bij de Verenigde Staten en Israël aan op hervatting van het overleg, waarbij ook de EU betrokken wordt;

3 Bij dit overleg treedt de EU met nadruk op de voorgrond als 'hoedster' van gerechtvaardigde Palestijnse verlangens, waaronder in de eerste plaats stopzetting van de bouw en uitbreiding van joodse nederzettingen. Dit punt wordt ook door de commissie-Mitchell onderschreven, alsmede door brede lagen van de Israëlische bevolking. De EU zal de Palestijnse autoriteiten echter ook duidelijk moeten maken dat radicale en irreële eisen rond Jeruzalem, of de grootschalige terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen (eisen die zelfs niet door de vredesactivisten in Israël worden gesteund), een doodlopend spoor vormen;

4 Wellicht valt te denken aan het opzetten van quadripartite besprekingen, waarbij Amerika en de EU het co-voorzitterschap bekleden. Israël behoudt door zo'n opzet zijn veiligheidsgaranties, terwijl de Palestijnen minder nadeel ondervinden van de pro-Israëlische bias in de Amerikaanse buitenlandse en binnenlandse politiek. Tegelijkertijd zullen de ambities voor een 'definitieve oplossing' van het conflict moeten worden bijgesteld. Die oplossing bestaat namelijk niet, zoals de Amerikaanse Midden-Oostenpolitiek pijnlijk heeft moeten ervaren. Een quadripartite formule zal geen panacee bieden voor het Palestijns-Israëlische *imbroglio*, maar misschien wel radicalisering en escalatie van het conflict kunnen voorkomen. Voor Israël en de Verenigde Staten hopelijk een overweging om een grotere Europese rol niet bij voorbaat af te wijzen. ■

Over de auteur

DR. A.E. PIPERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie

M. VAN KEULEN & J.Q.TH. ROOD

MET ZIJN RECENTE UITLATINGEN OVER HET tekortschietend optreden van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de Nederlandse belangenbehartiging binnen de EU, heeft PvdA-fractievoorzitter Melkert de delicate discussie over de rolverdeling bij het buitenlandbeleid op scherp gezet. Nederland, zo wordt Melkert geciteerd, zou ondermaats in Brussel 'acteren' en daar ook slecht vertegenwoordigd zijn. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou onvoldoende in staat zijn de primaire verantwoordelijkheid voor een adequate afstemming van het Nederlandse EU-beleid te dragen. De diepere oorzaak daarvan, aldus Melkert, is dat 'Europa' tegenwoordig zo diep in de nationale samenlevingen is doorgedrongen, dat niet langer van buitenlands beleid gesproken kan worden. Sterker, Buitenlandse Zaken is per definitie niet toegerust voor een adequate coördinatie van het brede palet aan onderwerpen dat via Europa op Nederland afkomt. 'Onze diplomaten zijn niet opgeleid om de belangen te behartigen van Sociale Zaken, Verkeer en Waterstaat en andere departementen', zo wordt hij geciteerd.¹ De oplossing voor dit probleem had hij al eerder aangedragen: de benoeming van een *minister voor Europese Zaken*, met de status van *vice-premier* en een bijzondere *coördinerende bevoegdheid* bij 'alle binnenlandse kwesties met een Europese dimensie'.²

Met zijn interventie raakt Melkert een gevoelige snaar. Dit niet alleen vanwege de mogelijkheid bij de volgende kabinetsformatie een herverdeling van departementale competenties aan de orde te stellen. De vraag naar de meest adequate organisatie van het Nederlandse Europa-beleid speelt immers al langere tijd, en dan vooral toegespitst op de relatie tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president, die o.a. in het kielzog van de Europese Raad,

De Nederlandse coördinatiestructuur voor Europees beleid moet worden aangepast. Maar komen de voorgestelde maatregelen wel tegemoet aan de noodzaak van een adequate reactie op het onomkeerbare proces van 'europeanisering' van overheid en beleidsvorming?

een steeds prominenter positie op het Europese dossier heeft verworven.³ Melkert sluit bij die eerdere discussie aan, waar ook toen de oplossing werd gezocht in verzwaring van de status/positie van de bewindspersoon met een primaire verantwoordelijkheid voor 'Europa', dan wel versterking van de Europese bevoegdheden van de premier en zijn ministerie van Algemene Zaken. De gevoeligheid van Melkerts interventie betreft echter vooral de suggestie dat het Europa-beleid aan het ministerie van Buitenlandse Zaken c.q. de desbetreffende minister zou moeten worden onttrokken, een gedachte die niet alleen de positie van dit departement in ernstige mate zou kunnen aantasten, maar die gegeven de beoogde zwaardere coördinerende bevoegdheden van een vice-premier ook de *vakdepartementen* niet onberoerd zal laten.⁴

Voldoende reden derhalve om de vraag aan de orde te stellen of er aanleiding is tot een zo vérgaande aanpassing van de Nederlandse coördinatiestructuur te komen en of de voorgestelde maatregelen – in het bijzonder een verschuiving van verantwoordelijkheden voor het Europa-beleid – tegemoet komen aan de noodzaak tot adequate coördinatie als reactie op het onomkeerbare proces van 'europeanisering' van rijks-overheid en beleid. Een vraagstuk dat slechts zinvol kan worden bediscussieerd met inachtneming van enerzijds de eigen aard van de Nederlandse overleg-

cultuur en anderzijds ontwikkelingen op EU-niveau betreffende coördinatie en aansturing van beleid.

De 'mythe' van de gemiste kansen

Een eerste kanttekening betreft dan de stelling dat Nederland in Brussel, waar het de belangenbehartiging betreft, ondermaats presteert. In de woorden van Melkert, dat 'Nederland beneden zijn niveau acteert en gerepresenteerd wordt'. Deze stelling is representatief voor de breed gedeelde opvatting dat Nederland meer dan gemiddeld in Brussel de boot mist, naïef zou opereren en zich keer op keer door eigen optreden buiten spel zou weten te plaatsen. Kortom, Nederland doet het slechter dan andere landen. Zoals de Fransen met centraal gecoördineerde standpunten ter tafel zouden komen en de Spanjaarden altijd op de Europese geldpotten uit zouden zijn, zo zou de Nederlandse onderhandelaar in Brussel te vaak achter het net vissen.

Er gaat dan ook wel eens wat mis, zoals de affaires van de afgelopen jaren bewijzen. Termen als 'Zwarte Maandag', 'Securitel-affaire' en 'nitraatrichtlijn' doen Haagse ambtenaren huiveren. Critici van het Nederlandse Europa-beleid menen hieruit te moeten opmaken dat in het subtiele Europese besluitvormingsspel een voor Nederlanders onoverbrugbare kloof gaapt tussen gelijk *hebben* en gelijk *krijgen*. De calvinistische Nederlanders zouden zich niet aanpassen aan het op Franse leest geschoeide Europese overleg- en besluitvormingsmodel. Ze zouden te veel ineens willen en niet in staat zijn strategische keuzen te maken. Nederlanders zijn bovendien betweterig, zelfvoldaan en (te) principieel, en komen met hun in het poldermodel zorgvuldig doortimmerde standpunt vaak te laat binnen in Brussel. Aanpassing van besluiten in een voor Nederland welgevallige richting is dan niet meer onderhandelbaar.

Bij deze opvatting moeten op zijn minst twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is er een opvallend gebrek aan *concreet bewijs* voor de stelling van het gebrek aan Nederlandse invloed en resultaten in Europa. Een vergelijkend onderzoek, waaruit zonneklaar blijkt dat Nederland het slechter doet dan andere lidstaten, is deze auteurs niet bekend. Een dergelijke studie zal dan ook niet eenvoudig zijn, al was het maar omdat het moeilijk, zo niet onmogelijk, is harde criteria te bedenken aan de hand waarvan succes in Brussel kan worden afgemeten. Deze constatering geldt voor de meting van beleidseffectiviteit in het algemeen, maar wel in het bijzonder voor het complexe en ondoorzichtige Europese beleidscircuit, waarbij tussen vele actoren en met 'uitruil' van diverse dossiers in veelal langdurige onderhandelingen resultaten moeten worden bereikt. De verleiding vervol-

gens 'incidenten' tot maatstaf aller dingen te maken, is dan ook groot. Maar hoe moet dan het mislopen van het voorzitterschap van de Europese Commissie worden vergeleken met het binnenhalen van de Flevo-land-gelden? Kortom, bij de huidige stand van inzicht is de stelling dat Nederland het in Europa slechter doet dan andere lidstaten, niet waar te maken.

Ten tweede staat de geponeerde ondermaatse prestatie van Nederland op zijn minst op gespannen voet met de volgens velen in de loop van de jaren '90 *gewijzigde opstelling* van Nederland in Europa. Nederland stond van oudsher in Brussel te boek als volgzzaam, altijd tot inbinden bereid, en vooral: als communautair en supranationaal. De afgelopen jaren daarentegen lijkt het braafste jongetje van de klas rebels te zijn geworden. De Nederlandse opstelling ten aanzien van Europese dossiers waaraan een concreet Nederlands belang wordt toegedicht, is in ieder geval een stuk assertiever geworden. De besluitvorming rond *Agenda 2000*, het pakket financiële voorstellen waarmee Nederland 'de zilvervloot uit Berlijn' haalde, is in 1999 een belangrijk keerpunt geweest.⁵ En hoe men ook tegen het Verdrag van Nice aankijkt, de resultaten met betrekking tot de stemweging, de samenstelling van de Commissie, de opwaardering van het COPS (Politiek en Veiligheidscomité van het GBVB) en de flexibiliteitsparagraaf zijn wel degelijk overeenkomstig de inzet van de regering (waaronder, zo mag worden aangenomen, de minister van Buitenlandse Zaken) tot stand gekomen. Kortom, een pleidooi voor aanpassing van de Nederlandse coördinatie op grond van ondermaatse prestaties lijkt te mager om te kunnen overtuigen.

Met dit laatste is niet gezegd dat er geen reden zou zijn tot aanpassing van de departementale coördinatiestructuur. Die reden is er, maar dan vanwege het feit dat een effectief nationaal beleid sterker en vaker een adequaat nationaal Europees optreden vergt. Daarbij is tijdige en heldere afstemming van standpunten van doorslaggevende betekenis. De huidige wijze van coördineren moet derhalve dan ook primair beoordeeld worden aan de hand van de vraag in hoeverre zij dáartoe in staat stelt, om vervolgens waar nodig en mogelijk aanpassingen door te voeren.

De onomkeerbare europeanisering

De noodzaak tot adequate en tijdige inter- en intradepartementale afstemming van standpunten is primair een gevolg van het gegeven dat een land dat achter de feiten aanloopt, dan wel tegenstrijdige geluiden laat horen, zichzelf buiten spel zet in het EU-circuit. Het belang van *coördinatie* voor een effectieve belangenbehartiging is bovendien de afgelopen jaren als gevolg van een aantal ontwikkelingen toegenomen.

Allereerst en vooral moet gewezen worden op de *verbreiding van de Europese agenda*, die zich vanaf het einde van de jaren '80 en begin jaren '90 is gaan voordoen als gevolg van het initiatief tot de interne markt, het Verdrag van Maastricht en de implementatie van de afspraken inzake de EMU. Deze ontwikkelingen brachten een beleidsdynamiek op gang waardoor vrijwel geen enkele vorm van nationaal overheidsoptreden zich nog langer kan onttrekken aan de invloed van de EU. Nationale overheden zien het eigen beleid in toenemende mate door Brusselse regelgeving en beleidsvorming gereguleerd en geconditioneerd worden. Zij weten zich bovendien voor de effectiviteit van het eigen beleid steeds sterker afhankelijk van de medewerking van de EU-partners en -instellingen.

Dit is de welbekende *europaanisering* van het binnenlands beleid, die voor het vraagstuk van de coördinatie van het EU-beleid twee gevolgen heeft. Ten eerste verschuift op een toenemend aantal steeds gevoeliger onderwerpen het zwaartepunt van de belangenbehartiging van de nationale naar de *Europese context*. Ten tweede heeft de verbreding van de agenda als logische implicatie dat steeds meer departementen en andere overheidsinstanties bij het Europa-beleid betrokken raken. Hierbij is de kans dat een onderwerp verscheidene actoren aangaat – en daarmee het risico vergroot van onderlinge tegenstellingen en fricties – slechts groter geworden.

In het verlengde daarvan ligt de toegenomen urgentie van *adequate afstemming*. De noodzaak daartoe neemt nog eens toe doordat de Europese Commissie steeds vaker haar initiatieven giet in de vorm van integrale, sectoren te boven gaande, breed samengestelde voorstellen, die zich per definitie onttrekken aan de competenties van een enkele vakraad of één departement. Ook deze ontwikkeling ligt in het verlengde van de ontwikkeling van het integratieproces, maar legt tevens een extra zware hypotheek op het vermogen tot nationale coördinatie.⁶

Tot slot moet hier gewezen worden op het effect van de continue verandering van *spelregels* binnen de Europese Unie. In het bijzonder de uitbreiding van het toepassingsgebied van de meerderheidsbesluitvorming dwingt nationale overheden met het oog op coalitievorming tot vroegtijdige interventie in het onderhandelingscircuit, hetgeen vooral de noodzaak tot *tijdige afstemming* van standpunten nog eens benadrukt.

Een veelheid aan spelers

Het bovenstaande onderstreept het belang van nationale EU-coördinatie. Tegelijkertijd is evident dat als gevolg van dezelfde factoren het proces van afstemming van standpunten er niet eenvoudiger op geworden is. Ogenscheinlijk is de situatie helder. Het pri-

maat bij vaststelling van de EU-standpunten ligt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, in het bijzonder de staatssecretaris en de Directie Integratie Europa (DIE). Deze dragen de eerste verantwoordelijkheid voor de eenheid van het Nederlandse EU-beleid. Dit primaat komt tot uitdrukking in het voorzitterschap van dit departement van de belangrijkste coördinatiegremia en de eindverantwoordelijkheid voor de zogeheten PV-instructies, d.w.z. de instructies voor de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Ook in het verleden is wel gebleken dat de rol van Buitenlandse Zaken niet onomstreden was. De verhouding tot het ministerie van Economische Zaken was niet zonder spanningen, terwijl het ministerie van Landbouw zich grotendeels aan het primaat van BZ wist te onttrekken, o.a. via het speciale landbouw-Coreper (CSA).

Zoveel jaar later is de situatie echter veel complexer geworden. Eerst en vooral is daar de *premier*, die als gevolg van de immer actievere opstelling van de Europese Raad een steeds manifester positie inneemt op het terrein van het EU-beleid. De coördinerende taak van de ministers van Buitenlandse Zaken in het kader van de Algemene Raad is sluipenderwijs overgenomen door de staatshoofden en regeringsleiders. Steeds vaker wordt de Nederlandse mening ten aanzien van essentiële ontwikkelingen in Europa door de premier over het voetlicht gebracht, steeds regelmatig pleegt Kok formeel en informeel overleg met zijn Europese collega's. Structureel is het politieke gewicht van de minister-president bij de formulering van het EU-beleid toegenomen ten opzichte van de minister van Buitenlandse Zaken. Deze ontwikkeling is overigens niet alleen een gevolg van de opkomst van de Europese Raad, maar ligt ook in het directe verlengde van de europeanisering. Deze daagt de premier immers uit in zijn directe verantwoordelijkheid voor de algehele *eenheid van het regeringsbeleid*,⁷ een eenheid die steeds vaker in een Europese context moet worden gerealiseerd. Daarnaast moet worden gewezen op de veel sterkere positie van de minister van financiën, die vanuit ECOFIN en Eurogroep een zware verantwoordelijkheid claimt bij de algemene coördinatie van het economisch beleid.

De discussie over aanpassing van de coördinatiestructuur draait veelal dan ook om de verhouding tussen minister van Buitenlandse Zaken en premier. Wellicht nog wezenlijker dan deze factor is echter de toenemend actieve participatie van de *vakdepartementen* (en tot op zekere hoogte ook de mede-overheden) in de Europese besluitvorming; dit als direct gevolg van de europeanisering van hun beleidsterreinen. Binnen vrijwel alle departementen (Defensie is de uitzondering) zijn in de loop der jaren, veelal op directieniveau, eenheden ingesteld met een bijzondere verantwoordelijkheid voor het internationale beleid, de

intra- en interdepartementale EU-afstemming in het bijzonder. Alle departementen (Algemene Zaken uitgezonderd) hebben hun eigen vertegenwoordigers bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Steeds vaker voeren de vakdepartementen hun 'eigen' buitenlands beleid, zowel binnen het Brusselse onderhandelingscircuit als via bilaterale netwerken.⁸ Beter gezegd: alle departementen doen in toenemende mate aan *binnenlandse belangenbehartiging in een Europese context*. Bewindslieden ontmoeten daartoe hun collega's soms wekelijks in Brussel voor overleg. Ook de *provincies en gemeenten* behartigen hun belangen zelfstandig in Brussel, waar nationale en Europese ambtenaren en lobbyisten via een kleine duizend werkgroepen, commissies en comités optreden in een permanent Europees onderhandelingscircuit.

Voor de coördinatie en in het bijzonder de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken daarbij heeft deze ontwikkeling belangrijke consequenties. Het aantal belanghebbenden bij Europese dossiers is sterk toegenomen, waarmee vooral voor de zogeheten horizontale dossiers – d.w.z. onderwerpen waarbij verscheidene departementen betrokken zijn – de afstemming er niet gemakkelijker op wordt. Het aantal onderwerpen dat op Europees niveau wordt behandeld, is bovendien exponentieel toegenomen, waarbij ook de technische en juridische complexiteit van kwesties groter is geworden. Anders gezegd, een adequate behandeling van dergelijke dossiers vereist specialistische kennis. Een gevolg van dit alles is bovenal dat het coördinatieproces wordt geconfronteerd met een waaier van door departementen en directies gedragen deelbelangen, die gegeven hun betekenis voor deze spelers steeds moeilijker onder de gemeenschappelijke noemer van 'het Nederlands belang' zijn te verenigen (bijv. in de vorm van een 'afruif' van [deel-]belangen). Het belangrijkste echter is dat departementen, gelet op het belang van de kwesties die aan de orde zijn, een natuurlijke neiging hebben zelf hun zaken te willen regelen. Een ontwikkeling die zó ver kan gaan, dat vakdepartementen voor zichzelf een beleidsbepalende rol opeisen (zie bijv. de rol van het ministerie van Financiën).

In deze omgeving moet het ministerie van Buitenlandse Zaken – de directie DIE (Europese Integratie) voorop – de primaire verantwoordelijkheid voor de eenheid van het Nederlandse Europa-beleid zien waar te maken. Er is echter niet veel verbeeldingskracht voor nodig om te zien dat alleen al om redenen van *gebrek aan menskracht* bij een groeiende stapel steeds technischer dossiers dit departement slechts in beperkte mate in staat kan zijn een zware coördinerende rol te vervullen. In het bijzonder tegenover de specialistische kennis en deskundigheid van de vak-

departementen schiet dit departement welhaast per definitie en onvermijdelijk te kort en kan men niet veel verder komen dan het 'faciliteren' van het proces van interdepartementale afstemming. De 'overwinning' van de *specialisten* op de *generalisten* is overigens een verschijnsel dat in alle lidstaten van de EU zichtbaar is. De analogie gaat bovendien nog verder, waar de coördinerende eenheden *binnen* vakdepartementen met hetzelfde probleem worden geconfronteerd in hun relatie met de inhoudelijk direct verantwoordelijke beleidsdirecties. En in zekere zin ondergaan de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU in het kader van de Algemene Raad een vergelijkbaar lot.

Deels is dit *coördinatieprobleem*, kortom, *eigen aan de ontwikkeling van het Europese integratieproces*. Maar in de Nederlandse context weerspiegelt de wijze van afstemming van beleid ook een diep verankerde *bestuurlijke cultuur*, geënt op overleg, compromisvorming en consensus.⁹ Kortom, ook coördinatie, zowel binnen als tussen departementen, vindt plaats in overeenstemming met de beginselen van wat heden ten dage het 'poldermodel' is gaan heten. Dit betekent dat er sprake is van departementale nevenschikking en autonomie, met als keerzijde dat afstemming niet of nauwelijks kan worden afgedwongen. In ieder geval beschikt het ministerie van Buitenlandse Zaken niet over dwingende bevoegdheden. Deze omstandigheid zet zich voort tot op het hoogste politieke niveau, waar, gegeven het coalitie karakter van Nederlandse kabinetten, geschillen tussen departementen per definitie met grote omzichtigheid moeten worden behandeld en het de minister-president als de 'eerste onder gelijken' ontbreekt aan enigerlei aanwijzingsbevoegdheid. In deze omstandigheid is een belangrijke oorzaak van de noodzaak tot afstemming gelegen, maar zij vormt tegelijkertijd een obstakel voor soepele en tijdige anticipatie.¹⁰

Symptoombestrijding?

De conclusie van het voorgaande is dat het primaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het terrein van de afstemming van het Nederlandse EU-beleid onder druk staat. Extreem gesteld zou zelfs beweerd kunnen worden dat nu Europa-beleid steeds minder buitenlands beleid is, de centrale rol van het desbetreffende departement op dit beleids onderdeel in toenemende mate een *anachronisme* is. In ieder geval lijken dergelijke overwegingen ten grondslag te liggen aan voorstellen de rol van de minister-president en zijn ministerie op het EU-beleid formeel te verzwaren, o.a. door aanscherping en/of verschuiving van bevoegdheden c.q. overheveling van beleidsdirecties. Daarnaast zijn er voorstellen de positie van de voor

EU-beleid als eerste verantwoordelijke bewindspersoon op te waarderen (tot minister voor Europese zaken/vice-premier). Is dit de *oplossing*?

Een *eerste kanttekening* is dan dat coördinatie als instrument slechts één factor van succes of falen is. Niet voldoende kan benadrukt worden dat adequaat optreden naast afstemming binnen en tussen departementen een breed scala aan flankerende maatregelen vereist, waaronder de opleiding van beleidsmedewerkers, een strategisch detachingsbeleid door departementen, het voortdurend investeren in en onderhouden van een hecht netwerk van contacten met de Europese instellingen en de andere hoofdsteden, alsmede een alerte opstelling tijdens en anticipatie op alle fasen van de Brusselse beleids- en besluitvorming. Kortom, een inherent *Europese reflex* bij alle departementen.

Ten tweede, wat er ook aan structurele verandering binnen Nederland wordt doorgevoerd, deze moet uiteindelijk aansluiten bij de Brusselse praktijk en architectuur. Dit geldt bij voorbaat voor de nieuw te schepende positie van minister voor Europese zaken. Een dergelijke maatregel heeft weinig betekenis, als ook niet op Europees niveau een raad van ministers voor Europese zaken fungeert. Zonder dat forum opereert deze persoon immers in een beklagenswaardig politieke vacuüm. Weliswaar wordt in Europese kringen thans wel over een dergelijke raad gesproken, maar daarbij moet bedacht worden dat deze raad primair bedoeld is voor oplossing van de *Brusselse* coördinatieproblemen.

Maar bij de gedane voorstellen klemmt nog een aantal meer specifieke bezwaren. Zo moeten de mogelijkheden tot tijdige en adequate afstemming te komen, niet overschat worden. De complexiteit en diversiteit van de zich verder ontwikkelende EU-agenda begrenzen hoe dan ook de ruimte om 'lijn te brengen of te houden' in het EU-beleid.¹¹ Daarmee is, met zoveel woorden, ook gezegd dat de wezenlijke oorzaak van mogelijke coördinatieproblemen niet gelegen is in een disfunctioneren van het ministerie van Buitenlandse Zaken – zoals Melkert lijkt te impliceren – maar eigen is aan de aard van de materie; ja, feitelijk *inherent is aan de versnelling die het integratieproces de afgelopen jaren heeft doorgemaakt*.

Met dit structurele gegeven zal ook een minister voor Europese zaken te maken hebben. Ook deze bewindspersoon zal – waar deze ook geplaatst mogen zijn¹² – stuiten op de relatieve beperkingen van staf en kennis in relatie tot andere departementen en op het voortdurende spanningsveld tussen generalisten en specialisten. Sterker, het medicijn zou wel eens erger kunnen blijken te zijn dan de kwaal. De optuiging van de coördinerende functie met een ministerstitel zal immers tot loze symboliek beperkt blijven, als die

functionaris niet ook zwaardere bevoegdheden krijgt. Dat lijkt echter binnen de Nederlandse bestuurlijke cultuur een recept voor (verdere) politieke frictie tussen deze bewindspersoon en respectievelijk de minister-president en de aan hun autonomie zo zeer gehechte vakdepartementen. Daarbij geldt voor de laatste bovendien dat zij te maken zouden krijgen met wat Rozemond het 'dubbele beslag' van coördinatie door zowel premier als vice-premier/minister Europa noemt.¹³ Niet voor niets hebben zowel de premier als een aantal departementen zuinigjes gereageerd op het voorstel-Melkert. Dergelijke overwegingen gelden overigens in belangrijke mate ook voor de toekenning van een algemene aanwijzingsbevoegdheid inzake EU-beleid aan de premier.

Het belangrijkste bezwaar tegen dergelijke voorstellen is dat zij gericht zijn op afstemming aan het einde van de besluitvormingslijn. Afstemming *begint* echter op *ambtelijk niveau* en oplossingen voor eventuele problemen zouden zich dan ook primair op die fase moeten richten. Daarbij lijkt de aansluiting bij de bestaande situatie – met erkenning van de blijvende rol van Buitenlandse Zaken – vooralsnog de meest realistische optie.¹⁴ Met het oog op de vroegtijdige onderkenning van coördinatieproblemen zijn hierbij twee mogelijkheden voorstelbaar. Ten eerste de instelling van interdepartementale samengestelde *task-forces* voor specifieke EU-dossiers, zoals die met succes hebben gefunctioneerd bij de IGC's en *Agenda 2000*. Een tweede, verdergaande optie is de o.a. door Soetendorp bepleite invoering van het model van de Brusselse Permanente Vertegenwoordiging binnen de structuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze laatste optie zou immers, geheel in overeenstemming met het Nederlandse overlegmodel, op alle niveaus permanente coördinatie kunnen plaatsvinden.

De structuur van de Nederlandse EU-coördinatie is zo complex en ondoorzichtig als een gordiaanse knoop. Ontwarring en verheldering van deze structuur vergen echter, in tegenstelling tot de legendarische houw van het zwaard, een zorgvuldige discussie over de mogelijke opties op zowel nationaal als Europees niveau, met inachtneming van de beperkende randvoorwaarden van het Nederlandse overlegmodel. ■

Noten

- 1 Zie de *Volkscrant*, 24 april 2001; zie ook *NRC Handelsblad*, 24 april 2001.
- 2 Zie *NRC Handelsblad*, 9 oktober 2000: 'Regeringsleiders moeten agenda EU meer bepalen'.
- 3 Zie o.a. S. Rozemond, *Regeringsleider in Europa*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1992.
- 4 Het is evident dat de mogelijke effecten van de instelling van een vice-premier en/of minister voor Europese Zaken sterk afhangen

van de vraag waar deze persoon geplaatst zal worden: bij Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken of met een eigen apparaat. Melkert laat zich hier niet over uit, behalve dan dat hij op zijn minst suggereert dat het ministerie van Buitenlandse Zaken niet de eerst aangewezen is.

- 5 Zie M. van Keulen, *Agenda 2000. A Case-Study for Effective EU-policy Coordination in the Netherlands*, Europa College, Brugge, 2000.
- 6 Voorbeelden hiervan zijn de initiatieven met betrekking tot 'vergroening van het EU-beleid', het Lissabon-proces (gericht op versterking van het innovatief vermogen van de Unie), *e-commerce*, en het in voorbereiding zijnde witboek inzake *governance* binnen de EU.
- 7 Zie in het bijzonder Rozemond, a.w. noot 3.
- 8 Een voorbeeld hiervan is het recente optreden van de staatssecretaris voor Sociale Zaken, Verstand, die door het afzeggen van haar bezoek aan Marokko op eigen houtje een buitenlands beleid trachtte te voeren, en het prompt met Buitenlandse Zaken aan de stok kreeg. Het is een signaal dat alle delen van de Nederlandse rijksoverheid steeds zelfstandiger en assertiever internationaliseren.
- 9 Zie o.a. A. van Staden, 'Consistentie en beleidscoördinatie', in: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1984, blz. 77-89.

- 10 Zie over verschillende wijzen van coördinatie in de EU-lidstaten o.a. L. Metcalfe, *Comparing national policy-coordination: do differences matter?*, Maastricht: EIPA, 1987; H. Kassim, e.a. (red.), *The national co-ordination of EU-policy; the domestic level*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- 11 Zie Van Staden, a.w. noot 9, blz. 77.
- 12 Waarbij bij plaatsing buiten dit departement de vraag rijst wat dit voor gevolgen heeft voor de positie van dit ministerie.
- 13 Rozemond, a.w. noot 3, blz. 24.
- 14 Zie B. Soetendorp, 'Een institutionele herstructurering van het Nederlands buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator*, mei 1991, blz. 270-278.

Over de auteurs

MW DRS M.VAN KEULEN is verbonden als wetenschappelijk medewerker aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

DR J.O.TH. ROOD is hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

Zojuist verschenen Clingendael A-4-publikatie

Europa en de mede-overheden - verslag van het seminar, Den Haag, 23 november 2000

De Europese integratie dringt steeds dieper door binnen de nationale samenlevingen van de lidstaten. Als gevolg hiervan is Europees beleid niet langer het domein van het ministerie van Buitenlandse Zaken of van de rijksoverheid, maar krijgen ook andere bestuurslagen steeds meer met 'Europa' te maken. Ook voor de 'mede-overheden', dat wil zeggen de provincies en gemeenten, wordt de speelruimte steeds meer mede bepaald door de EU. Voor de Europese Beweging Nederland, het Instituut Clingendael en het voorlichtingsbureau van de Europese Commissie was dit reden een *seminar* te beleggen over de problematiek van 'Europa en de mede-overheden'. Sprekers waren drs G. de Vries, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr B.J.M. van Voorst tot Voorst, Commissaris van de Koningin in Limburg, prof. dr J.Th.J. van den Berg, directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en prof. dr B.J.S. Hoetjes, *research fellow* Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht. De bijdragen van deze sprekers zijn in dit verslag gebundeld.

Deze Clingendael-publikatie is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van f 10,- op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Mede-overheden. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

De EMU en de verzorgingsstaat

AREND JAN BOEKESTIJN

Het schrikbeeld van de beleidscoördinatie

DE OORVERDOVENDE STILTE IN ONS LAND over Europa is nu zelfs premier Kok te veel geworden. Onze premier, met zijn afkeer van debat en voorkeur voor Torentjesoverleg, heeft zijn PvdA-partijgenoot, staatssecretaris Benschop van Europese zaken, de opdracht gegeven een heus Europadebat aan te zwingelen. Het adviesbureau van het duo Booij en Van Bruggen (*the best chairmen the PvdA never had*) is nu ingehuurd om de PvdA-vlugschriftmethode toe te passen op de media, politiek en wetenschap. Waarom opeens die openhartigheid?

Premier Kok heeft in een speech op 28 maart in Nijenrode zijn zorg uitgesproken over de vraag of de mensen in Europa het steeds verdergaande integratieproces wel bij zullen houden.¹ Hij signaleert een gevaarlijke situatie. Europese integratie en de EMU zullen grote gevolgen hebben voor de burgers, maar ze zijn er nauwelijks van op de hoogte. Daarom moet er een debat worden gevoerd. Tot eind dit jaar worden in Nederland, onder meer via internet, manifestaties georganiseerd om de maatschappelijke inbreng ruim baan te geven. Nietsvermoedende burgers worden tegenwoordig ongevraagd gebombardeerd met e-mails van het adviesbureau Booij en Van Bruggen te Amsterdam.

Tot nu toe is Europa nooit een *issue* in Nederland geweest, omdat de burger er eenvoudigweg weinig van merkte. Zoals Alfred Pijpers in *NRC Handelsblad* van 26 maart heeft uiteengezet,² is de politieke macht van de EU in veel opzichten nog steeds beperkt, en haar gezagsstructuur uitermate diffuus. Het overgrote deel van de Europese regelgeving is van technische aard en raakt, hoewel doorslaggevend voor de deelbelangen, niet of nauwelijks de horizon van de Europese burger. Daar komt nog bij dat de EU amper bevoegd is op beleidsterreinen die de burger wel raken, zoals onderwijs, medische zorg en sociale zekerheid. Ten slotte stelt Pijpers terecht vast dat tot nu toe Europa nog nooit fun-

Tot nu toe heeft Europa nog nooit fundamentele Nederlandse waarden aangetast. Maar daar komt verandering in. De gevolgen van de EMU zullen zo ingrijpend zijn voor de verzorgingsstaat, dat de regering meer problemen zal ondervinden de burger te overtuigen van de juistheid van het gevoerde Europeabeleid.

damentele Nederlandse waarden heeft aangetast.

Inderdaad, tot nu toe. De gevolgen van de EMU zullen zo ingrijpend zijn voor de verzorgingsstaat, dat de regering meer problemen zal ondervinden de burger te overtuigen van de juistheid van het gevoerde Europeabeleid in vergelijking met vroeger. Kok voelt heel goed aan dat er fundamentele waarden op het spel staan en wil het proces graag in goede banen leiden. Om deze reden wil draagvlakzoeker Kok graag een debat over Europa entameren.

Waarom zal de EMU de verzorgingsstaat onder druk zetten? In de EU hebben lidstaten steeds minder mogelijkheden hun economische transacties met de overige lidstaten te beïnvloeden. Tarieven en vele non-tarifaire belemmeringen zijn afgeschaft. Lonen en prijzen worden bepaald door de markt. Kartelvorming, fusies en subsidies staan onder toezicht van de Europese Commissie. Nationale munten bestaan niet meer. Onder deze omstandigheden wordt *nationale* sociale-zekerheidspolitiek beïnvloed door marktintegratie en beleidsconcurrentie, zonder dat er op *Europees niveau* iets voor in de plaats komt. Geen enkele regering steunt namelijk een Europees sociaal beleid, en daar zijn hele goede redenen voor.

Europees sociaal beleid ligt niet voor de hand

Vroeger verwierf een staat de loyaliteit van de burger

door middel van geweld. In ruil voor veiligheid was de burger bereid belasting te betalen aan de heerser. Na de verschrikkingen van de Eerste Wereldoorlog, die op een buitengewoon pijnlijke manier de welvaartsverschillen tussen burgers blootlegde, werden er in Europa pogingen ondernomen burgers niet alleen militaire maar ook sociale en economische veiligheid aan te bieden. Deze wat schuchtere pogingen kwamen echter niet van de grond. In ieder geval hebben zij de opkomst van nazisme en fascisme niet kunnen tegenhouden. Hetzelfde geldt voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog.³

Na de Tweede Wereldoorlog was er dus alle reden de natie-staat opnieuw uit te vinden. De staatsmacht werd nu gebaseerd op een veel bredere politieke *consensus*, waarin de economische en sociale veiligheid van burgers veel meer aandacht kreeg. Sociale zekerheid heeft zich op deze wijze na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld tot een onontbeerlijk instrument om burgers te binden aan een staat. Dit nieuwe instrument van de staat om zich te verzekeren van de loyaliteit van de burger, was zo succesvol, dat geen enkele regering er nu over peinst dat zo maar uit handen te geven. Daar komt nog bij dat het niet voor de hand ligt deze bevoegdheid over te dragen aan Europa, zolang de democratische legitimiteit niet geregeld is. Voorts is het onlogisch in een tijd waarin deregulering en afstoting van overheids-taken hoog in het vaandel staan, op Europese schaal weer een verzorgingsstaat op te bouwen. Het Brusselse ambtenarencorps zou een enorme omvang aannemen. Ten slotte is de heterogeniteit van de nationale sociale systemen zo groot, dat harmonisatie leidt tot fundamentele en kostbare structurele en institutionele wijzigingen, die grote nationale offers zouden betekenen.

Een Europese sociale politiek ligt dus niet voor de hand. Of men nu het uitblijven van een Europese sociale politiek betreurt of niet, feit is dat hierdoor ook het nationale sociale beleid onder druk is komen te staan. Wat heeft het voor zin een duur sociaal beleid te voeren indien het leidt tot kapitaalvlucht en werkloosheid? Ondernemers zien sociaal beleid gewoon als een van de vele produktiefactoren, en zij kiezen dié landen uit waar zij het meest efficiënt kunnen produceren.

Nu zou men daar tegenin kunnen brengen dat de zogenaamde integratiebonus van de EMU zoveel welvaart zal genereren, dat dit de beleidsconcurrentie zal temperen. Ook heeft men in het verleden afspraken gemaakt over de hoogte van het minimumloon, het aantal betaalde vakantiedagen e.d., om zodoende de beroemde *race to the bottom* te voorkomen.

Tegen beide argumenten valt wel wat in te brengen. Laten we met de integratiebonus beginnen. De voordelen van vaste wisselkoersen heeft Europa nu al enige tijd ondervonden, en dat deel van de integratiebonus is dus al geïncasseerd; het heeft kennelijk niet tot hogere groei cijfers geleid. Daar komt nog bij dat de werkelijke

voordelen natuurlijk dynamisch van aard zijn, en die laten zich niet goed vangen in cijfers, simpelweg omdat wij daar geen betrouwbare wetenschappelijke methode voor bezitten. Daarom is er nog steeds geen consensus onder economisch historici over de bijdrage van de dynamische voordelen van de tariefafbraak in de jaren '60 in het Europa van de Zes aan de groei van het BNP in deze landen. Het is dus niet ondenkbaar dat die voordelen heel wat lager uitvallen dan de speculaties van de economen van de Europese Commissie. En als de welvaartsvermeerdering bescheiden zal blijken, zal men doorgaan met het afslanken van de verzorgingsstaat. Dat laatste proces zal via beleidsconcurrentie zijn uitwerking hebben op het sociale beleid in alle lidstaten.

Ook de minimumafspraken op Europees niveau zullen niet altijd beleidsconcurrentie kunnen temperen. De regeringsleiders zijn zo wijs geweest het minimumloon zo laag mogelijk vast te stellen, teneinde te voorkomen dat landen als Portugal niet meer kunnen concurreren met lidstaten waar een hogere arbeidsproductiviteit bestaat. Het zal duidelijk zijn dat de uitbreiding van de EU in oostelijke richting de noodzaak tot lage minimumstandaarden nog eens onderstreept. Voorts is het ook mogelijk dat een land niet meedoet aan de minimumeisen. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk een *opt-out* ten aanzien van het sociale protocol bedongen en gekregen.

De integratiebonus noch het beroemde sociale protocol biedt dus garantie dat de sociale beleidsconcurrentie altijd beperkt zal worden. Nu is dat ook goed, omdat beleidsconcurrentie en marktintegratie belangrijke producenten zijn van economische groei. Zonder economische groei zal het immers niet mogelijk zijn de verzorgingsstaten in afgeslankte vorm betaalbaar te houden. Nu zou men hiertegen kunnen aanvoeren dat deze discussie irrelevant is voor Nederland, omdat ons rijke land met zijn ongekend hoge arbeidsproductiviteit zich nog steeds wel een dure verzorgingsstaat kan veroorloven, wat er ook gebeurt in Europa. Dat is helaas onjuist. In de EMU zijn alle lidstaten met elkaar getrouwd, in voor- en tegenspoed. Dat wil zeggen dat ons land ook zal lijden van de negatieve economische gevolgen van een lidstaat die er niet op tijd in is geslaagd zijn verzorgingsstaat en zijn pensioenstelsel te hervormen.

Het probleem van de pensioenen

Rijke landen kunnen zich theoretisch een dure verzorgingsstaat veroorloven, maar ook zij zullen de toegenomen afhankelijkheid aan den lijve ondervinden. Neem een rijk land als Nederland. Hier is de verzorgingsstaat meer dan in Duitsland en Frankrijk afgeslankt, hoewel er nog veel moet gebeuren. Bovendien worden de pensioenen hier net als in het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Finland keurig gespaard door de werk-

nemers zelf (soms ook met een bijdrage van de werkgever). In de overige lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Griekenland, België, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Zweden) bestaat er geen kapitaaldekkingstelsel, maar moeten de werkenden via een omslagstelsel de pensioenen ophoesten voor de gepensioneerden. Dat omslagstelsel is natuurlijk gevaarlijk indien de bevolking vergrijsst, omdat er dan steeds minder mensen de pensioenen moeten betalen voor een steeds grotere groep gepensioneerden. Dat zal in deze landen leiden tot een enorme premiedruk. Tabel 1 laat zien hoe dramatisch de vergrijzing in Europa in de komende vijftig jaar zal toenemen.

De betaalbaarheid van pensioenen is natuurlijk geen directe resultante van demografische ontwikkelingen. Veel hangt af van de vraag welke invloed vergrijzing heeft op de verhouding-werkenden/niet-werkenden en op financieringssystemen van pensioenen. Hoeveel mensen werken er in Europa in verhouding tot die niet werken? Nu is de ratio van het aantal mensen boven de 20 jaar zonder werk als percentage van de totale groep werkenden 0,86. Dat betekent dat tegenover elke werkende in Europa ook bijna één persoon staat die niet werkt. Het zal duidelijk zijn dat dit percentage negatief beïnvloed zal worden door vergrijzing. Vandaar dat

regeringen alles in het werk zullen stellen niet-werkenden aan het werk te krijgen en werkenden zo lang mogelijk aan het werk te houden. Daar zijn natuurlijk grenzen aan verbonden.

Uit tabel 1 blijkt echter dat vanaf ongeveer 2030 bijna de helft van de beroepsbevolking (20-65) in de EU gepensioneerd zal zijn. Dat is een zorgwekkende ontwikkeling, omdat deze groep zoveel electorale macht bezit, dat men voorstellen de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen kan blokkeren. Tabel 1 laat ook zien dat de vergrijzing in landen met een omslagstelsel nog harder toeslaat dan in landen met een kapitaaldekkingstelsel. Beide conclusies zijn verre van opwekkend.

Het is dan ook geen wonder dat onze regering deze kwestie aan de orde heeft gesteld tijdens de top in Stockholm. Hier speelde ook een beetje oud zeer mee. In Maastricht kwamen wij slecht uit de bus omdat men geen rekening hield met ons pensioenstelsel. Indien men daar wel rekening mee had gehouden, dan was er geen tekort geweest maar een overschot. Ook in Stockholm waren de druiven zuur voor Den Haag. Terwijl er alle reden was geweest de lidstaten met een omslagstelsel te dwingen hun pensioenstelsels te hervormen, kwam men helaas niet verder dan een halfhartige afspraak de pensioenstelsels twee maal per jaar te bestu-

Tabel 1: Extrapolaties van de verhouding 65-plussers t.o.v. groep 20-64 jaar in EU-lidstaten, landen met een kapitaaldekkingstelsel zijn vet afgedrukt

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
België	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
Denemarken	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
Duitsland	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
Griekenland	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
Spanje	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
Frankrijk	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
Ierland	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
Italië	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
Luxemburg	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
Nederland	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
Oostenrijk	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
Portugal	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
Finland	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
Zweden	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
Verenigd Koninkrijk	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5

deren. Daar zullen de lidstaten met een omslagstelsel niet echt wakker van liggen.

Het probleem blijft dus levensgroot op tafel. In 1995 was slechts 23% van de Europese bevolking (verhoudingsgetal van de leeftijdsgroep tussen 20 en 64) boven de 65 jaar, maar, zoals uit tabel 1 blijkt, in 2010 geldt dat voor 31,4% en in 2050 zelfs voor 55,9%.⁴ Als er niets verandert, zullen de landen met een omslagstelsel natuurlijk niet onbeperkt de premiedruk kunnen verhogen. Zij zullen dan dus gedwongen worden die pensioenen te gaan betalen uit hun lopende begroting. Hoewel het stabiliteitspact het niet toestaat, zouden deze landen ook verleid kunnen worden tot deficitaire financiering. In Nederland speelt dit probleem niet en men zou dus verwachten dat ons land geen enkel gevaar loopt. Landen die hun verzorgingsstaat nog moeten afslanken en ook nog hun pensioenstelsel moeten hervormen in het licht van de vergrijzing, staan er immers stukken slechter voor.

Niets is minder waar. Ook het beste jongetje van de klas kan besmet worden als een achterblijvertje bacillen verspreidt. Een land dat door vergrijzing namelijk een begrotingstekort creëert, produceert inflatie en zet de euro onder druk, en daar heeft Nederland ook last van. Onze pensioenen zijn waardevast, maar als de inflatie te snel stijgt, zijn ze dat niet meer.

Dit scenario is niet zo onwezenlijk als men misschien geneigd zou zijn te denken. Door de vergrijzing vertegenwoordigen de gepensioneerden in 2010 een belangrijke electorale macht en regeringen zullen dus hoe dan ook het geld voor die pensioenen moeten vinden. Bovendien zijn de in Stockholm op dit gebied gemaakte afspraken volstrekt onvoldoende om het probleem op te lossen. Het helpt namelijk niets als de regeringen halfjaarlijks vrijblijvend overleggen over de betaalbaarheid van hun pensioenstelsels. Het enige dat helpt is dat de landen met een omslagstelsel zo snel mogelijk overgaan tot een kapitaaldekkingsstelsel. Helaas lijkt het er niet op dat men veel haast maakt met het uitvoeren van deze operatie in de tien landen die een omslagstelsel bezitten. In Frankrijk is bij mijn weten nog steeds niet de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd. In Spanje en Italië zit de zaak ook nog vast. En in Duitsland wordt er nu al drie jaar over gedebatteerd en de hervormingen zijn in 1998 al twee jaar uitgesteld.⁵ Bij het ter perse gaan van dit artikel is het nog steeds niet duidelijk wanneer de hervormingen metterdaad plaats zullen vinden. De kans dat in 2010 een aantal lidstaten niet in staat is geweest het pensioenstelsel te hervormen en zich overgeven aan deficitaire financiering is dus bepaald niet denkbeeldig. Iedereen in Nederland onder, grofweg, 55 jaar heeft dus reden te twifelen aan de waardevastheid van zijn toekomstig pensioen.

Europese integratie als instrument ter afslanking van de verzorgingsstaat

Maar waarom heeft onze regering ons nu in deze benarde situatie gebracht? Dat komt omdat in het begin van de jaren '80 de naoorlogse keynesiaanse consensus is afgebrokkeld. Zoals de Britse econoom historicus A.S. Milward heeft betoogd,⁶ werd de EEG in de jaren '50 uitgevonden om de verzorgingsstaten te schragen en zelfs verder te ontwikkelen. Er bestond dus in deze jaren géén tegenstelling tussen de natiestaat en Europa. Juist omdat nationale problemen gemakkelijker werden opgelost door de Europese constructie, werd de natie-staat vitaler dan ooit.

In de jaren '70 ging het echter mis. Begrotingstekorten, inflatie en werkloosheid gingen omhoog, terwijl de groei stagneerde. In 1983 geloofde zelfs Mitterrand niet meer in de mogelijkheid een verzorgingsstaat overeind te houden met devaluaties, begrotingstekorten en protectionisme.⁷ Hij koos voor een harde muntpolitiek, bezuinigingen en voor meer markt in de hoop dat zodoende op de langere termijn in ieder geval de afgeslankte sociale verworvenheden overeind konden worden gehouden. In ons land had Lubbers en later ook Kok deze politiek al eerder ingezet. Terwijl vroeger Europa dus gebruikt werd om nationale economische problemen op te lossen, zoals afzet en herscholing teneinde de verzorgingsstaat in zijn volle glorie overeind te houden, werd nu Europa gebruikt om de verzorgingsstaat af te slanken, in de hoop er nog iets van te redden. Die strategie werd echter niet of nauwelijks uitgelegd aan de burger, en dat zal de opvolger van Kok nog gaan bezuren. Er is echter bij de Europese burgers nog steeds een meerderheid te vinden die de verzorgingsstaat het liefste zoveel mogelijk intact wil laten. Vroeger werden zij bediend met devaluaties of andere protectionistische trucs. In een EMU zonder beleidsintegratie is de beleidsconcurrentie dramatisch toegenomen. Daar merken wij nu nog niet zoveel van, omdat het relatief goed gaat. Zodra het echter zwaar weer wordt, zullen de verzorgingsstaten meer onder druk komen te staan en via het beruchte mechanisme van de beleidsconcurrentie zal de burger steeds vaker met de vinger naar Brussel wijzen.

Om misverstanden te voorkomen: Ik ben géén tegenstander van beleidsconcurrentie en marktintegratie. Ik weet heel goed dat regeringen geen groei kunnen produceren. Het gaat mij om twee geheel andere zaken. Zullen de Europese regeringen de onvermijdelijke politieke instabiliteit die een Europa zonder beleidsintegratie mee zal brengen, werkelijk kunnen beheersen? Het zal niet de eerste keer in de geschiedenis zijn dat staten er niet in slagen de politieke gevolgen van de dynamiek van de markt te

beheersen. En dan is er nog een tweede zaak waar ik mij zorgen om maak: de verzorgingsstaat als onderdeel van de Europese identiteit.

Verzorgingsstaat is onderdeel van Europese identiteit

De komende jaren staan wij voor de welhaast onmogelijke opdracht de economische reus Europa ook politieke inhoud te geven. Een EMU vereist méér politieke coördinatie, en de ineenstorting van de Sovjetunie heeft de NAVO meer aangetast dan ons lief is. In die suboptimale wereld is het geen overbodige luxe op zoek te gaan naar instrumenten die Europa wat meer samenhang kunnen geven. Zoals bekend missen we echter een gemeenschappelijke taal, volk, geschiedenis en identiteit. Pogingen om in die richting meer orde te creëren zijn dus tot mislukken gedoemd.

Wat we wél zouden kunnen doen, zo betoogt prof. Van Staden in navolging van Chevènement, is het formuleren van een politiek toekomstideaal dat ons onderscheidt van de niet-Europese landen.⁸ Op dat moment komt al gauw de verzorgingsstaat in het vizier. Hoe controversieel dit concept ook moge zijn, het is ook onderscheidend. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en vele Aziatische landen proberen de meeste Europese landen toch een andere mix te vinden tussen enerzijds economische doelmatigheid en welvaartsbevordering en anderzijds sociale rechtvaardigheid en zorg voor het milieu. Of men nu voorstander van het behoud van de huidige verzorgingsstaat is of niet, feit blijft dat deze constructie gedragen wordt door een groot deel van de Europese bevolking en dus als politiek cement zou kunnen dienen om de boel bij elkaar te houden. Juist nu we echter snakken naar meer orde, zijn de Europese regeringen bezig één van de weinige Europese toekomstidealen die breed worden gedragen, namelijk de verzorgingsstaat, te ondermijnen.

Indien deze analyse hout snijdt, tekent zich dus een gevaarlijke situatie af. Terwijl velen zich afvragen of een monetaire en economische unie wel kan functioneren zonder *beleidsintegratie*, persisteren de Europese regeringsleiders in hun lofzang op *beleidsvergelijking*, een veel vrijblijvender vorm van coördinatie. Tegelijkertijd ondermijnen die zelfde regeringsleiders met hun voorkeur voor een EMU zonder beleidsintegratie de mogelijkheid de Europese samenwerking te schragen op een gemeenschappelijk ideaal, namelijk het behoud van de verzorgingsstaat. Het alternatief van een EMU met echte beleidsintegratie, oftewel een politieke unie, is dus eigenlijk geen optie meer. Dat zou men bijna vergeten als men kennis neemt van het recente voorstel van Schröder om het federale model van de Bondsrepubliek toe te passen op de Europese Unie. Het is dan ook niet voor niets dat Schröder zich

niet uitgelaten heeft over de vraag welke bevoegdheden de Europese Commissie in haar nieuwe gedaante als Europese regering dient te krijgen.

Misschien zie ik belangrijke ontwikkelingen over het hoofd en wordt een EMU zonder beleidsintegratie toch een succes. Misschien zal later blijken dat de muntunie de enige manier was om de verzorgingsstaat in afgeslankte vorm in stand te houden. Vooralsnog moet ik zelf echter meer denken aan een uitspraak van een Londense burger in *act II, scene III* in *Richard III*. In deze scène spreken drie Londense burgers over de gevaarlijke situatie waarin Engeland zich bevindt na de dood van koning Edward IV. De derde burger spreekt op een gegeven moment de volgende onsterfelijke woorden uit: *All may be well but if God sort it so, 'Tis more than we deserve or I expect.* ■

Noten

- 1 Uitgesproken ter ere van de opening van het Albert Heyn gebouw. Deze speech kan op de internetsite van Algemene Zaken geraadpleegd worden.
- 2 A. Pijpers, 'Europa kan burger niet uitdagen', in: *NRC Handelsblad*, 26 maart 2001, opiniepagina.
- 3 K. Kersbergen, 'Double Allegiance in European Integration: Publics, Nation-States and Social Policy', *European University Institute, Working Paper RSC*, no 97/15, februari 1997, blz. 3, en rede Kok, a.w. noot 1, blz. 16. Kersbergen laat zich in hoge mate inspireren door A.S. Milward (zie noot 6).
- 4 Cijfers ontleend aan een rapport van de Europese Commissie *Safe and Sustainable Pensions* dat werd gebruikt in Stockholm, 11/10/2000, com (2000), 622, final, blz. 6.
- 5 *Ibid.*, blz. 17.
- 6 A.S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londen: Routledge (second edition), 2000, zie vooral hoofdstukken 1 en 2, en de Envoi, blz. 425-436.
- 7 De beste beschrijving van Mitterrands bekering is nog steeds: Gabrielle Robin, *La diplomatie de Mitterrand ou le triomphe des apparences, 1981-1985*, Parijs: Editions de la Bièvre, 1985. Heel goed is ook Philippe Bauchard, *La guerre des deux roses: Du rêve à la réalité, 1981-1985*, Parijs: Bernard Grasset, 1986. Een mooie vergelijking met het Verenigd Koninkrijk biedt: Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986.
- 8 A. van Staden, 'Het vergezicht van de Europese federatie', in: *Internationale Spectator*, september 2000, blz. 415-418.

Over de auteur

AREND JAN BOEKESTIJN is historicus; hij is verbonden aan de Universiteit Utrecht.

De Verklaring van Laken en daarna

PETER BURSENS & JAN WOUTERS

Institutionele aspecten van het 'post-Nice'-proces

DE DISCUSSIE OVER DE *FINALITÉ POLITIQUE* van de Europese Unie komt op kruissnelheid. Sinds Joschka Fischer in mei 2000 het debat op gang bracht, hebben tientallen regeringsleiders, politici, belangengroepen, *think tanks* en andere opiniemakers hun licht laten schijnen op de broodnodige institutionele hervormingen.¹ Het lijkt nuttig dat nu ook juristen en politicologen zich in het debat mengen.

De start van het Belgisch voorzitterschap biedt daartoe een ideale gelegenheid, omdat België is opgedragen zijn voorzitterschap af te sluiten met een 'Verklaring van Laken', die de agenda van het zg. 'post-Nice'-proces moet opstellen. Dit wil zeggen dat het ten minste een *inventaris* moet maken van de dossiers die minimaal bij de volgende verdragwijziging aan bod moeten komen, plus de *methode* die gehanteerd dient te worden. Het zou echter goed zijn dat ook de *richting* wordt aangegeven die de essentiële dossiers moeten uitgaan.

In dit artikel wordt gepoogd een eerste aanzet te geven voor de te volgen koers. Allereerst komt de vraag aan de orde welke methode zou moeten worden gevolgd voor dit 'post-Nice'-proces, vervolgens wordt dieper ingegaan op een aantal institutionele zaken die doorslaggevend zijn. De rode draad is dat Nice de EU niet heeft klaargestoomd voor de komende uitbreiding en dat het 'post-Nice'-proces dus moet uitmonden in hervormingen die verdieping van het integratieproces betekenen.

De methode

De intergouvernementele methode (IGC) die tot Nice heeft geleid, heeft haar failliet bewezen. Er moet over alternatieven nagedacht worden. Daarbij moet wel steeds voor ogen worden gehouden dat, welke methode ook gebruikt wordt, een verdragwijziging vooralsnog door *alle* lidstaten moet worden geratificeerd. Dit betekent dat de medewerking van de regeringen van de lidstaten moet worden verkregen. Als dat niet gebeurt, dan dreigt een mislukking, zoals in 1983 met het ontwerp van het

Juristen en politicologen dienen zich te mengen in het debat over het zogeheten politieke einddoel van de Europese Unie, dat thans voornamelijk door politici wordt gevoerd.

Europees Parlement voor een Europese Unie.

Bij het uitstippelen van de methode lijkt het beste vertrekpunt de 'Verklaring betreffende de toekomst van de Unie', die aan het Verdrag van Nice is gehecht. In deze Verklaring worden het Zweeds en Belgisch voorzitterschap aangemaand 'in samenwerking met de Commissie en met deelname van het Europees Parlement' werk te maken van een brede discussie, 'waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken: vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van de gehele publieke opinie, namelijk de politieke, economische en academische kringen, vertegenwoordigers van de civiele samenleving, enz.' Voor het overige voorziet deze Verklaring alleen in het samenroepen van een IGC in 2004 om wijzigingen in de Verdragen aan te brengen. Men zou in dit 'post-Nice'-proces in vier fasen te werk moeten gaan:

1 De door de Verklaring aangekondigde 'brede discussie' dient in 2001 te worden gevoerd met een zo groot mogelijk aantal deelnemers van alle geledingen van de Europese samenleving. Met de resultaten van die discussie moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden bij de formulering van de 'Verklaring van Laken', die tot stand moet komen in onderlinge samenspraak tussen lidstaten, Europese Commissie en Europees Parlement. De brede publieke discussie mag bovendien niet stilvallen na de Europese Raad van Laken, maar moet worden voortgezet tijdens de hele periode die aan de volgende IGC zal voorafgaan.

2 Vervolgens verdient het aanbeveling in 2002-2003, ter voorbereiding van de IGC van 2004, te werken via het systeem van de *conventie*, zoals dit bij de uitwerking

van het EU-Grondrechtenhandvest geschiedde. Die methode heeft het grote voordeel dat zij het debat stimuleert en vele actoren erbij betreft. Maar er moeten kanttekeningen bij geplaatst worden. Méér deelnemers betekent geenszins een vlotter verloop. En dat zij voor het Grondrechtenhandvest heeft gewerkt, betekent nog niet dat zij ook automatisch zou werken voor soevereiniteitsvragen. Onder de deelnemers zullen zowel federalisten als intergouvernementalisten te vinden zijn; er kan alleen druk gelegd worden op de IGC als er een krachtig en (zo) eensgezind (mogelijk) standpunt uit voortkomt. Dit vergt een zeer goed voorzitterschap en het nodige organisatorisch en politiek talent. Concreet zou de conventie in de periode 2002-2003 volgens de volgende methode kunnen werken:

- een breed samengesteld *forum*, bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale regeringen, Commissie, EP en de nationale parlementen (ook van regeringen en parlementen van kandidaat-lidstaten); daarnaast dienen, afhankelijk van de te behandelen thema's, vertegenwoordigers van het Comité van de Regio's en van de regionale parlementen/raden van de lidstaten te participeren;
- een aantal *waarnemers* van EU-instellingen en -organen die geen lid zijn van het forum (bijv. Hof van Justitie, Rekenkamer, Economisch en Sociaal Comité), alsmede van de *civil society* (representatieve NGO's met een Europese dimensie);
- de mogelijkheid voor andere organen, maatschappelijke groeperingen of deskundigen hun *mening* te geven; en
- openbare *hoorzittingen* en voor iedereen toegankelijke *documenten*.

De conventie zou uiterlijk eind 2003 haar aanbevelingen voor verdrags- en andere wijzigingen aan de Europese Raad dienen te overleggen.

3 Begin 2004 zou de Europese Raad een IGC bijeen moeten roepen die de Verdragen dient te wijzigen volgens de gebruikelijke procedure, uiteraard ten volle rekening houdend met de resultaten van het maatschappelijk *debat* en de aanbevelingen van de *conventie*. Deze IGC zou tevens moeten opteren voor herschikking van de Verdragen, uitmondend in opsplitsing in een *basisverdrag* en een 'technische' *verdragstekst*. Wijziging van het basisverdrag zou nog steeds alleen via een IGC (waarvan de resultaten vervolgens door alle lidstaten moeten worden geratificeerd) kunnen geschieden, terwijl de meer technische verdragstekst gewijzigd zou kunnen worden door de Raad van Ministers en het EP gezamenlijk, met een bijzondere meerderheid voor beide instellingen, en zonder het vereiste van nationale bekrachtiging.

4 In de toekomst, d.w.z. na de IGC van 2004, kan het basisverdrag worden gewijzigd volgens een aangepaste IGC-procedure. Het lijkt ons onvermijdelijk dat wijzigingen slechts mogelijk zijn indien alle lidstaten

daarmee instemmen en dat nationale ratificaties zullen zijn vereist. Wel moet, naar het voorbeeld van de voorbereiding van de IGC van 2004, worden voorzien in een voorafgaand, gestructureerd maatschappelijk debat en een conventie. De eis van instemming door het EP met de door de IGC aanvaarde verdragswijzigingen kan hierbij worden overwogen.

Inventaris van de agenda en suggesties voor hervormingen

Vereenvoudiging, herstructurering en opsplitsing van de verdragen. Zoals het rapport-Dehaene al suggereerde, lijkt het noodzakelijk Europese basisverdragen te vereenvoudigen, te herstructureren en op te splitsen.² Herschikking van de verdragsteksten, met opsplitsing in een basisverdrag met een constitutioneel gehalte en een afzonderlijke tekst met bepalingen van meer technische aard, leidt niet alleen tot meer duidelijkheid, maar beperkt ook wat betreft wijziging de unanimiteitseis via een IGC tot het basisverdrag. De studie van het *Robert Schuman Centre* (Europees Universitair Instituut, Florence) is in dit verband een nuttige basis.

Men hoede zich evenwel voor de beperking die nu al lijkt ingebakken in de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie: er staat nl. dat deze vereenvoudigingsoperatie moet geschieden 'zonder inhoudelijke veranderingen'. Dat is in wezen een *contradictio in terminis*. (Men kan de verdragen niet vereenvoudigen zonder inhoudelijk aan hen te raken, omdat de door hen bestreken procedures en instrumenten intrinsiek bijzonder complex zijn.)

Een belangrijk aspect van vereenvoudiging lijkt ons de afschaffing van de huidige pijlerstructuur, zoals geïntroduceerd door het Verdrag van Maastricht, met een supranationale eerste, communautaire, pijler en een intergouvernementele tweede en derde pijler. Deze afbakening is in het Verdrag van Amsterdam al in zekere mate gerelativeerd: thans zijn er in de eerste pijler ook intergouvernementele aspecten aan te duiden, terwijl de derde pijler nu ook supranationale elementen bevat (die wel verdere uitwerking behoeven). Afschaffing van de pijlerstructuur hoeft geen fundamentele veranderingen met zich te brengen. Het nieuwe, en enige, Unieverdrag zou namelijk bestaan uit hoofdstukken waarin uiteenlopende procedures voor besluitvorming en een gedifferentieerde rol voor de diverse instellingen tot hun recht komen.

Indien men daarenboven de *vereenvoudigingsoperatie* consequent wil doortrekken, rijst de vraag omtrent de eventuele samensmelting van de bestaande Europese organisaties. Er zijn thans immers ten minste drie organisaties in het spel (waarbij we de EGKS, die midden 2002 ontbonden zal worden, nog buiten beschouwing laten), nl. de Europese Gemeenschap en de Europese

Gemeenschap voor Atoomenergie, waarvan vaststaat dat zij internationale rechtspersonen zijn, en de Europese Unie, waarvan de internationale rechtspersoonlijkheid vooralsnog wordt betwist. Indien men pleit voor vereenvoudiging, dan mag die niet beperkt blijven tot herstructurering en het leesbaarder maken van verdragsteksten, maar moet er ook meer duidelijkheid bestaan over de *institutionele identiteit* van de EU. De drie Gemeenschappen en de Unie zijn het produkt van een integratieproces van 50 jaar, maar hun naast elkaar bestaan kan thans niet langer geacht worden aan een objectieve behoefte te voldoen. Het lijkt derhalve het verstandigst de twee resterende Europese Gemeenschappen te laten opgaan in de *Europese Unie* en deze laatste de *enige rechtsopvolger* te maken, zodat één Europese Unie met internationale rechtspersoonlijkheid resteert. Wel dient men er strikt voor te waken dat deze operatie het *acquis communautaire* en het *acquis* van de Unie zelf aantast.

Bevoegdheidsafbakening en institutionele structuur. Een al te strakke bevoegdheidsafbakening dient als te rigide, niet dynamisch en contraproductief te worden afgewezen. Zij lijkt bovendien in strijd met het integratieproces dat de Unie tot op de dag van vandaag heeft gekend, een stapsgewijze benadering, die erg vruchtbaar is gebleken. De daartoe in de Europese basisverdragen gehanteerde methode, nl. een opsomming van doelstellingen en toegewezen taken, met verdere uitwerking van de concrete actiemogelijkheden en -instrumenten van de EU/EG, bleek tot dusver uitstekend in staat de dynamiek gaande te houden en aan nieuwe uitdagingen tegemoet te komen.

Evenmin mag uit het oog worden verloren dat de Europese basisverdragen nu al een zekere *bevoegdheidsafbakening* waarborgen. Art. 5 EG bekrachtigt niet alleen het principe van bevoegdheidstoedeling, dat in het voordeel van de lidstaten werkt, aangezien elk communautair optreden moet steunen op een expliciete of impliciete rechtsgrondslag in het EG-Verdrag, maar ook het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel (zoals nader uitgewerkt in een protocol dat het Verdrag van Amsterdam aan het EG-Verdrag heeft gehecht). Een en ander moet verzekeren dat de EG haar bevoegdheden met terughoudendheid uitoefent. Die boodschap ligt, wat de Unie betreft, ook vervat in art. 5 EU. Het vereiste van een rechtsbasis wordt in het EG-Verdrag weliswaar gerelativeerd door de *catch-all*-clausule van art. 308 EG, maar men mag niet uit het oog verliezen dat voor maatregelen op grond van deze bepaling eenparigheid in de Raad is vereist en dat zij bovendien onder het toezicht van het Hof van Justitie vallen.

Hoewel in het Europees constitutioneel recht het beginsel van bevoegdheidsafbakening al bekend is, kan verdere uitwerking hiervan nuttig blijken in het perspectief van grotere transparantie, en daardoor een versterkte

politieke aanvaardbaarheid, van het Unie-optreden. Niettemin mogen de moeilijkheden van deze operatie niet worden onderschat. Op grond van de verdragsbepalingen en de rechtspraak van het Hof van Justitie bestaat er een grote verwevenheid tussen de niveaus voor besluitvorming (internationaal/communautair/nationaal, en binnen de lidstaten verder regionaal). Bovendien mogen deze preciseringen geen afbreuk doen aan het *acquis communautaire*. De bevoegdheidsafbakening moet verduidelijken en expliciteren, zonder terug te komen op het reeds verworven integratieniveau en zonder te resulteren in een *stand-still* die een voortgezet dynamisch integratieproces in de weg staat.

Men dient zich verder te hoeden voor een te sterke nadruk op 'opsplitsing' van bevoegdheden. Het Europese integratieproces bestaat in belangrijke mate niet uit *overdracht* van exclusieve bevoegdheden aan de Europese overheid (het aantal domeinen van exclusieve EG-bevoegdheid is op één hand te tellen), maar uit *vergemeenschappelijking* van de uitoefening daarvan. In het debat over de bevoegdheidsafgrenzing dient derhalve een noodzakelijke dimensie van *loyale samenwerking* tussen de betrokken bevoegdheidsniveaus te worden ingebouwd. Wellicht is het verder instrumentaliseren en institutionaliseren van een dergelijke samenwerking ook een doeltreffende methode om de regionale overheden aan de EU/EG te committeren.

Hoe kan in dit opzicht concreet te werk worden gegaan? Een rigide en definitieve bevoegdheidsafbakening blijkt niet mogelijk en ook niet wenselijk. Tegelijk is de noodzaak duidelijk meer klaarheid te scheppen in de *taken* en vooral ook in de *verantwoordelijkheden* van de vele actoren en instellingen die thans aan de Europese besluitvorming deelnemen.³ Het is inderdaad wenselijk vanuit het perspectief van doelmatigheid afspraken te maken over welke actoren op welke momenten een rol moeten spelen. Dit thema zal overigens ook worden behandeld in het *Witboek Governance* van de Europese Commissie. Maar daarnaast is het minstens even belangrijk om vanuit het perspectief van legitimiteit de verantwoordelijkheid van al die actoren te concretiseren.⁴ Dit laatste zou dan meteen moeten leiden tot vermindering van het democratisch tekort.

Deze operatie heeft het meeste kans van slagen indien men uitgaat van de notie dat 'Europa' niet langer beschouwd kan worden als onderdeel van het buitenlands beleid van de afzonderlijke lidstaten.⁵ De nationale politieke systemen zijn te zeer vervlochten met het Europese gegeven om 'Europa' nog als 'buitenland' te beschouwen en als zodanig te behandelen. Dit blijkt niet alleen uit het feit dat Europese wetgeving voorrang geniet op nationale wetgeving, maar ook uit de structurele aanpassingen die nationale overheden, parlementen en rechtsorganen hebben doorgevoerd om doeltreffend aan de Europese besluitvorming en recht-

spraak deel te nemen.

Als 'Europa' geen buitenland meer is, wat is het dan wel? De meest voor de hand liggende conceptualisering is het samenbrengen van alle betrokken bestuurslagen (regionaal, nationaal én Europees) onder één noemer, nl. een Europees politiek systeem, dat getypeerd kan worden als een *multi-level governance*-systeem.⁶ Niet de Europese Unie is een *multi-level governance*-systeem, maar het volledige Europese politieke systeem, dat naast het Europese niveau ook de nationale, regionale en lokale niveaus omvat. Toegegeven, voor een dergelijk systeem moet wel een geschikte benaming worden gevonden. Sommigen zullen trouwens opwerpen dat die al bestaat, nl. een federaal systeem. Wij wensen echter dat etiket niet te hanteren, om een duidelijk onderscheid te maken tussen federale staten (zoals België en Duitsland) enerzijds en het meerlagige Europese politieke systeem anderzijds, waarvan de staten (of ze nu een federale structuur hebben of niet) één van de bestuurslagen uitmaken. Dat laatste maakt van het Europese politieke systeem juist een uniek politiek experiment. Bovendien roept het begrip 'federaal' in een aantal lidstaten nog steeds negatieve connotaties op.

De conceptualisering van een *multi-level governance*-systeem vergt twee belangrijke uitwerkingen, namelijk een concretisering van welke laag welke taken moet uitoefenen en een uitwerking van hoe die lagen verantwoordelijk moeten worden gesteld voor hun bestuursdaden (*accountability*).

Het is intussen duidelijk geworden dat de *strikte bevoegdheidsafbakening*, waarbij aan de verschillende lagen onderscheiden beleidsdomeinen worden toegewezen, haaks staat op de logica van het *meerlagige Europese politieke systeem*. Wel aan de orde is het uitdenken van nieuwe, en vooral het verfijnen van bestaande, criteria (zoals subsidiariteit en evenredigheid) om aan de respectievelijke bestuurslagen taken en verantwoordelijkheden toe te wijzen binnen de besluitvormingsprocessen. Deze taken zullen uiteraard verschillen per beleidsterrein. Zo heeft het weinig zin regionale – laat staan lokale – overheden te belasten met ontwikkelings samenwerking of het Europese niveau zich te laten bezighouden met eindtermen van onderwijs. De logica van de meerlagigheid houdt wél in dat altijd verscheidene lagen betrokken zijn, zij het voor verschillende *deelaspecten* – zo heeft het voor onderwijs wel zin de Europese laag een rol te laten spelen op het vlak van uitwisselingsprojecten – of in een andere *hoedanigheid*. Besluitvorming behelst immers functies die in opeenvolgende fasen worden uitgevoerd (beleidsvoorbereiding, beleidsformulering, onderhandelingen, het nemen van beslissingen, controleren, implementeren, enz.). Alle bestuurslagen, en daarbinnen instellingen, vervullen, afhankelijk van het beleidsterrein, telkens één of meer functies. Daarbij mag bovendien niet uit het oog verloren worden dat niet alleen

publieke, maar ook steeds vaker particuliere actoren (de *stakeholders*) op allerlei wijzen bij de beleidsprocessen worden betrokken. Dat laatste ligt trouwens verval in de connotatie die achter het *governance*-begrip schuilt.⁷

Tot nu toe werd één van de belangrijkste functies – de legitimerende – vaak over het hoofd gezien, wat tot het democratisch tekort heeft geleid. De voor de hand liggende oplossing bestaat erin het parlementair orgaan van het niveau waarop wetgeving/beleid gemaakt wordt, ook metterdaad de controlebevoegdheid te geven. Dit wil zeggen dat regionale overheden – daar waar deze zelf wetgeving kunnen aannemen – moeten worden gecontroleerd door regionale, gekozen parlementen en nationale overheden door nationale parlementen.⁸ Hoe dit concreet georganiseerd wordt, is uiteraard een zaak van de respectieve lidstaten en/of deelstaten, en wel afhankelijk van de nationale systemen en tradities. Deze logica moet echter ook doorgetrokken worden naar de Europese bestuurslaag, al wordt de zaak hier wel ingewikkelder, omdat vertegenwoordigers van de overheden van de lidstaten wetgever of co-wetgever zijn. Ter waarborging van de democratische legitimiteit van Europese beleidsuitoefening zou het Europese parlementaire orgaan dan ook idealiter moeten bestaan uit twee kamers, die elk – eventueel op uiteenlopende wijze – participeren in de wetgeving en in het controleren van de uitvoerende actoren (nl. Commissie en lidstaten). Een van die kamers is het Europees Parlement, dat bestaat uit rechtstreeks gekozen Europese parlementsleden. De tweede kamer zou kunnen bestaan uit de Raad van Ministers, thans nog de belangrijkste wetgever. Door de functionele raden te integreren in een twee-kamerparlement wordt de wetgevende bevoegdheid van het orgaan ook correct ingevuld. Voor het Comité van de Regio's is in deze optiek géén parlementaire functie voorzien. Er een derde kamer van te maken zou het systeem nodeloos compliceren; bovendien moet het voor de federale en gedecentraliseerde lidstaten mogelijk zijn bij hun vertegenwoordiging in de tweede kamer rekening te houden met hun interne structuren, in het bijzonder wanneer hierbij federale bevoegdheden aan de orde zijn. Aldus kan ook vanuit de regionale entiteiten democratische legitimiteit aan de tweede kamer worden gegeven.

De legitimiteit van de eerste kamer vormt geen probleem, aangezien ze rechtstreeks gekozen wordt door de Europese bevolking. De tweede kamer bestaat evenwel niet uit gekozen parlementariërs, maar uit vertegenwoordigers van de lidstaten en/of deelstaten. Deze kamer behoeft derhalve op haar beurt democratische legitimiteit, die door de nationale en/of regionale parlementen moet worden uitgeoefend. Hoe dat binnen de lidstaten georganiseerd wordt, is opnieuw een zaak die per lidstaat moet worden gezien op grond van de interne structuren en tradities. Wel zou als algemene richtlijn kunnen gelden dat speciale parlementaire commissies de contro-

le op de eigen ministers op zich moeten nemen. Het Deense model kan hiervoor als voorbeeld gelden, al moet dat flexibel worden aangepast aan nationale tradities.⁹

Dit model behoeft uiteraard nog verdere uitwerking. Wat zal de *verhouding* tussen beide kamers zijn? Krijgen zij dezelfde bevoegdheden? Wordt de tweede kamer flexibel bevolkt – afhankelijk van het beleidsterrein, zoals de functionele raden nu, of steeds door nationale ministers van Europese Zaken? Zou dit laatste dan ook gelden voor het zeer gevoelige terrein van het buitenlands en defensiebeleid? Indien voor de tweede weg wordt gekozen, hoe gaan federale lidstaten zich hieraan dan intern aanpassen? Vanuit het oogpunt van coherentie en continuïteit bij de wetgevende arbeid lijkt het een redelijke oplossing de ministers van Europese Zaken er permanent te laten zetelen en hen, afhankelijk van het beleidsterrein, te laten flankeren door de bevoegde nationale vakministers.

Hoe dit ook concreet wordt ingevuld, het zal implicaties hebben voor een aantal aspecten van de huidige Raadsstructuur. Ten eerste zou de Raad Algemene Zaken opgaan in de tweede kamer, dan wel een speciale samenstelling van die tweede kamer worden wanneer het gemeenschappelijk buitenlands beleid op de agenda staat. Ten tweede moet hierbij ook de rol van de Europese Raad worden herbezien met het oog op vermindering van zijn politiek gewicht. In elk geval moet een institutionalisering, zoals die nu dreigt met Brussel als toekomstige centrale vergaderplaats, vermeden worden. Toekenning van meer gewicht aan de Europese Raad komt immers *de facto* neer op institutionalisering en dus versterking van de intergouvernementele ten detrimente van de communautaire methode.

Versterkte samenwerking en 'kern-Europa'. Het principe van versterkte (nauwere) samenwerking is onvermijdelijk en noodzakelijk in een uitgebreide Unie.¹⁰ De versoepelingen die het Verdrag van Nice aan de bestaande verdragsbepalingen inzake nauwere samenwerking aanbrengt, en de uitbreiding van dit mechanisme naar het terrein van het buitenlands beleid, zijn toe te juichen. Maar er zijn heel wat onbeantwoorde vragen. Het lijkt onbegonnen werk te pas en te onpas, voor een grote hoeveelheid onsamenhangende vraagstukken, met allerlei combinaties van (*ten minste acht*) lidstaten toepassingen van nauwere samenwerking uit te werken; daarmee zou op korte termijn elke transparantie in een al ingewikkeld geheel zijn verdwenen. Men zal dit mechanisme dan ook niet om de haverklap kunnen gebruiken om aan bepaalde nationale veto's te ontkomen. Veeleer moet structureel worden nagedacht over het systematiseren van zijn gebruik binnen een samenhangend kader, waaraan bij voorkeur steeds één vaste kerngroep van lidstaten deelneemt.

Het meest voor de hand liggend kader en gezelschap

is de huidige *eurozone van twaalf lidstaten*. Aangezien na het Verdrag van Nice nauwere samenwerking op realistische wijze (d.w.z. onder meer flexibele voorwaarden en zonder een vetorecht van de zijde van een niet-deelnemende lidstaat) mogelijk wordt binnen de communautaire pijler, dient men zich grondig te bezinnen op een zinvol gebruik van dit instrument ter verdieping van de sociaal-economische en politieke integratie binnen de eurozone. Men kan hierbij niet alleen denken aan een evenwichtiger EMU door sterkere integratie van het economisch beleid in alle dimensies (van sociaal beleid tot fiscale convergentie), maar tevens aan verdieping van het 'Europa van de burgers': anders dan het Verdrag van Amsterdam, sluit Nice immers niet uit dat versterkte samenwerking ook kan slaan op het Europese burgerschap. Ook over andere vormen van verdieping van de politieke integratie tussen de desbetreffende lidstaten moet worden nagedacht. Dit proces kan wellicht beter niet openbaar worden verkondigd als het oprichten van een Europese federatie, maar zou bij voorkeur geleidelijk aan moeten worden ontwikkeld via concrete maatregelen en initiatieven.

We moeten derhalve uitgaan van de noodzaak van een vorm van versterkte samenwerking om de integratiedynamiek gaande te houden en te ondersteunen. Let wel, versterkte samenwerking moet worden beschouwd als een *second best*-oplossing, waartoe men, zo moet worden gevreesd, gedwongen zal worden. Zelfs indien bij verdragswijzigingen besloten wordt toch meer met gekwalificeerde meerderheid te werken in plaats van met unanimiteit, dan zal het immers nog steeds moeilijker worden deze meerderheid te bereiken, zeker indien de drievoudige voorwaarde van het Verdrag van Nice (gekwalificeerde meerderheid met herweging van stemmen, meerderheid van lidstaten en demografische correctie) behouden blijft. Het is daarom toe te juichen dat Nice extra mogelijkheden tot versterkte samenwerking heeft gecreëerd en vooral ook de bestaande mogelijkheden heeft uitgebreid. Maar het systeem staat nog niet op de rails: het verdient verder geoperationaliseerd en vooral verzoend te worden met het idee van het 'kern-Europa'.

Indien versterkte samenwerking niet wordt uitgewerkt in een soort 'kern-Europa', bestaat het gevaar in een lappendekensituatie te belanden. Vanuit *efficiency*-en transparantie-perspectief is het nefast een 'Europa' te ontwikkelen waarbij telkens een andere groep landen besluit een ander beleidsterrein door middel van versterkte samenwerking aan te pakken. Dit zou rechtstreeks leiden tot *Europe à la carte* of een *pick-and-choose Europe*, dat slechts de pleitbezorgers van een intergouvernementeel Europa graag zien en dat onvermijdelijk afbreuk zou doen aan het *acquis communautaire*.

Versterkte samenwerking zou dan ook het best ingebed kunnen worden in een 'kern-Europa', waarbij een

aantal lidstaten zich committeert op een nader te bepalen aantal beleidsterreinen samen verdere stappen te zetten in het integratieproces. Ook vanuit deze optiek is een rigide bevoegdheidsafbakening uiteraard ongewenst, omdat deze de samenwerking tussen de kernlanden binnen het bestaande juridische kader zou bemoeilijken en hen daarom wellicht zou dwingen een nieuw kader te scheppen. Dit laatste is dan weer ongewenst, omdat ook het 'kern-Europa' open moet blijven staan voor dié EU-lidstaten die alle bepalingen ervan willen en kunnen onderschrijven. Daarbij is niet alleen de inhoud van het beleid van belang, maar vooral ook de manier waarop het beleid binnen het 'kern-Europa' tot stand zou komen. Uiteraard gaat het dan om een verfijnde en liefst vereenvoudigde vorm van de communautaire methode waarin Raad en Parlement gelijkwaardige wetgevers zijn en beide zijn geworteld in een zo groot mogelijke democratische legitimiteit.

Het is niet alleen essentieel dat de kopgroep openstaat voor de andere lidstaten; zolang niet alle lidstaten lid zijn van het 'kern-Europa', moeten de banden tussen kopgroep en overige lidstaten gekoesterd worden. Met andere woorden, niet alleen vanuit het perspectief van het *acquis*, maar vooral ook vanuit de eenheid van de Unie, moeten de twee landengroepen dezelfde instellingen blijven gebruiken. Een centrale rol is hierbij weggelegd voor de Europese Commissie, die de belichaming moet zijn van de verbondenheid tussen 'centrum' en 'periferie'.

De beleidsinstrumenten. Van even groot belang is een efficiënte en vooral democratische uitwerking van de nieuwe, alternatieve beleidsinstrumenten. Het lijkt er immers op dat het Europese politieke systeem steeds meer noodgedwongen zal afstappen van de klassieke wetgevende instrumenten, zoals richtlijnen en verordeningen. In de plaats daarvan zal steeds vaker een beroep worden gedaan op elementen van *soft law*, zoals de open coördinatiemethode (*benchmarking*, *peer review*, *best practices*, enz.), richtsnoeren, *co-regulation* en *self-regulation*.

Slotbeschouwingen

Met de aanhoudende stroom toespraken van prominente Europese politici is het debat over de *finalité politique* uit de startblokken geschoten. De drijfveer voor bovenstaande beschouwingen werd mede gevormd door de idee dat deze discussie niet alleen door politici gevoerd mag worden, maar dat ook de academische wereld eraan moet deelnemen. Want de *impact* van de meer technische bespiegelingen over de toekomstige Europese institutionele structuur mag niet worden onderschat. Zij kunnen immers op termijn ook het politiek perspectief van de Unie bepalen.

We hebben dan ook enige essentiële aspecten van de

institutionele hervorming aangekaart, zoals de vereenvoudiging van de verdragen, de beoogde verfijning van de bevoegdheidsafbakening, de versterkte samenwerking en de idee van het 'kern-Europa'. Daarbij wordt beoogd de EU zodanig te hervormen, dat de komende uitbreiding geen negatieve gevolgen heeft voor de verworvenheden van het integratieproces. Want als één ding in Nice gebleken is, dan is het wel dat de Unie er weliswaar juridisch in geslaagd is de uitbreiding gestalte te geven, maar dat in de praktijk talloze extra hervormingen noodzakelijk zullen zijn om straks ook ten minste het huidige niveau van integratie te behouden, laat staan de integratie te verdiepen. ■

Noten

- 1 Na Fischer volgden nog o.m. Chirac, Verhofstadt, Schröder, Blair en Prodi. Voor een uitgebreide lijst en de neerslag van de toespraken, raadpleeg: www.euractiv.com
- 2 J.-L. Dehaene, R. von Weizsäcker, D. Simon, *De institutionele gevolgen van de uitbreiding*, Verslag ten behoeve van de Europese Commissie, Brussel, 1999.
- 3 F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- 4 A. Weale (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, Londen: Routledge, 1998.
- 5 S. Hix, *The Political System of the European Union*, New York: St. Martin's Press, 1999.
- 6 G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, 'European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance', in: *Journal of Common Market Studies*, 1996, 34(3), blz. 341-378.
- 7 J. Pierre (red.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000; R.A.W. Rhodes, 'The New Governance: Governing without Government', in: *Political Studies*, 1996, 44(4), blz. 652-667.
- 8 P. Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*, Londen: Frank Cass, 1996; E. Smith, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Londen: Kluwer Law International, 1996.
- 9 Pedersen, 'Denmark and the European Union', in: L. Miles (red.), *The European Union and the Nordic Countries*, Londen: Routledge, 1996, blz. 81-100.
- 10 K. Nomden, 'Flexibiliteit: sleutelement van de toekomstige Europese integratie', in: *Internationale Spectator*, december 1997, blz. 683-690.

Over de auteurs

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

PETER BURENS is post-doctoraal onderzoeker van het FWO en docent Europees beleid aan de Universiteit Antwerpen.

De militaire integratie van de Europese Unie na Nice

MARC COGEN

DE INTEGRATIE VAN DEFENSIE IN EUROPA IS een onderwerp dat al in de jaren '50 op de agenda stond van de Europese integratie, maar dat in een vroeg stadium daarvan werd afgevoerd, na de mislukte poging te komen tot een Europese Defensie Gemeenschap (EDG, 1954). Bij het begin van de 21ste eeuw maakt verwezenlijking van dit denkbeeld voor het eerst een serieuze kans, na de historische Europese Raad van Helsinki in december 1999. Het plan stapsgewijs een Europese militaire integratie tot stand te brengen, is het laatste en moeilijkste hoofdstuk in de voortgang van de Europese eenwording; dit vanwege de elementaire dimensie van nationale soevereiniteit.

Wat zijn nu de achtergronden van de nieuwe dynamiek? EU-Commissaris Chris Patten schetste in een toespraak te Parijs in juni 2000 voor het Institut Français des Relations Internationales, drie aanleidingen:

1 de teleurstellende resultaten van het werk van het Politiek Comité (dat werkzaam is in de tweede pijler), dat in schril contrast staat met de substantiële voortgang op het gebied van de interne markt en de monetaire eenmaking in de eerste pijler; wellicht doelde de Commissaris op de te ambtelijke aanpak, de grote nadruk op procedures en, vooral, op de diplomatieke retoriek;

2 na de val van de Berlijnse Muur ontstond er weliswaar een nieuwe politieke context in Europa en in de wereld, maar de Europese Unie en haar lidstaten stonden machteloos toe te kijken toen zich het drama in Bosnië-Herzegovina ontwikkelde – een vernederende situatie voor een machtige economische unie met politieke doelstellingen; we kunnen eraan toevoegen dat de militaire interventie in Kosovo andermaal aantoonde dat Europa niet in staat was een dergelijke crisis zelf aan te pakken; en

3 de relatie tussen de EU en de Verenigde Staten verandert – het gevaar is niet zozeer dat de Verenigde Sta-

De Top van Nice heeft de militaire integratie van de Europese Unie weer een stuk verder gebracht. Het is nu aan het Belgisch voorzitterschap modernisering en herstructurering van de nationale legers, technologische voorwaarden van een Europees defensiebeleid en een intern marktbeleid voor de defensieindustrie op de agenda te plaatsen.

ten de kant van het isolationisme opgaan, maar wel dat dit land tendeert naar unilateralisme. Europa zal deze tendens alleen maar versterken indien het zelf niet méér zal doen.

Het debat over de militaire integratie van de Europese Unie past in een bredere discussie over de rol en inbreng van de EU in de *global society*. Hoe kan de Unie effectief bijdragen tot multilaterale acties, zoals in de VN en het IMF? Wat kan de EU doen voor milieuvraagstukken (zoals het in het slop geraakte Kyoto-protocol), voor mensenrechten, voor de talrijke – vooral in Afrika migrerende – vluchtelingen? Het buitenlands beleid van de EU gaat precies over deze kernvragen. Kortom, het Europees veiligheids- en defensiebeleid is geen doel op zich zelf, maar een instrument om de doelstellingen van het buitenlands beleid van de Unie te bevorderen.

Waarvoor dient een militaire capaciteit van de EU?

Met de *Rapid Reaction Force* in oprichting zal de Europese Unie vanaf 2003 een militaire capaciteit hebben en verantwoordelijkheden nemen om tussenbeide te komen in een crisis, in het bijzonder wanneer de Unie haar eigen veiligheid, belangen en waarden moet verdedigen. Het is echter niet de bedoeling, van de Unie de politieagent van de wereld te maken. De kernvraag is

wanneer de Unie zal interveniëren. Hierover zijn nog vele onduidelijkheden. Is een mandaat van de VN-Veilighedsraad juridisch en politiek noodzakelijk? In het geval van Kosovo kwam de NAVO tussenbeide zonder zo'n resolutie. Zal de EU tussenbeide kunnen komen in alle regio's in de wereld? Sommigen wijzen op de noodzaak van de ontwikkeling van een doctrine van de EU voor interventie, met een duidelijke hiërarchie van doelstellingen. De grondslag voor het gebruik van de militaire capaciteit zal in ieder geval rekening dienen te houden met drie gegevenheden.

Ten eerste kent het EU-verdrag géén artikel over *collectieve zelfverdediging*. Bijgevolg is territoriale defensie voorlopig nog uitgesloten van het actiedomein van het Europees veiligheids- en defensiebeleid en wordt verdediging van het eigen grondgebied dus overgelaten aan de lidstaten zelf. Voor de meeste EU-landen is het NAVO-verdrag van toepassing voor zelfverdediging, evenals Artikel V van het WEU-verdrag. Thans is enkel nog sprake van een Europees defensiebeleid en *niet* van een Europees leger. Artikel 17 van het EU-verdrag vermeldt wel dat de Europese Raad (bij eenparigheid van stemmen) kan besluiten een *gemeenschappelijke defensie* in het leven te roepen en dat dit besluit dient te worden bekrachtigd door de nationale parlementen. Het concept van gemeenschappelijke defensie kan echter betekenen dat een Europees leger zou kunnen worden opgericht, met als opdracht het grondgebied van de lidstaten te verdedigen. Deze interpretatie werd onlangs gegeven in een rapport van het Europees Parlement.¹ Het Verdrag van Nice wijzigt het Artikel 17 over veiligheid en defensie door de paragrafen over de verhouding tussen EU en WEU weg te laten. Deze weglating is belangrijk omdat hierdoor de beslissing is genomen de WEU-activiteiten volledig te integreren in het EU-verdrag. Uitzondering is het bekende Artikel V van de WEU voor collectieve zelfverdediging; hierover zal later nog een besluit moeten worden genomen. Indien ook Artikel V zal worden overgebracht, wordt de EU een echte collectieve defensiegemeenschap.

Een tweede gegeven is het *Verdrag van Amsterdam*, in werking getreden op 1 mei 1999, dat de EU de mogelijkheid heeft gegeven militair op te treden bij crises op basis van de zogenaamde Petersbergtaken, namelijk humanitaire opdrachten en reddingsopdrachten, vredeshandhaving en strijdkrachten in crisisbeheersing, met inbegrip van *peacemaking* (zie art. 17, para 2). Dit artikel geeft een aanduiding van het gebruik van de militaire capaciteit, hoewel andere taken niet zijn uitgesloten. Tot op heden wordt er in officiële EU-kringen enkel gedacht in het kader van de Petersbergtaken.

Een derde gegeven zijn de belangrijkste besluiten in de *tweede pijler* (GBVB). Volgens de hiërarchie van Artikel 12 van het EU-verdrag zijn de *gemeenschappelijke strategieën* hiërarchisch de belangrijkste besluiten en

juridisch alleen ondergeschikt aan het EU-verdrag zelf. Ze worden trouwens goedgekeurd door de Europese Raad, het hoogste politieke orgaan. Tot op heden zijn drie van dergelijke gemeenschappelijke strategieën goedgekeurd, één voor *Rusland*, één voor *Oekraïne* en één voor het *Middellandse-Zeegebied*. Een vierde, met betrekking tot de *Balkan*, is in voorbereiding. De goedgekeurde gemeenschappelijke strategieën wijzen erop dat de klemtoon van het Europees veiligheids- en defensiebeleid komt te liggen op gebieden die *grenzen* aan de Unie. Daartoe werd al besloten door de Europese Raad van Lissabon op 26/27 juni 1992; de Unie heeft zich bijgevolg consistent gehouden aan de in Lissabon opgesomde prioritaire gebieden: Midden- en Oost-Europa en de Balkan, het Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten.² In deze prioritaire gebieden zijn er thans conflicten in Kosovo en Macedonië, Irak, er is het Israëlijs/Palestijns conflict, de Kaukasus en Tsjetsjenië, Algerije, Cyprus en Zuidoost-Anatolië.

Civiele crisisbeheersing krijgt voorrang

Met het oog op crisissituaties vereist een geloofwaardig en coherent buitenlands beleid een aanpak die twee kenmerken heeft. Ten eerste moet de EU in staat zijn invloed uit te oefenen via de diplomatie, de talrijke hulpprogramma's, haar handelsbeleid en ontmoetingen met politieke leiders of de politieke dialoog. Dit zijn de zogeheten *civiele* middelen. Ten tweede moet de EU in staat zijn en de politieke wil hebben met *militaire* middelen op te treden indien alle andere middelen falen.

De militaire middelen zijn dus het *laatste middel* van *crisisbeheersing*. Deze opinie wordt trouwens krachtig onderstreept in de rapporten en resoluties van het Europees Parlement. Tussen beide beleidslijnen is er evenwel een vage zone van crisisbeheersing, die een overgang markeert van civiele en politieke middelen naar een militaire aanpak of een combinatie van beide inhoudt. Om deze reden beklemtoonde de Europese Raad van Nice in december 2000 de noodzaak van betere synergie tussen beide vormen van crisisbeheersing. In de toekomst zal men ertoe moeten komen de verantwoordelijkheid van toezicht op civiele en militaire middelen onder te brengen onder één gezag. De civiele middelen zijn nu deel van het EG-verdrag, dus de communautaire pijler, terwijl de militaire middelen intergouvernementeel zijn. Voorlopig zal men het moeten stellen met een goede coördinatie tussen Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger voor de tweede pijler en de Algemene Raad. In de toekomst kunnen alle middelen worden geconcentreerd in de functie van de Commissaris voor Externe Betrekkingen, die ook de functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid op zich neemt.

Met het oog op het verband tussen militaire en civiele crisisbeheersing is het nodig iets te zeggen over de

civiele dimensie. In het verleden ontwikkelde de EU instrumenten die deel uitmaken van de civiele middelen van crisisbeheersing. De meeste zijn deel van de *eerste pijler* en omvatten een brede waaier van hulpverlening, zoals betalingsbalanssteun, steun aan programma's voor mensenrechten, bijstand bij verkiezingen, versterking van overheidsinstellingen, steun aan de media, grenscontrole, ontminningsdiensten, politietraining, demobilisatie van soldaten, bemiddeling. Een bekend programma is ECHO, voor verlening van humanitaire bijstand. Ook in de *tweede pijler* (GBVB) zijn er in het verleden besluiten genomen en mechanismen in het leven geroepen met het oog op civiel crisisbeheer. Een van de oudste is de gezamenlijke actie voor steun aan het democratisch en multiraciaal transitieproces van Zuid-Afrika, goedgekeurd in december 1993.³ Tijdens de Europese Raad van Helsinki (december 1999) werd een rapport van het voorzitterschap goedgekeurd om de civiele component van crisisbeheer verder te ontwikkelen als aanvulling op de militaire component. Speciale aandacht werd besteed aan een *rapid reaction capability*. Ook werd besloten een inventarisatie te maken van de bestaande nationale middelen en expertise die kunnen worden ingezet in een snelle civiele operatie, en een studie aan te vatten met betrekking tot mogelijke inzet van politiekrachten. De Commissie heeft in december 2000 een voorstel van verordening ingediend voor de oprichting van een Snelle Reactie Faciliteit. Op 26 februari 2001 keurde de Raad Verordening n° 381/2001 over een Snel Reactie Mechanisme goed, die onmiddellijke financiering mogelijk maakt in crisissituaties, ook voor civiele crisisbeheersing.⁴ Dit zal de mogelijkheid van de EU verbeteren tijdig in te grijpen met niet-militaire middelen. De Europese Raad heeft ook besloten uiterlijk in 2003 een politiemacht van 5000 agenten op te richten voor crisissituaties; van hen moet binnen 30 dagen een duizendtal kunnen worden ingezet. De politiemacht hoort thuis onder de civiele aspecten van crisisbeheersing en in het kader van de Petersbergtaken.

Militair crisisbeheer

De Balkanoorlog heeft de EU gedwongen zich vast te leggen op bijdragen aan crisisbeheersing, zowel door structuren op te zetten als door in adequate middelen te voorzien. De oprichting van een *Rapid Reaction Force*, waartoe in Helsinki werd besloten, beoogt vanaf 2003 een troepenmacht van 50.000 tot 60.000 soldaten te kunnen ontplooiën binnen 60 dagen, en dit vol te houden gedurende één jaar – ze zullen worden ingezet in het kader van de Petersbergtaken. Tijdens een conferentie op 20 november 2000 hebben de EU-lidstaten een catalogus goedgekeurd waarin elke lidstaat heeft aangegeven welke troepen en militaire uitrusting ter beschikking zullen worden gesteld. De *Rapid Reaction Force* is niet noodzakelijkerwijs een stap in de richting van een

Europees leger. Wel is het een zogeheten autonome capaciteit, die dus desnoods kan optreden zonder de NAVO. Zonder de NAVO betekent in dit verband dat er een aparte politieke en juridische grondslag is, een eigen uitrusting voor de *Rapid Reaction Force*, zodat het niet noodzakelijk is een beroep te doen op NAVO-middelen. Wanneer we rekening houden met vervanging en ondersteuning, spreken we hier eigenlijk over 120.000 soldaten. Bovendien zijn 400 gevechtsvliegtuigen en 100 marineschepen opgenomen in de toezeggingen volgens de hierboven vermelde catalogus.

Europese militaire capaciteit: huidige zwakheden

De samenstelling van de catalogus bracht tegelijkertijd de zwakheden van de Europese defensie aan het licht en de noodzaak het militair beleid van de EU-lidstaten resoluut te herzien, en wel op korte termijn. Als een erfenis van de Koude Oorlog kampen de Europese landen thans met een teveel aan soldaten en met te weinig transportmiddelen en andere militaire uitrusting. In 1999 werd 61% van het militair budget van de EU-landen besteed aan personeelskosten, terwijl dit amper 39% was in de Verenigde Staten. Te omvangrijke strijdkrachten laten te weinig ruimte voor modernisering. In 1999 besteedden de EU-landen gemiddeld 14% van hun militair budget aan nieuwe uitrusting, terwijl dit in de Verenigde Staten 24% was. De kloof in militair-technologisch onderzoek is nog groter: de Verenigde Staten besteedden \$ 36,5 miljard, terwijl alle EU-landen van de NAVO te zamen een bedrag van \$ 8,9 miljard uitgaven.

Structurele hervormingen van de Europese legers zijn dus dringend nodig. Een *audit*-studie, uitgevoerd door de WEU in 1999, kwam tot de bevinding dat de militaire capaciteit van de EU meer luchttransportmiddelen vergt, betere logistieke eenheden, verbeterde satellietwaarneming en grotere compatibiliteit van communicatiestructuren, ook in NAVO-verband. Zo bleek tijdens de Kosovo-oorlog dat Amerikaanse en Europese gevechtsvliegtuigen alleen konden communiceren via niet-beveiligde frequenties, omdat de Amerikaanse gecodeerde communicatiesystemen niet compatibel waren met die van sommige andere NAVO-landen. Ook resulteerde het gebrek aan Europees militair luchttransport in vertraging van de ontplooiing van de troepen. Er was slechts één Europees militair vaartuig (een Britse onderzeeër) in staat geleide kruisraketten te lanceren.

Inkrimpings van het personeel van de Europese strijdkrachten zal niet eerder dan na een termijn van 10 jaren de nodige bezuiniging opleveren om de modernisering door te voeren. Het Pentagon begon in 1988 militaire bases te sluiten, maar pas vanaf 1998 overtrof de daaruit voortvloeiende besparingen de kosten van ontmanteling en milieusanering. Kan de Europese militaire integratie nog zolang wachten, indien vanaf 2003 de RRF zal worden ontplooid? De Europese lan-

den liggen bovendien in de Euro-zone, wat betekent dat hun jaarlijks deficit niet hoger mag zijn dan 3% van het BNP. Ook dat levert spanning op voor het algemene begrotingsbeleid en leidt onvermijdelijk tot de vraag hoe prioritair de Europese militaire integratie wel is voor de nationale regeringen en parlementen. Keuzen op budgettair gebied impliceren immers ook een optie voor een Europese defensiepolitiek in de toekomst. Hoe zullen de Europese lidstaten het noodzakelijke geld vrijmaken voor verhoging van het defensiebudget in het belang van een Europees veiligheids- en defensiebeleid? Heel belangrijk is de rol van nationale parlementen in het debat over de militaire integratie van de EU. Steun van de publieke opinie voor het project van de militaire integratie is essentieel. Hiervoor is het onontbeerlijk dat de openbare mening tijdig wordt geïnformeerd over de draagwijdte ervan, implicaties en te bereiken resultaten. Het project zal mislukken indien deze component niet de nodige zorg en aandacht krijgt.

Behoeftte aan snelle en efficiënte besluitvorming

Een andere vraag is hoe efficiënt de besluitvorming van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is. Slagen de vijftien EU-landen erin gezamenlijk en tijdig op te treden in verband met crisisbeheer? Het GBVB heeft een slechte reputatie wat betreft efficiëntie en coherentie. Al te dikwijls is er inzake belangrijke actuele veiligheidsvraagstukken geen sprake van een gemeenschappelijk standpunt, laat staan van een gemeenschappelijke actie. Er is een Europese traditie van diplomatieke retoriek of zelfs van compleet stilzwijgen. Dat moet veranderen, vinden ook de regeringen.

Het Verdrag van Amsterdam (art. 26) creëerde een nieuwe functie van *Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB*, met als taak de Raad bijstand te verlenen en, op verzoek van de Raad, politiek overleg te plegen met derde landen. Op 18 oktober 1999 werd Javier Solana in deze functie aangesteld. Sinds 25 november 1999 combineert hij deze functie met die van secretaris-generaal van de WEU. De nieuwe functie beoogt een betere continuïteit van de tweede pijler te waarborgen en het vermogen te ontwikkelen een leidende rol te spelen in crisisbeheersing. Tijdens de Europese Raad van Helsinki werd een akkoord bereikt om de besluitvorming te stroomlijnen en meer Europees te maken. Er werd besloten *nieuwe politieke en militaire organen* op te richten, die noodzakelijk zijn om politieke leiding en strategische richting te geven aan de operaties, en gebruik te maken van de institutionele structuur van de EU.

Een *eerste* nieuw orgaan is het *Politiek en Veiligheidscomité*. Dit bestaat uit ambassadeurs van de 15 lidstaten en is een sleutelorgaan in het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Het staat onder het gezag van de Ministers en beraadslaagt over elk aspect van het GBVB, ook de militaire integratie. Het kan ook bijeenkomen in

de formatie van de Politieke directeuren van de ministeries van buitenlandse zaken. Bovendien kan, in opdracht van het Voorzitterschap, de Hoge Vertegenwoordiger dit comité voorzitten in crisissituaties. Het Verdrag van Nice (nieuw art. 25) geeft een groter gezag aan het Politiek en Veiligheidscomité (COPS), omdat het door de Raad gemachtigd kan worden tijdens een crisis zelfstandig besluiten te nemen over de crisisoperaties en dus over deze operaties de leiding te nemen, met inbegrip van de politieke leiding van militaire operaties. De Europese Raad van Nice – zie bijlage III van het door de Europese Raad goedgekeurde *Presidency Report on the European Security and Defence Policy* – verklaarde het comité ook bevoegd een dialoog te voeren met de NAVO. De Hoge Vertegenwoordiger zal in crisissituaties zijn beleid afstemmen op de besluiten van het Politiek en Veiligheidscomité. In dergelijke situaties kan de Hoge Vertegenwoordiger het comité voorzitten in plaats van de ambassadeur van het land van het Voorzitterschap.

Het *tweede* nieuwe orgaan is het *Militair Comité* (EUMC), samengesteld uit de stafchefs, die vertegenwoordigd zijn door een militaire vertegenwoordiger. Het geeft militair advies aan het Politiek en Veiligheidscomité en geeft militaire leiding aan de Militaire Staf van de EU.

Het *derde* nieuwe orgaan is de *Militaire Staf* van de EU (EUMS), die thans uit een 20-tal officieren bestaat, maar hun aantal wordt opgetrokken tot 45. De Militaire Staf is bevoegd voor *early warning, situation assessment and strategic planning*.

De Europese Raad van Nice heeft de drie nieuwe organen ingesteld als permanente organen of *standing bodies* en de *Terms of Reference* van beide vermelde militaire organen gedefinieerd. Voordien bestonden de drie organen enkel op voorlopige basis. In Nice werd ook besloten deze organen zo snel mogelijk operationeel te maken. Een nieuwe beslissing zal hiertoe niet later vallen dan op de Europese Raad van Laken tijdens het Belgisch voorzitterschap in het najaar van 2001.

In verband met art. 17 over het Europees defensiebeleid moet ook melding worden gemaakt van art. 23 over de besluitvorming inzake militaire vraagstukken. Besluiten worden genomen met unanimiteit – weliswaar zonder Denemarken wegens de *opt-out* – hoewel een onthouding de totstandkoming van een besluit niet zal verhinderen (*positive abstention*). Volgens een letterlijke lezing van art. 23 is een tegenstem overigens wel degelijk een veto, omdat enkel sprake is van onthouding. Tot op heden heeft zich echter nog geen stemming in deze zin voorgedaan, omdat controverstele vragen gewoon worden weggelaten van de agenda van de Algemene Raad, zoals de recente Amerikaans-Britse bombardementen op Irak of het Amerikaanse plan voor een nationaal anti-rakettenschield.

De verbetering van de besluitvorming in de tweede pijler is niet altijd afhankelijk van een verdragswijzi-

ging. Zelfs onder de bestaande verdragen kunnen besluiten worden genomen om het Europees defensiebeleid te bevorderen. Een zonder meer wenselijke verbetering is de oprichting van een aparte Raad van Ministers van Defensie. Nu wordt over deze materie enkel gesproken in het kader van de Algemene Raad. Een gespecialiseerde Defensieraad kan de defensiepolitiek wellicht grondiger bespreken en bevorderen. Een dergelijke toekomstige Defensieraad zou zich allereerst moeten richten op het bepalen van de contouren van een Europese defensiepolitiek, met bijzondere aandacht voor militaire convergentiecriteria, evenals op de mogelijkheid van een Europese defensie-industrie.⁵

Een Atlantische en een Oost-Europese dimensie

Volgens de artikelen van het EU-verdrag is er geen incompatibiliteit tussen dit verdrag en het NAVO-verdrag. Toch zal de militaire integratie van de EU op termijn leiden tot verandering van het karakter van de NAVO. Nog steeds bestaat er in Mons (België) een Amerikaanse sectie die besluit welke informatie wordt doorgegeven aan de NAVO-bondgenoten. Tijdens de Kosovo-oorlog weigerde het Pentagon te overleggen met de andere NAVO-landen over de inzet van wapens, zoals de B-2 bommenwerper en de F-117 jachtvliegtuigen. De EU-landen zullen de komende jaren hun achterstand op het gebied van de militaire uitrusting noodgedwongen moeten wegwerken om in staat te zijn een militaire operatie te leiden en autonoom uit te voeren. Meer en meer zal het zwaartepunt van de defensie van Europa bij de EU komen te liggen en steeds minder bij de NAVO. De Europese Raad van Nice⁶ heeft beginselen goedgekeurd inzake consultatie, samenwerking en transparantie met de NAVO en de modaliteiten voor toegang van de EU tot de NAVO-middelen en -capaciteiten. Deze beginselen dient de EU nog te bespreken met de Verenigde Staten en Canada. In de beginselen onderstreept de EU het belang van een gewaarborgd gebruik van de *planning capabilities* van de NAVO en de toegang tot de NAVO-capaciteiten.

Steeds vaker zal zich het vraagstuk voordoen van militaire samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa, die na toetreding tot de EU zullen deelnemen aan de militaire integratie. Nu reeds verbinden de kandidaat-landen zich systematisch aan de besluiten onder de tweede pijler. Maar de militaire samenwerking gaat verder dan de uitbreiding van de Unie. Op basis van de *gemeenschappelijke strategieën* ten aanzien van Rusland en Oekraïne wordt deze landen het perspectief geboden deel te nemen aan door de EU geleide militaire operaties. Hetzelfde geldt trouwens voor Canada, een land dat al uitdrukkelijk van zijn belangstelling blijkt heeft gegeven. De Europese Raad van Feira (juni 2000) heeft mogelijke deelname van deze landen bekrachtigd

en de Europese Raad van Nice heeft concrete richtlijnen voor hun deelname goedgekeurd. Elke zes maanden zal de *PSC Trojka* met Rusland en Oekraïne informatie uitwisselen over het Europees veiligheids- en defensiebeleid. In een crisissituatie zal gesproken worden over hun mogelijke deelname aan een EU-operatie. Indien Rusland of Oekraïne zou deelnemen, stelt het een verbindingsofficier aan bij de *Planning Staff* en heeft het dezelfde rechten en plichten in het op te richten *Committee of Contributors*. De vraag is of het mogelijk zal zijn Rusland en Oekraïne metterdaad te betrekken in een Europese veiligheidsstructuur, iets wat tot op heden niet echt lukt via de NAVO. Verwijzing naar de controversie met Rusland over uitbreiding van de NAVO met Midden- en Oost-Europa of de NAVO-operatie in Kosovo volstaat.

GBVB verdient zo groot mogelijke transparantie

Een laatste woord dient gezegd te worden over de transparantie en de toegang tot informatie in de tweede pijler. Algemeen wordt aangenomen dat er een evenwicht nodig is tussen enerzijds transparantie en vrije toegang tot documenten voor het publiek, en anderzijds de noodzaak van militaire geheimhouding. De vraag is of dit evenwicht thans bestaat. In de zaak *Hautala versus de Raad* van 19 juli 1999 (case T-14/98) voor het Gerecht van Eerste Aanleg klaagde mevrouw Hautala, lid van het Europees Parlement, dat de Raad haar geen toegang had gegeven tot een rapport van een werkgroep van het GBVB over de export van wapens. Volgens de communautaire wetgeving mag de Raad toegang tot documenten weigeren ter bescherming van het openbaar belang van de internationale relaties van de Unie. De Raad heeft dus een discretionaire bevoegdheid ter zake. Het Gerecht van Eerste Aanleg oordeelde dat de Raad gedeeltelijke toegang tot het gevraagde rapport had moeten geven en de passages had kunnen weglaten die vertrouwelijk waren. Het Gerecht vernietigde om deze reden de beslissing van de Raad. In een recent rapport van het Europees Parlement onderstreept het parlement het belang van de beginselen van transparantie en verantwoordelijkheid in de tweede pijler.⁷

In augustus 2000 heeft de Raad een besluit genomen over de publieke toegang tot Raadsdocumenten.⁸ Het Raadsbesluit bekrachtigt het besluit van de Hoge Vertegenwoordiger van 27 juli 2000, waarbij deze zelf kan beslissen welke documenten het etiket *TOP SECRET* hebben en dus niet toegankelijk zijn. Het EP betreurt dat de Raad eenzijdig dit besluit heeft genomen en dringt aan op een overeenkomst Raad-Parlement om toegang te krijgen tot alle documenten. Het EP doet het voorstel een gespecialiseerde eenheid binnen het Comité voor het Buitenlands Beleid van het Europees Parlement op te richten, ofwel een subcomité voor het veiligheids- en defensiebeleid. Er bestaat dus parlemen-

tair ongenoegen over het al te strikt karakter van de geheimhoudingsregels, zoals opgesteld door de Hoge Vertegenwoordiger en bekrachtigd door de Raad. Enkele regeringen waren het niet eens met het Raadsbesluit, hetgeen heeft geleid tot het verzoek van Nederland bij het Hof om het Raadsbesluit nietig te verklaren (zaak C-369/00).

Conclusie

Ondanks negatieve berichtgeving over de resultaten van de Europese Raad van Nice in december 2000 is de top van Nice geen mislukking geworden voor de militaire integratie van de Unie. Integendeel, essentiële besluiten werden genomen die de toekomstige richting van de militaire integratie vormgeven. Allereerst is de *weglating van de WEU* uit het Unieverdrag een duidelijk politiek besluit, waardoor de militaire operationele taken van de WEU definitief worden overgedragen aan de EU. Hierdoor zal de EU zelf militaire taken op zich nemen en verdwijnt de WEU op termijn volledig. Alleen het vraagstuk van de *collectieve zelfverdediging* is een restant van het WEU-verdrag (art. V); dit wordt bijgevolg een prangend politiek agendapunt voor de EU, dat besproken moet worden op het hoogste politiek en militair niveau.

Een *tweede* punt van vooruitgang, geboekt in Nice, is de *opwaardering van het Politiek en Veiligheidscomité* tot permanent en centraal orgaan binnen de besluitvorming van de tweede pijler. Een snelle en efficiënte besluitvorming is helaas nog niet gewaarborgd, maar het permanente comité, met nieuwe bevoegdheden, vereenvoudigt wel de bureaucratisch-diplomatieke aanpak van de Unie. Het is te betreuren dat de positie van de Hoge Vertegenwoordiger niet echt werd verbeterd, en hier stelde Nice teleur. De fusie van de functie van Hoge Vertegenwoordiger én Commissaris voor Externe Betrekkingen blijft dus op de agenda van een toekomstige Europese Raad staan. De grijze zone tussen civiel en militair crisisbeheer en de behoefte aan een coherent buitenlands beleid rechtvaardigen een dergelijk samengaan, zoals het EP ook herhaaldelijk heeft bepleit.

Een *derde* punt van vooruitgang zijn de voorgestelde *consultatiemechanismen* met de NAVO, alsook met Rusland en Oekraïne. Hoewel procedureel opgevat, impliceren de mechanismen toch een concrete positiebepaling van de EU. Ten aanzien van de NAVO blijkt dat de EU zich het recht voorbehoudt *zelfstandig* te oordelen over gebruik van haar militaire capaciteit, evenwel *na* consultatie met de NAVO. Er wordt echter geen vetorecht toegekend aan de NAVO en evenmin aan een NAVO-lidstaat die niet deelneemt aan de militaire integratie van de EU. De consultatiemechanismen met Rusland en Oekraïne zijn een voortzetting van de desbetreffende *gezamenlijke strategieën*; ze openen de mogelijkheid via de-

ze kanalen een dialoog aan te gaan over een Europees veiligheidsconcept dat verder reikt dan de Europese Unie.

Een belangrijk element van een toekomstige Europese militaire integratie is men echter tijdens de Europese Raad van Nice uit de weg gegaan; het gaat hier in het bijzonder om het concrete beleidskader voor het tot stand brengen van een Europese defensiepolitiek. De oprichting van een *Europese defensieraad* als nieuwe gespecialiseerde Raad is nodig, wil men op militair-technisch gebied een Europees beleid kunnen ontwikkelen. Onderwerpen als de modernisering en herstructurering van de nationale legers in een Europees gemeenschappelijk perspectief, de condities van de technologische basis van een Europees defensiebeleid, alsook het entameren van een intern marktbeleid voor de defensie-industrie horen hierin thuis. Het Belgisch voorzitterschap heeft in het najaar van 2001 hier dus enkele belangrijke agendapunten voorhanden om het debat over de militaire integratie van de Unie voort te zetten. ■

Noten

- 1 Het *Report on the establishment of a common European security and defence policy after Cologne and Helsinki*, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy - Part 1, A5-03339/2000, stelt dat '...Member States are linked by mutual political solidarity - Article 2 TU - which in itself is already a factor for security and, when the time comes, will lead to a position in which the CFSP will also guarantee Member States' borders as the external borders of the Union'.
- 2 *Bulletin EC* 6-1992, blz. 19.
- 3 Besluit 93/678/CFSP - L 316, 17 december 1993.
- 4 COM(2000)119 van 11 april 2000 - Proposal for a Council Regulation creating the Rapid Reaction Facility. Dit voorstel werd door het EP besproken in het rapport A5-0392/2000 van 7 december 2000. Verordening no 381/2001 in *Publikatieblad L* 057 (februari 2001).
- 5 Inzake militaire convergentiecriteria zie A. Missiroli, 'European Security and Defence: The Case for Setting "Convergence Criteria"', in: *European Foreign Affairs Review*, 1999, no 4, blz. 485-500; R. de Wijk, 'Convergence Criteria: Measuring Input or Output?', in: *European Foreign Affairs Review*, 2000, no 5, blz. 397-417. Inzake het creëren van een concurrerende technologische en industriële basis voor een Europees defensiebeleid, zie het Commissievoorstel 'Implementing the European Union Strategy on Defence-Related Industries' - COM(97)583, en de daaropvolgende resolutie van het Europees Parlement van 28 januari 1999.
- 6 Zie het door de Europese Raad van Nice goedgekeurde *Presidency Report on the European Security and Defence Policy*.
- 7 Zie noot 1.
- 8 Raadsbesluit 2000/527/EG, *Publikatieblad* 23 augustus 2000, blz. 10.

Over de auteur

MARC COGEN is hoogleraar internationaal recht en Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie aan de Universiteit Gent

Het elfde Belgische voorzitterschap van de Europese Unie

LAURENT VAN DEPOELE

MET INGANG VAN 1 JULI 2001 ZAL BELGIË VOOR DE ELFDE maal sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome het voorzitterschap van de Europese Unie bekleden, en wel voor de tweede helft van dit jaar. Een voorzitterschap grijpt echter niet plaats in het luchtledige en kan zeker niet alles bepalen, maar het moet bij het bepalen van Europees beleid rekening houden met interne EU-factoren, zoals het pas onder tekende Verdrag van Nice en de feitelijke en fysieke invoering van de euro; met externe factoren, zoals de toetredingsonderhandelingen; en ten slotte met structurele gegevens, in het bijzonder het functioneren van een federale staat als België.

Op een in april jl. in Brussel gehouden conferentie van TEPSA¹ over het Belgisch voorzitterschap typeerde voormalig premier en oud-minister van buitenlandse zaken Mark Eyskens de voorzitter als een 'makelaar' en een 'bruggenbouwer'. De manoeuvreerruimte van het voorzitterschap is dus eerder beperkt. Op 2 mei jl. presenteerde premier Guy Verhofstadt zijn prioriteitennota aan het Belgisch Parlement en daarna aan de pers. Deze nota omvat niet minder dan zestien prioriteitspunten.

De interne beleidsdomeinen

België wordt automatisch geconfronteerd met de voorbereidingen voor de materiële invoering van de euro op 1 januari 2002. Dit is ongetwijfeld een belangrijke stap op weg naar een interne markt. Maar een echte eenheidsmarkt veronderstelt ook de verdere uitwerking van Europese fiscale maatregelen. Het in de prioriteitennota vermeld fiscaal pakket beperkt zich voorzichtigheidshalve tot het externe luik en spreekt over onderhandelingen met derde landen, in het bijzonder met Zwitserland. Een verklaring voor deze voorzichtige houding zou gezocht kunnen worden in de wens premier Blair te ontzien, door o.a. van de fiscale harmonisatie geen strijdpunt te maken, dit met het oog op de komende Britse verkiezingen.²

De vorming van een Europees sociaal model blijft ook tijdens het Belgisch voorzitterschap een centraal aandachtspunt. 'Daarbij zal de klemtoon gelegd worden op de kwaliteit van de arbeid, de gelijkheid van kansen, de grotere betrokkenheid van werknemers bij economische mutaties, de modernisering van de sociale bescherming, de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede en de duurzaamheid en de herfinanciering van de pensioenen.'³

Wanneer we rekening houden met het feit dat pensioenen tot de prerogatieven van de lidstaten behoren en uitsluitend door deze worden gefinancierd, lijkt vooruitgang op dit terrein zeer twijfelachtig. Maar de Belgische regering heeft duidelijk 'de bedoeling om tegen het einde van 2001 overeenstemming te bereiken over een aantal gemeenschappelijke doelstellingen die blijvende bescherming waarborgen voor de gepensioneerden en tegelijkertijd de openbare financiën [te] garanderen'.⁴

Een andere belangrijke prioriteit, naast de *follow-up* van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) wat betreft het tot stand brengen van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en waarover de Europese Raad van Brussel/Laken een evaluatie van de vooruitgang dient te maken, is de kwestie van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Immigratie en politiek asiel zijn twee verschillende facetten van eenzelfde menselijke werkelijkheid; de Belgische regering wil streven naar een billijker Europese lastenverdeling en naar het opvoeren van de strijd tegen de illegale immigratie. Communautaire regelgeving zou op termijn moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen die in de hele Unie geldig is. Maar de idee van een uniforme Europese asielprocedure lijkt niet op korte termijn haalbaar.

Over het feit dat immigratiebeleid en asielbeleid verschillende doelstellingen hebben en dus verschillend moeten worden ingevuld, wordt in de prioritei-

tennota niets gezegd. Wel wordt gewezen op het streven naar een politiek akkoord tijdens het Voorzitterschap over de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten door de oprichting van een vaste eenheid van magistraten (Eurojust).

Het gaat echter niet alleen om de bescherming van de Europese burger tegen de internationale misdaad, maar ook om de bescherming van de consument. Derhalve is het Belgisch voorzitterschap 'vast van plan om over te gaan tot de definitieve installatie van de Europese voedselautoriteit'⁵, die gepaard dient te gaan met versterking van de controle op de totale voedselketen. In het verlengde van de Europese Raad van Göteborg van deze maand wil het Belgisch voorzitterschap een strategie uitstippelen om de duurzaamheid van het sectorbeleid van de Unie te waarborgen, in het bijzonder ten aanzien van economische groei, sociale cohesie en milieu.

De externe beleidsdomeinen

Een onvermijdelijke prioriteit is natuurlijk de uitbreiding van de EU. De meeste lidstaten zien deze uitbreiding als een 'bittere pil', en, wat erger is, als een beleid dat in het belang is van slechts enkele lidstaten en niet als een ontwikkeling die ten voordele strekt van de gehele Unie. Het is duidelijk dat voortzetting van de toetredingsonderhandelingen onder het Belgisch voorzitterschap, in samenwerking met de Europese Commissie, slechts kan leiden tot wat in de prioriteitennota 'brede oriëntatiediscussies op de Europese Raden van Gent en Brussel/Laken' genoemd worden. Bijgevolg zullen de arbitrages over de moeilijke problemen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het vrij verkeer van personen, waarschijnlijk onder het Spaanse voorzitterschap, in het eerste semester van 2002, genomen worden. Niettemin verwachten de kandidaat-lidstaten, zoals Polen, veel van het Belgisch voorzitterschap. De recente bezoeken van de premier en andere regeringsleden aan de kandidaat-lidstaten hebben bij velen de hoop gewekt dat er iets interessants zou kunnen gebeuren onder het Belgisch voorzitterschap, maar dit moet worden betwijfeld.

Wat het optreden van de Unie op het internationale toneel betreft, wil België dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid doeltreffender en samenhangender wordt, o.a. door een 'meer prominente rol voor de Secretaris-Generaal/Hoge Vertegenwoordiger en een versterking van het overleg tussen deze laatste en de Commissie'.⁶ Overeenkomstig de in Nice genomen besluiten zal de Europese Raad van Brussel/Laken de Unie operationeel moeten verklaren op het vlak van crisisbeheer. Dit zou dan een tweede conferentie vergen, om de nodige militaire capacitei-

ten te verkrijgen indien de 'rapid reaction force' in 2003 geloofwaardig wil zijn en tevens de uitwerking van een permanente regeling met het Noordatlantisch Bondgenootschap. Andere belangrijke internationale agendapunten zijn de samenwerking tussen de EU en Rusland, de vredesprocessen in Midden-Afrika, in het Midden-Oosten en op de Balkan.

De toekomst van de Europese Unie

Op verzoek van Duitsland werd op de Europese Raad van Nice besloten een groot en diepgaand debat over de toekomst van de Europese Unie te organiseren. Duitsland had al met de uiteenzetting van minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer in mei 2000 het initiatief van het opnieuw lanceren van het institutioneel debat opgepakt. Bondspresident Rau en, nog recenter, bondskanselier Schröder, hebben ook hun stem laten horen. Frankrijk, geconcentreerd als het is op zijn interne problemen, heeft nog niet hardop geantwoord. Wel zou tijdens het jongste Frans-Duitse overleg op 11 mei jl. Frankrijk aan kanselier Schröder duidelijk hebben gemaakt dat er geen sprake kan zijn de Raad van Ministers tot een Tweede Kamer te hervormen. De uitvoerende macht van de Europese Unie moet in Franse ogen gedeeld blijven tussen Raad en Commissie.

Maar veel verder dan tot enkele losse reacties is Frankrijk niet gekomen. Het is waar dat het perspectief van de presidentsverkiezingen in Frankrijk in juni 2002 het lanceren van ambitieuze projecten niet vergemakkelijkt. Maar deze uitleg snijdt blijkbaar geen hout voor Duitsland, waar pas in september 2002 wetgevende verkiezingen plaatsvinden. In elk geval is de Frans-Duitse tandem, die in het verleden vaak als de motor van het integratieproces heeft gefunctioneerd, defect geraakt.

Maar deze omstandigheden zijn misschien, paradoxaal genoeg, juist voordelig voor het Belgisch voorzitterschap, dat aldus beschikt over een ruimte om het debat over de toekomst van de Unie met nieuwe ideeën en voorstellen te verrijken. Indien er in België een bijna algemene consensus bestaat over de verdere ontwikkeling van de Unie in een meer federale richting, is dit niet het geval voor de meeste lidstaten waar overwegend een intergouvernementeler benadering wordt aangehangen. Daarom dient het Belgisch voorzitterschap zich niet te veel illusies te maken over de Verklaring van Brussel/Laken.

In de prioriteitennota blijft men inderdaad voorzichtig: 'het is niet de bedoeling om reeds definitieve antwoorden te formuleren'; wel om 'via gerichte vragen het debat te stimuleren over alle vraagstukken die de toekomst van Europa aanbelangen'. De vraagstelling wordt ruimer gezien dan de vier thema's die in

Nice werden vooropgesteld. 'In Brussel/Laken moet een kader worden vastgelegd opdat alle vraagstukken over de toekomst van de Unie zouden kunnen worden aangesneden.' De meest fundamentele vraag is echter 'hoe het politieke leven te structureren in een uitgebreide Unie?' Ook vice-premier en minister van buitenlandse zaken Louis Michel verklaarde onlangs dat de verdieping van de Europese constructie erop gericht moet zijn Europa opnieuw naar zijn inwoners te doen luisteren.⁷

Inderdaad, ook in België – waar het adagium 'dat wat goed is voor Europa ook goed is voor België' als zodanig nog niet wordt bestreden, begint de publieke opinie zich toch vragen te stellen over Europa. De Verklaring van Brussel/Laken zal dus geen concrete voorstellen over de verdere ontwikkeling van Europa bevatten, zij zal slechts 'de deuren openen voor het brede, diepgaande debat van de volgende jaren'.⁸

De structurele factoren

De evolutie van een unitaire naar een federale staat heeft in België weinig veranderd aan het vaag pro-Europese gevoel; wel heeft het de besluitvorming over Europese zaken ingewikkelder gemaakt. Artikel 203 van het EU-verdrag, dat bepaalt dat in de Raad één vertegenwoordiger per lidstaat zetelt en dat deze gemachtigd moet zijn de betrokken lidstaat te verbinden, laat toe dat de deelstaatministers als volwaardige participanten deelnemen aan de Europese Ministerraden. Het akkoord van 8 maart 1994, gesloten tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Regio's, voorziet in een verdeling tussen het federale en het gefedereerde niveau op grond van een rangschikking van de verschillende Raadsformaties in vier categorieën.

In de eerste categorie heeft men een exclusieve federale vertegenwoordiging die geldt voor de Raad Algemene Zaken, Ecofin, Begroting, Justitie en Binnenlandse Zaken, Telecommunicatie, Consumenten, Visserij, Burgerbescherming en Ontwikkelingssamenwerking. In de tweede categorie bestaat een federale vertegenwoordiging, met een assessor van de gefedereerde entiteiten. Hier betreft hier de materies landbouw, interne markt, volksgezondheid, energie, leefmilieu, transport, sociale zaken. In de derde categorie is er een vertegenwoordiging door de gefedereerde entiteiten met aanwezigheid van een federale assessor, terwijl in de vierde categorie exclusieve vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten bestaat.⁹

Dit heeft tot gevolg dat tijdens het Belgisch voorzitterschap de raden Onderwijs, Jeugd, Cultuur, Toerisme, Huisvesting en Ruimtelijke Ordening, Wetenschapsbeleid en Industrie door een minister van de Belgische deelstaten zullen worden voorgezeten. Daar-

naast is in België bij de voorbereiding van de standpunten in Europese zaken de coördinatie, volgens het beginsel van consensus, met het gefedereerde niveau verplicht. Het zal dus interessant zijn te zien hoe de wisselwerking tussen de Europese Unie, de lidstaten en de regio's en/of gewesten zal worden omschreven in het kader van het debat over de toekomst van Europa.

Na Nice, dat een weinig fraai beeld heeft gegeven van de nationale eigen belangen die men boven het gemeenschappelijk belang stelt, zou België als 'ambitieuze Voorzitter' theoretisch een unieke kans hebben aan het integratieproces een nieuwe impuls te geven, en wel via het stimuleren van de uitbreidingsonderhandelingen, via de verdere ontwikkeling van een eigen Europese defensie-identiteit en via het grote debat over de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie. De structurele beperkingen waarmee een Voorzitterschap wordt geconfronteerd, en die mede worden bepaald door de posities van de andere lidstaten en het algemeen politiek klimaat, fungeren als de praktische bezwaren die staan 'tussen droom en daad'. ■

Noten

- 1 Trans European Policy Studies Association.
- 2 Zie *Knack*, 9 mei 2001, blz. 27.
- 3 Prioriteitennota.
- 4 *Ibid.*
- 5 *Ibid.*
- 6 *Ibid.*
- 7 Toespraak op de Tepsa-Conferentie over het Belgisch voorzitterschap, 27 april 2001.
- 8 Prioriteitennota.
- 9 Dirk Wouters, 'De werking van de Federale Staat in de EU', lezing gehouden op de Tepsa-Conferentie over het Belgisch voorzitterschap, 26 april 2001. (Zie ook het artikel in deze aflevering van de *Internationale Spectator* van de hand van Caroline Steensels; eindred.)

Over de auteur

PROF. DR. LAURENT VAN DEPOELE is verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven als deeltijds docent en is vice-voorzitter van de Studiegroep voor Europese Politiek in Brussel.

Vlaamse inbreng tijdens Belgisch voorzitterschap van de EU

CAROLINE STEENSELS

Coördinatie en rotatie: het voorbeeld van de Raad Leefmilieu

IN VELE OPZICHTEN ZAL HET BELGISCHE EU-voorzitterschap tijdens de tweede helft van 2001 uitzonderlijk zijn: de verwachte Verklaring van Laken, die de bakens moet uitzetten voor het debat over de toekomst van de Unie; de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-leden van de EU; en de introductie van de euro als chartaal geld. Minder belicht, maar daarom niet minder interessant, is het Belgisch voorzitterschap ook als het eerste voorzitterschap waarbij deelstaten de mogelijkheid hebben een actieve rol te vervullen, van de deelname aan de voorzittersdelegatie van allerlei werkgroepen tot het voorzitten van Ministerraden. In diverse officiële documenten en persberichten heeft de Vlaamse regering het voorzitterschap in het algemeen voorgesteld als het platform bij uitstek om zichzelf als regionale entiteit te profileren en meer in bijzonder Vlaamse aandachtspunten en prioriteiten naar voren te schuiven. In dit artikel wordt bekeken of en, zo ja, hoe deze inbreng tijdens het Belgisch voorzitterschap gerealiseerd kan worden. Het accent ligt daarbij vooral op de sector leefmilieu.¹

Deelname Belgische regio's aan Europese besluitvorming²

De nationale soevereiniteit is thans sterk onderhevig aan processen van subnationalisering, in het bijzonder regionalisering, zowel als supranationalisering, vooral europeanisering.³ Wij situeren ons in dit artikel op het kruispunt van beide processen, namelijk de deelname van de gefedereerde entiteiten aan de Europese besluitvorming in de Raad voor de bevoegdheden die hun krachtens de Belgische grondwet volledig of gedeeltelijk werden toegewezen. Maar hoewel dat artikel 203 (ex-art. 146) van het EU-verdrag voorziet in de mogelijkheid dat de vertegenwoordiger van een deelstaat deelneemt aan de vergadering van de Raad

De Europese Unie gaat het komend halfjaar onder Belgisch voorzitterschap verder. De voorbereiding op dit voorzitterschap leert ons veel over het Belgische stelsel voor vertegenwoordiging van de regio's in de Europese besluitvorming.

van Ministers, houdt dit geen erkenning in van deze deelstaat, aangezien de vertegenwoordiger van een deelstaat de hele staat dient te vertegenwoordigen én te binden. Vandaar dat de Belgische overheid in 1994 een bijzondere regeling voor dit probleem heeft uitgewerkt, een regeling die berust op twee pijlers.

Ten eerste, welk *bestuursniveau* België vertegenwoordigt in de Raad van Ministers is afhankelijk van het *Raadstype* (vakgebied c.q. inhoudelijk domein) en de hieraan verbonden interne bevoegdheidsverdeling. Er werden typen van raadsformaties onderscheiden die elk een bepaalde *bevoegdheidsverdeling* tussen federale en gefedereerde overheden weerspiegelen.

Zoals tabel 1 aangeeft dienen de betrokken actoren een functie te vervullen naargelang de categorie waarbinnen een materie valt. Een delegatieleider is verantwoordelijk voor het voeren van de onderhandelingen en is stemgerechtigd, uitgezonderd voor categorie III. Een assessor daarentegen dient de delegatieleider bij te staan en draagt tijdens de onderhandelingen ook de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van contacten met de collega's van hetzelfde bestuursniveau. Uitgezonderd categorie III is de assessor niet stemgerechtigd. Bovendien heeft men tussen de gefedereerde overheden een rotatiesysteem ingevoerd voor de raadsformaties van categorie II, III en IV om gelijkwaardigheid te waarborgen.

Een tweede pijler bestaat uit een *coördinatiesysteem* ter bepaling van het Belgische standpunt in de Raad

Tabel 1. Vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers, naar categorie van bevoegdheidsverdeling⁴

CATEGORIE	RAADSTYPE	VERTEGENWOORDIGING	RAAD
I	Exclusieve federale bevoegdheden	Delegatieleider : Federale overheid	Algemene Zaken Ecofin Budget Justitie Telecommunicatie Consumenten Burgerbescherming Ontwikkelingssamenwerking Visserij
I	Gedeelde bevoegdheden met een overwicht van de federale overheid	Delegatieleider : federale overheid Assessor : regionale overheid (rotatie)	Landbouw Interne Markt Volksgezondheid Energie Leefmilieu Transport Sociale Zaken
III	Gedeelde bevoegdheden met een overwicht van de regionale overheden	Delegatieleider : regionale overheid (rotatie) Assessor : federale overheid	Industrie Onderzoek
IV	Exclusieve regionale bevoegdheden	Delegatieleider : regionale overheid (rotatie)	Cultuur Onderwijs Jeugd Toerisme Ruimtelijke ordening

van Ministers, ter waarborging dat dit standpunt een afspiegeling is van nationale consensus. Deze coördinatie verloopt via een getrappt systeem, waarbij de *centrale coördinatie* van de standpuntbepaling van de Belgische delegatie toekomt aan de bestuursdirectie 'Europese Zaken' van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken. De samenstelling van deze coördinatievergaderingen, de zg. P.11-vergaderingen, varieert al naargelang de agendapunten en bevat, naast vaste leden (vertegenwoordigers van de eerste minister, eerste ministers van de gefedereerde overheden, de PV, enz.), ook vertegenwoordigers van de betrokken vakministeries van zowel federale als gefedereerde overheden. Om deze coördinatie zo vlot mogelijk te laten verlopen, wordt per raadsformatie in de mogelijkheid van voorbereidende *ad hoc*-vergaderingen voorzien.⁵ De resultante van dergelijk *ad hoc*-overleg tussen de federale en de gefedereerde vakministeries is in essentie het standpunt van de Belgische delegatie. De vergaderingen op het niveau van P.11 dienen ter algemene goedkeuring van technische beslissingen of ter uitwerking van politieke knelpunten. Indien P. 11 er niet in slaagt consensus te bereiken, wordt het probleem

doorverwezen naar een hoger niveau. Dit getrappt systeem van coördinatie werkt aldus volgens een filter-principe.

Het Belgisch voorzitterschap is het eerste sinds de inwerkingtreding van dit coördinatiesysteem en de voorbereiding hiervan biedt dan ook de mogelijkheid het systeem te beschouwen op gebreken en verdiensten. In dit artikel zal in het bijzonder worden ingegaan op één aspect van deze evaluatie, namelijk: wat is de invloed van de voorbereiding van het voorzitterschap op de bestaande vormen van coördinatie? Hierbij zal ik me beperken tot de casus van *leefmilieu*. Als gedeelde bevoegdheid tussen de federale overheid en de gewesten is leefmilieu vervat in een reeds naar behoren functionerend coördinatiemechanisme.

Tot besluit zal kort worden ingegaan op wat, gegeven de coördinatiemechanismen, de mogelijke inbreng van Vlaanderen kan zijn tijdens het voorzitterschap van de Raad Leefmilieu. Daarbij dient bedacht dat deze casus Leefmilieu ook kan worden toegepast op andere vormen van gespecialiseerde voorzitterscoördinatie.

Belgisch systeem van deelname van regio's aan Europese besluitvorming

Wat kan de *impact* van het Belgisch voorzitterschap zijn op de twee pijlers van het Belgische systeem inzake de vertegenwoordiging van de regio's aan de Europese besluitvorming.

Eerst en vooral het *rotatiemechanisme*. Er is een aanzienlijk lange periode van onduidelijkheid geweest over de inbreng van de Vlaamse Milieuadministratie in het Belgische voorzitterschap inzake Leefmilieu, aangezien de algemene vastlegging van de toerbeurtregeling tussen regio's pas na moeizame onderhandelingen tot stand is gekomen. Eerst en vooral viel het einde van de rotatieafspraken op *Belgisch niveau*⁶ samen met de onduidelijkheden over de implicaties van de conclusie van de Europese Raad van Helsinki (december 1999). De Europese staats- en regeringsleiders hadden daar besloten het aantal raadsformaties tot maximaal 15 te reduceren.⁷ De kalender én ook de praktische uitvoering van het Portugese voorzitterschap dienden hierin meer klaarheid te brengen, voordat een nieuwe toerbeurtregeling kon worden opgesteld. Bovendien werden er sinds de samenstelling van een nieuwe (federale) paarse coalitie in 1999 ook nog *interne Belgische discussies* gevoerd over de *bevoegdheidsverdeling*, discussies die los stonden van de voorbereiding van het Belgisch voorzitterschap.

Een *eerste* discussie, die zich afspeelde op het hoogste politieke niveau, namelijk in een Federale Conferentie voor de Staatshervorming, betrof overheveling van bevoegdheden van de federale overheid naar de regio's. Een *tweede*, op regionaal niveau gevoerde discussie, stelde de bevoegdheidscategorieën

aan de orde. Aangezien deze opdeling slechts is vastgesteld bij een samenwerkingsakkoord, betekent dit dat zij ook aangepast kan worden naargelang de veranderende omstandigheden. Zo stelt de Vlaamse Gemeenschap de categorie II-status van leefmilieu aan de orde. Ten tijde van de vastlegging van de categorieën werd de leefmilieuagenda gedomineerd door de implementatie van interne-marktrichtlijnen, in hoofdzaak een federale materie. Maar sinds 1994 heeft de agenda van de Raad Leefmilieu zich ontwikkeld van algemene interne-marktregelingen (federale bevoegdheid) naar specifieke milieunormeringen (hoofdzakelijk gewestelijke bevoegdheden), aldus de Vlaamse milieuadministratie. Vandaar dat voor leefmilieu de overgang van categorie II naar III werd bepleit.

Vanwege deze onduidelijkheden schoven federale en regionale politici het vastleggen van een nieuwe *rotatie*, toch een centraal element in het Belgisch coördinatiesysteem, voor zich uit. Dit heeft de diverse milieuadministraties er evenwel niet van weerhouden al in een vroeg stadium te starten met de voorbereidingen voor het voorzitterschap van de Raad. Maar deze voorbereidingen dienden dus met een grote mate van omzichtigheid te geschieden. Zo ging de Vlaamse milieuadministratie ervan uit dat het assessorschap inzake milieu aan Vlaanderen toekwam, gebaseerd op voortzetting van de bestaande regeling. Vandaar dat zij al in oktober 1999 een eerste prioriteitennota had opgesteld. Nadat in de loop van april 2000 duidelijk was geworden dat zowel de raadsformaties op Europees niveau als de bevoegdheidsverdeling op intern Belgisch niveau tijdens het Belgische voorzitterschap ongewijzigd zouden blijven, werd een nieuwe rotatie vastgelegd.

Tabel 2. Overzicht van het rotatiemechanisme tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU

Materie	Voorzitter	Nationale delegatie
Categorie II		
Landbouw	Federale overheid	Vlaamse Gemeenschap / Waals Gewest
Interne markt	Federale overheid	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Volksgesondheid	Federale overheid	Franse Gemeenschap
Energie	Federale overheid	Vlaamse gemeenschap
Leefmilieu	Federale overheid	Vlaamse gemeenschap
Tewerkstelling en Sociale Zaken	Federale overheid	Vlaamse gemeenschap
Vervoer	Federale overheid	Waals Gewest
Categorie III		
Industrie	Waals Gewest	Federale overheid
Onderzoek	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Federale overheid
Categorie IV		
Cultuur	Franse gemeenschap	Vlaamse Gemeenschap
Onderwijs	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap
Jeugd	Vlaamse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap
Toerisme	Vlaamse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap
Ruimtelijke ordening en regionaal beleid	Waalse gewest	Duitstalige Gemeenschap

Tabel 3. Invulling van de functies tijdens het Belgische voorzitterschap voor leefmilieu

Functie	Taak	Invulling
Voorzitter	Relatief formele rol, nl. leiden verwoorden van het overeengekomen standpunt	- voor de werkgroepen van de Raad: milieuoattaché van de vergaderingen en van de Belgische PV - voor multilaterale dossiers: verantwoordelijke dienst voor de coördinatie van internationale milieudossiers bij het federale ministerie van Buitenlandse Zaken (zgn. P. 62)
Piloot	Leveren van expertise aan voorzitter	Naar gelang dossier, expert uit de federale-Brusselse-Vlaamse-Waalse milieuadministratie (zowel voor de werkgroepen als - indien van toepassing -- de multilaterale dossiers)
Belgische zetel	Inbrengen van voor België prioritaire	Vlaamse gemeenschapsattaché eventueel bijgestaan elementen door Vlaamse experts (zowel voor de werkgroepen als -indien van toepassing- de multilaterale dossiers)

Toen men de rotatie inzake milieu eenmaal had toegewezen aan Vlaanderen, kon tot voorbereiding van het voorzitterschap op het niveau van de werkgroepen worden overgegaan. Het rotatiemechanisme is immers slechts van toepassing op de Ministerraad en niet op COREPER of de werkgroepen. Voor het voorzitterschap werd dus niet afgeweken van dit principe.

Ook voor leefmilieu zijn formele en informele mechanismen van gespecialiseerde coördinatie ontwikkeld met het oog op een standpuntbepaling voor Europese vergaderingen. Bij de aanvang van de voorbereidingen voor het voorzitterschap hebben alle regio's en de federale overheid besloten dat men dit mechanisme wenste te behouden voor de coördinatie van het voorzitterschap. Aan deze coördinatie, die voorziet in het vastleggen van een Belgisch standpunt, werd expliciet een bijkomend element inzake de aanwezigheid op het niveau van de werkgroepen toegevoegd. Op het niveau van de werkgroepen worden drie essentiële functies vastgelegd: het voorzitterschap van de voorzittersdelegatie, de expert van de voorzittersdelegatie en ten slotte de Belgische zetel.

De toekenning van deze functies aan de diverse administraties bleek een moeizaam proces, vooral omdat de diverse betrokken actoren de garantie wensden dat, als zij zich eenmaal voor een dossier hadden vastgelegd, dit dan ook effectief de agenda van het Belgische voorzitterschap inzake leefmilieu zou halen. Op basis van een voorlopige agenda is dit echter geen eenvoudige opdracht. Dossiers komen en gaan, afhankelijk van de werkzaamheden van de Commissie en het voorzitterschap. Voorts had men van Vlaamse zijde objectieve criteria opgesteld om te kunnen nagaan wie het meest geschikt zou zijn voor een bepaalde functie (expertise, betrokkenheid bij intern overleg, beschikbaarheid tijdens het voorzitterschap, enz.). In de prak-

tijk bleken deze objectieve criteria soms vatbaar voor politieke gevoeligheden en/of prioriteiten.

Wat betreft de *gespecialiseerde interne coördinatie* worden de bestaande structuren gebruikt. Het Belgische standpunt inzake milieu dat de Belgische vertegenwoordigers verdedigen, komt tot stand aan de hand van overleg tussen de vertegenwoordigers van de diverse milieuadministraties. Deze wekelijkse bijeenkomsten van het 'Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid' (CCIM) worden ook nog eens per dossier opgesplitst in kleine werkgroepen van deskundigen. De uitkomsten van het CCIM-overleg worden vervolgens ter goedkeuring overgeheveld naar het P.11-overleg. Wat betreft Leefmilieu werken deze mechanismen van gespecialiseerde coördinatie redelijk goed: er is een aanzienlijke formele basis, wekelijkse coördinatie, en de betrokkenen hebben informele contactnetwerken opgebouwd.⁸ In functie van het voorzitterschap werden er coördinatieteams opgericht, naar het model van de werkgroepen van het CCIM, die verantwoordelijk zijn voor bewaking van een dossier en formulering van een nationaal standpunt. Ook de andere toezichtsvormen van gespecialiseerde coördinatie, zoals P.11, werden behouden.

Concluderend kan men dus stellen dat vanuit het standpunt van de voorbereiding het voorzitterschap van de Raad Leefmilieu geleid heeft tot de bevestiging van de twee pijlers van het Belgische stelsel ter vertegenwoordiging van de regio's aan Europese besluitvorming: enerzijds de vernieuwing van het *rotatieprincipe* en anderzijds consolidatie en formalisering van de bestaande mechanismen van *gespecialiseerde coördinatie*. Een laatste kanttekening, van doorslaggevend belang in deze coördinatiemechanismen, is de *informatie-uitwisseling* tussen beide. Dit bepaalt het welzijn van het Belgisch Leefmilieu-voorzitterschap.

Bijdrage van Vlaanderen aan Belgisch EU-voorzitterschap inzake milieu

De inbreng van de Vlaamse Gemeenschap tijdens het Belgische voorzitterschap inzake milieu draait rond de relatie tussen de nationale en voorzittersdelegatie. Zowel op het niveau van de werkgroepen als de Raad zullen Vlaamse vertegenwoordigers optreden als *nationale delegatie*. Eerst en vooral kan deze rol worden ingevuld tussen twee uitersten van een continuüm, namelijk enerzijds een *parallele* en anderzijds een *ondersteunende* rol.

De *parallele rol* verwijst naar een situatie waarin de nationale delegatie relatief autonoom van de voorzittersdelegatie het nationale standpunt verdedigt. De uitvoerende rol beklemtoont de ondersteunende functie die de nationale delegatie ten opzichte van de voorzittersdelegatie moet innemen: ondersteunen van het voorzitterscompromis, het zich onthouden van opmerkingen indien een compromis niet volledig conform is aan een nationaal standpunt, het zoeken naar steun voor een voorzitterscompromis bij andere lidstaten, enz. Uit ons onderzoek bleek dat in de praktijk de rol van een nationale zetel nogal *low profile* is, ter ondersteuning van het voorzitterscompromis.⁹ Dit betekent evenwel niet dat de Vlaamse actoren slechts passief betrokken zullen zijn bij de werkzaamheden rond het voorzitterschap.

Aangezien de nationale zetel een *ondersteunende* functie vervult ten aanzien van de voorzitter, zijn wederzijds vertrouwen en contact tussen beide actoren belangrijk. In tijden van nood moet een voorzitter immers kunnen vertrouwen op een loyale partner, tevens moet de nationale delegatie ook de indruk hebben dat de voorzitter oog heeft voor essentiële nationale standpunten. Ons onderzoek geeft echter aan dat het zeker niet goed overkomt voor het imago van een voorzitterschap indien er tijdens de bespreking van het voorzitterscompromis langdurige en/of herhaaldelijke meningsverschillen aan het licht komen tussen de voorzittersdelegatie en de nationale delegatie. Vandaar dat de *low profile*-positie van de nationale delegatie dan ook zo belangrijk is voor het welslagen van het voorzitterschap. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een citaat uit een evaluatierapport opgesteld na het Nederlandse EU-voorzitterschap voor milieu: 'Als voorzitter zul je namelijk toch vooral tot compromissen moeten trachten te komen en dan kan de Nederlandse delegatie niet tegen de voorzitter ingaan.'¹⁰

Ten *tweede* dient Vlaanderen als nationale zetel het *nationale standpunt* te verdedigen, met andere woorden, dit dient de uitkomst te zijn van het aangehaalde interne coördinatiemechanisme, waardoor Vlaanderen toch aanzienlijk minder ruimte heeft dan indien het autonoom handelt.

Ten *derde* dient ook de vraag gesteld te worden of het voorzitterschap wel het moment bij uitstek is om een *nationaal belang* te verdedigen. Aangezien Vlaanderen voor milieu zowel op het niveau van de Raad als op dat van de werkgroep instaat voor de vertegenwoordiging van de nationale zetel, is deze vraag relevant: in welke mate kan het deze functie gebruiken ter bevordering van het Belgisch en Vlaams milieubelang? Dit is een uiterst gewichtige maar controverstele vraag in het wetenschappelijk en praktijkgestuurd discours over het voorzitterschap.¹¹ Het merendeel van de wetenschappelijke literatuur verwijst naar én beklemtoont de neutrale en bemiddelende functie van een voorzitter, de *honest broker*, die maar weinig ruimte voor een nationale invulling overlaat: dat het niet aan een voorzitter is een eigen stempel op de Unie te drukken. In deze opvatting heeft het voorzittend land een bij uitstek bemiddelende rol als eerlijk makelaar tussen de veelal uiteenlopende opvattingen van de lidstaten. Het overbruggen daarvan door de formulering van *package deals* is zijn belangrijkste taak.¹²

Het is normaal dat een voorzitter een zekere interesse vertoont in bepaalde dossiers, dit vormt geen belemmering voor het voorzitterschap. Er staan immers zoveel dossiers op de 'Rolling programme' van de Commissie, dat het voorzittersprogramma zich noodzakelijkerwijze dient te beperken tot een aantal prioriteiten. Een nationaal belang – dit wil zeggen dat men één van de dominante actoren is in dit dossier met een zeker belang bij een bepaald beleidsresultaat – kan daarentegen wél een belemmerende factor vormen voor het verloop van een voorzitterschap, omdat het ingaat tegen de rolverwachtingen van de andere lidstaten ten aanzien van het gedrag van een voorzitter. Maar zoals eerder beschreven is ook de nationale delegatie gebonden aan een ondersteunende en *low profile*-rol tijdens het voorzitterschap. Naar mijn mening dient de Vlaamse inbreng inzake milieumaterialies zich dan ook niet zozeer blind te staren op de vertegenwoordiging van de nationale zetel, maar eerder zich te richten op samenwerking met de federale voorzittersdelegatie in de mechanismen van coördinatie. In de praktijk blijkt immers dat de voorzittersdelegatie meer dan bereid is alle voor handen zijnde expertise te gebruiken. De, met andere woorden, mooi afgebakende functies van de voorzitters- en nationale delegatie lopen in de praktijk doorheen: experts van beide delegaties zullen meewerken bij het opstellen van een compromisvoorstel. In deze samenwerking kan Vlaanderen een substantiële inbreng leveren in het welslagen van het voorzitterschap inzake milieu. ■

Noten

- 1 Dit artikel baseert zich op de resultaten van een onderzoek dat werd uitgevoerd met financiële steun en samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Europa en milieu, Administratie Milieu, Natuur, Land- en Waterbeheer. In dit onderzoek werd aan de hand van documentanalyse en interviews met sleutelfiguren gepeild naar de voorbereiding van drie voorgaande voorzitterschappen inzake leefmilieu, namelijk Nederland (1997), Duitsland (eerste helft 1999) en Finland (tweede helft 1999). Zie B. Kerremans & C. Steensels, *Eindrapport. Aanbeveling voor de voorbereiding van het voorzitterschap van de Raad Leefmilieu van de EU door Amina*, Leuven: Katholieke Universiteit (Departement politieke wetenschappen, Afdeling internationale betrekkingen), 2001.
- 2 Onder de benaming 'regio's' dienen zowel gemeenschappen als gewesten begrepen te worden. Deze term wordt enkel gebruikt ter vereenvoudiging en heeft geen officiële betekenis.
- 3 B. Kerremans & J. Beyers, 'De plaats van de Federale overheid, Gewesten en Gemeenschappen in de Europese Unie: consequenties van de staatsvorming en de wijziging van artikel 146 EU', in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, vol. 50(11), 1995, blz. 647-657.
- 4 'Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministeraad van de Europese Unie', In: *Belgisch staatsblad*, 17 november 1994, blz. 28222.
- 5 Deze *ad hoc*-vergaderingen variëren zeer sterk naar gelang de sector van formele basis, frequentie van ontmoetingen, bestaan van netwerken, enz. Zie B. Kerremans, 'Determining a European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Coordination in Belgium', in: *Regional and Federal Studies*, vol. 10, 2000, no 1, blz. 36-61.
- 6 Men had een rotatiemechanisme voorzien tot en met het Finse voorzitterschap.
- 7 *Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Helsinki, 10 en 11 december 1999*, in het bijzonder bijlage III. *Een doeltreffende Raad voor een uitgebreide unie - richtsnoeren voor de hervorming en operationele aanbevelingen*: <http://ue.eu.int/nl/Info/euro-council/index.htm>
- 8 Voor een volledig overzicht van deze mechanismen van gespecialiseerde coördinatie, zie Kerremans, a.w. *noot 5*.
- 9 Deze bevinding kwam zeer sterk naar voren in onze interviews met de milieuattachés die tijdens de drie bestudeerde voorzitterschappen de rol van nationale delegatie waarnamen. Zie Kerremans & Steensels, a.w. *noot 1*, blz. 28.
- 10 *Verslag van het Nederlands Voorzitterschap 1997 van de Milieuraad van de Europese Unie*, Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1997, blz. 25.
- 11 A. Schout, 'The presidency as juggler. Managing conflicting expectations', in: *Eipascope*, 1998, blz. 2-10.
- 12 J.Q.Th. Rood, 'De angst van het Nederlandse Voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, maart 1997, blz. 130.

Over de auteur

CAROLINE STEENSELS is wetenschappelijk medewerkster bij het departement politieke wetenschappen, afdeling internationale betrekkingen van de Katholieke Universiteit Leuven.

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael" organiseert van 15 oktober 2001 tot 18 januari 2002 de Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De leergang is een post-doctorale opleiding van drie maanden voor academici die pas zijn afgestudeerd. De opleiding is bestemd voor diegenen die een meer dan gemiddelde belangstelling hebben voor internationale ontwikkelingen en samenwerking, hetgeen onder meer moet blijken uit de samenstelling van het studiepakket.

Doel van de Leergang is: het verwerven van inzicht in de internationale positie van Nederland in het internationale krachtenveld; analyse van de achtergronden van internationale vraagstukken; training van individuele rapportage-, presentatie- en onderhandelingsvaardigheden.

Onderdelen van de Leergang zijn o.a.: Nederlands buitenlands beleid; Internationale economische betrekkingen; ontwikkelings-samenwerking; Europese integratie; internationale veiligheidsvraagstukken; ontwikkelingen in de afzonderlijke landen en regio's.

De kosten van de cursus zijn voor individuele deelnemers f 8000,-. Voor recent universitair afgestudeerden stelt het Nuffic beurzen beschikbaar. Om daarvoor in aanmerking te komen dient u voor 1 juni a.s. een vragenformulier in te vullen en op te sturen naar ons Instituut. Het formulier is nu reeds te downloaden van onze website of op te vragen via het secretariaat opleidingen.

Verdere informatie is verkrijgbaar op onze website: www.clingendael.nl
of bij Instituut Clingendael
Afdeling Opleidingen
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
tel: 070 374 6648
fax: 070 374 6666
e-mail: trainingib@clingendael.nl

Balkan-politiek als Europese luchtspiegeling

WIM VAN MEURS

OP HET EERSTE GEZICHT KAN 'EUROPA' sinds de oorlog in Kosovo prat gaan op een grote betrokkenheid in de Balkanregio en op een eigen Balkanpolitiek. Het politiek en financieel engagement van de lidstaten van de Europese Unie is inderdaad boven alle twijfel verheven: 'Europa' levert het leeuwendeel van de middelen voor *post-war reconstruction* in Kosovo en de (economische) ontwikkeling van de regio als geheel. Alles bij elkaar hebben de EU-lidstaten, de 'Oost-Europabank' EBRD, de Europese Investeringsbank EIB en de EU als zodanig in de jaren 1991-1999 niet minder dan 8,2 miljard euro beschikbaar gesteld voor de vijf landen van deze conflictregio.¹

Bovendien heeft de EU één dag na het einde van de Kosovo-oorlog een Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa geïnitieerd en op de lange termijn ook voor de landen van de 'West-Balkan' de mogelijkheid gecreëerd in de EU te worden opgenomen. Deze belofte werd destijds nog zeer diplomatiek en voorzichtig geformuleerd: 'In the longer term the EU can best contribute to stability in the region by drawing it closer to the perspective of full integration into its structures, and should confirm that the countries of the former Yugoslavia and Albania have the ultimate vocation to become members of the European Union.'² Vorig jaar, in Feira, Nice en Zagreb, werd deze toezegging volmondiger bevestigd: 'The European Council confirms that its objective remains the fullest possible integration of the countries of the region into the political and economic mainstream of Europe [...] All the countries concerned are potential candidates for EU membership.'³

Parallel aan het Stabiliteitspact⁴ begon Brussel ook onderhandelingen met Macedonië over een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst, als eerste stap op de lange weg naar EU-lidmaatschap. Die onderhandelingen werden in november 2000 in Zagreb afgesloten. Ten slotte heeft de EU een nieuw programma, CARDS, ontwik-

Met het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa lijkt Europa op weg naar een eigen Balkanpolitiek. Maar het grootste dilemma in dit beleid, de keuze tussen regionaliteit en conditionaliteit, weerspiegelt onduidelijke rangorde en taakverdeling. Zo blijft Balkanpolitiek een Europese luchtspiegeling.

keld – de tegenhanger van Phare en Tacis voor de West-Balkan. Een gebrek aan financieel engagement en politieke dadendrang valt 'Brussel' dus zeker niet te verwijten.

Of de EU daarmee nu werkelijk over een *coherente Balkanpolitiek* beschikt, is echter een vooralsnog onbeantwoorde vraag. Naast de veelbesproken problematiek van de effectiviteit van de internationale Balkanpolitiek in het algemeen en de Europese in het bijzonder, is voor een zo complexe internationale speler als de EU de vraag naar de consistentie van groot belang. In principe gelden hier uit een politiek-strategisch en institutioneel perspectief drie criteria:

1 Externe coördinatie. Hoewel de EU inmiddels een hoofdrol speelt in de internationale Balkanpolitiek, kan een Europese Balkanpolitiek alleen effectief en consistent zijn, indien ze goed aansluit bij en gecoördineerd wordt met het beleid van andere relevante internationale spelers, zoals de Wereldbank, het IMF en de Verenigde Staten.

2 Interne consistentie en institutionele samenwerking. Een complexe en hiërarchische organisatie als de EU is juist daar waar het om grote vraagstukken – en daar horen stabiliteit en veiligheid op de Balkan zeker toe – gaat, kwetsbaar vanwege de overlappende competenties, bureaucratische regelingen en parallele structuren. Bovendien is een consistent beleid alleen mogelijk,

indien de componenten van dezelfde of minstens compatibele strategische principes uitgaan.

3 *Consensus van de vijftien EU-lidstaten.* Voor een intergouvernementele organisatie als de EU, met een vaak nog onduidelijke verdeling van competenties tussen Brussel en de vijftien Europese hoofdsteden, is een politiek-strategische consensus tussen vooral Berlijn, Parijs en Londen een *conditio sine qua non* voor een coherent Balkanbeleid uit Brussel.

De op het eerste gezicht indrukwekkende Europese Balkanpolitiek is samengesteld uit een aantal bouwstenen die soms slecht op elkaar passen. De belangrijkste elementen van die politiek – Stabiliteitspact, Stabilisatie- en Associatieproces, het CARDS-programma en het perspectief van EU-lidmaatschap op de lange termijn – werden weliswaar gelijktijdig ontwikkeld, maar elk vanuit een eigen institutionele logica en politieke dynamiek. Zo vormen ze toenemend concurrerende in plaats van compatibele structuren.

In het middelpunt van deze institutionele concurrentie en strategische incongruenties staan de EU-principes van *regionaliteit* en *conditionaliteit*. In *EU-speak* staat 'regionaliteit' voor de perceptie dat de achterstandsituatie en de etnische conflicten van de Balkan regionale oorzaken hebben en (dus) ook door een regionale aanpak moeten worden opgelost; 'conditionaliteit' is het oudere principe, dat voorschrijft dat intensivering van de betrekkingen met de EU (tot en met lidmaatschap) aan uitdrukkelijke politieke en economische voorwaarden is gebonden. Terwijl het Stabiliteitspact gebaseerd is op regionaliteit en slechts minimale voorwaarden kent bij de toetreding (respecteren van mensen- en minderhedenrechten en accepteren van de bestaande grenzen), is het Stabilisatie- en Associatieproces gebaseerd op een stap-voor-stap toenemende conditionaliteit en kent het slechts een minimale regionaliteit (bereidheid tot regionale samenwerking is slechts één van de voorwaarden).⁵

Zo versterkt het 'eeuwige' politieke dilemma van regionaliteit en conditionaliteit de tegenstelling tussen enerzijds het regionale Stabiliteitspact, als *Duits* initiatief van na de Kosovo-oorlog, en anderzijds het Stabilisatie- en Associatieproces, dat tijdens het *Frans* Raadsvoorzitterschap via de Balkan-conferentie in Zagreb op de voorgrond trad. Juist deze onuitsproken institutionele, strategische en nationale fricties maken de Balkanpolitiek tot een Europees *fata morgana*, dat ter plaatse niet zo overtuigend en aantrekkelijk is als vanuit de verte: Balkanpolitiek wordt kennelijk in niet geringe mate bepaald door de geboden en voorkeuren van Brussel en het Europees beleid.

Regionaliteit en conditionaliteit

Het waarschijnlijk grootste dilemma in de Europese Balkanpolitiek is dus de keuze tussen regionaliteit en

conditionaliteit. De EU kan als principieel open organisatie alleen stabiliteit exporteren zonder instabiliteit te importeren, indien ze de verschillende gradaties en vormen van integratie van niet-leden of nog-niet-leden aan duidelijke politieke en economische voorwaarden koppelt. Niet ten onrechte wordt de EU wel verweten geen echte buitenlandse politiek te voeren, maar toetredingsperspectieven en -onderhandelingen als enig instrument te beschouwen. Zo probeert de EU als 'regionale grote mogendheid' staten in haar omgeving te hervormen en te stabiliseren door de voordelen van (vooral) economische integratie aan (economische én politieke) voorwaarden te koppelen.⁶ Dit geldt voor zowel het Barcelona-proces met de landen rond de Middellandse Zee als voor de Kopenhagen-criteria in het Uitbreidingsproces en het Stabilisatie- en Associatieproces voor de Balkan.

Met het dilemma conditionaliteit versus regionaliteit eng verbonden is de keuze tussen een bilaterale en een multilaterale aanpak. Regionaliteit is in beginsel alleen met een multilaterale aanpak te realiseren, terwijl conditionaliteit bijna onvermijdelijk door onderhandelingen met elk afzonderlijk land tot stand zal komen. Dat beide benaderingen met elkaar botsen, was ook de EU van begin af aan duidelijk: na Dayton werd in een officiële stellingname 'regionaliteit' tot leidraad van de Balkanpolitiek geproclameerd. Enkele maanden later poogde Brussel in een nieuwe stellingname deze regionaliteit met het oudere principe van conditionaliteit in overeenstemming te brengen.⁷

De spanning tussen conditionaliteit en regionaliteit zou een theoretisch probleem zijn zonder grote praktische gevolgen, indien alle staten van de regio zich in gelijke mate voor EU-integratie zouden inzetten en indien de verschillen in economische en politieke ontwikkeling relatief gering zouden zijn. Gemeten aan economische indicatoren zijn de verschillen *binnen* de regio Zuidoost-Europa echter minstens zo groot als die *tussen* de regio en de EU-15: in 1999 was het BNP per hoofd van de bevolking in Kroatië \$ 4.467, in Roemenië \$ 1.517 en in Albanië slechts \$ 1.102.⁸ Aangezien de uitgangssituatie, de mogelijkheden en de bereidheid van de nationale elites hervormingen door te voeren, ver uit elkaar liggen, kan een rigide regionale aanpak ook contraproductief zijn. In plaats van een katalysator-effect zouden tempo en kwaliteit van multilaterale hervormingen en samenwerking die *alle* nationale elites in de regio accepteren, wel eens zeer laag kunnen zijn. Zo is voor Kroatië, koploper in de Zagreb-5 groep,⁹ het toetredingsperspectief veel interessanter dan regionale samenwerking met achterblijvers als Albanië of Bosnië.

Ook wat handelspolitiek betreft vormt de keuze tussen multilaterale regionale samenwerking en bilaterale voorwaardelijke integratie een strijdvraag. Hoewel nie-

mand de voordelen van regionale economische samenwerking in twijfel trekt, ook vanuit de idee dat handel en samenwerking een bijdrage aan *Völkerverständigung* en gedeelde belangen kunnen leveren, zijn velen sceptisch ten aanzien van het ontwikkelingspotentieel. De statistieken van de laatste jaren tonen dat de landen van de regio hun buitenlandse handel al voor 60-90% op de EU oriënteren. De regionale samenwerking wordt niet alleen door de attractiviteit van de Europese binnenmarkt en de eigen economische problemen belemmerd, maar ook door de belangen van de nationale elites: de zwakke staten beschikken niet over een modern belastingstelsel en ze zijn dus voor hun inkomsten hoofdzakelijk afhankelijk van tol en andere heffingen op buitenlandse handel. Een regionale vrijhandelszone zou Montenegro of Macedonië (en vaak ook politieke leiders persoonlijk!) in grote financiële problemen brengen.¹⁰

Inmiddels is ook de EU tot dit inzicht gekomen en zij is bij de implementatie van haar Balkanpolitiek *stilzwijgend* omgezwaaid naar een bilaterale, voorwaardelijke aanpak. De oprichting van een regionale organisatie voor economische samenwerking en de vorming van een vrijhandelszone voor de Balkan golden oorspronkelijk als voorwaarden voor handelsconcessies van de EU of zelfs voor een *virtual membership*¹¹ op regionale basis: 'The establishment of a regional organisation for free trade and economic co-operation as a basis for closer integration into the Union. The bilateral Stabilisation and Association Agreements should make association status conditional upon membership of that organisation which would also encourage closer political co-operation between these countries.'¹² Inmiddels heeft de EU voor alle vijf kandidaten een vérgaande asymmetrische handelsliberalisering goedgekeurd en de eerste bilaterale overeenkomst met Macedonië omvat eveneens vrijhandelsbepalingen. Juist dit maakt een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst voor de Zagreb-5 zo aantrekkelijk. De *Quick Start Packages* van het Stabiliteitspact kunnen dit 'concurrerende' aanbod van handelsliberalisering met de economische grote mogendheid Europese Unie niet overtroeven.

Uiteindelijk volgt de strijdigheid met regionaliteit dus uit de logica van conditionaliteit: alleen staten die aan (steeds hogere) voorwaarden kunnen voldoen, profiteren van méér ondersteuning en betere voorwaarden. Dit 'stabilisatie-dilemma'¹³ impliceert dat staten met een slechtere uitgangssituatie en hervormingsvijandige elites steeds verder achterop zullen raken en de aansluiting zullen verliezen. De toenemende ontwikkelingsverschillen binnen deze regio – tussen de staten die eigenlijk gestimuleerd moeten worden met elkaar samen te werken en zo de verschillen te verkleinen – worden door nieuwe institutionele grenzen geconsolideerd. Er dreigt zodoende een nieuwe 'muur' te ontstaan tussen Europa en 'de' Balkan, waarbij de Balkan nog slechts

een paar landen omvat die bij de hervormingen gefaald hebben en die zich tot haarden van instabiliteit en *soft-security risks* in Europa ontwikkelen, niet in de laatste plaats vanwege de nabijheid van het welvarende Europa, dat in een paar jaar door de uitbreiding nog dichterbij komt. Vanwege de met de Balkanpolitiek verbonden Europese en internationale constellaties schijnt alleen een *stilzwijgende* aanpassing mogelijk, terwijl juist duidelijkheid over de taakverdeling van de instituties en de samenhang van initiatieven en strategieën nodig is.

De EU als regionale grote mogendheid

Toen Günther Verheugen als Prodi's kandidaat voor het DG Uitbreiding door het Europees Parlement onderzocht werd, luidde de laatste strikvrage: 'Vallen de landen van de West-Balkan onder Uw verantwoordelijkheid?' Verheugen werd Commissaris, omdat hij het juiste antwoord gaf: 'nee'. Destijds, toen EU-lidmaatschap van Kroatië of Macedonië nog ondenkbaar scheen, was dit ook geen probleem. Inmiddels beschikken met het Stabilisatie- en Associatieproces alle vijf staten Kroatië, Bosnië, Joegoslavië, Macedonië en Albanië over een leidraad voor een toekomstige 'derde Uitbreidingsronde'. De Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten fungeren in dit verband namelijk als raamwerk voor het gehele *pre-accession*-traject en zij vervangen voor de Zagreb-5 dus ook de Europa-Overeenkomsten van de Helsinki-6 en de Luxemburg-6 als kader voor de definitieve toetredingsonderhandelingen.

Sinds de belofte van toetreding is gedaan, is er voor Europa geen weg meer terug en ook voor de vijf landen van de regio is de weg voorwaarts afgebakend. Zoals ook in Midden- en Oost-Europa door de geweldige aantrekkingskracht van het EU-lidmaatschap alternatieve projecten voor regionale samenwerking naar het tweede plan werden verwezen, zal dat ook in Zuidoost-Europa het geval zijn: zo verloren de Baltische vrijhandelszone en CEFTA in de jaren '90 snel aan economische betekenis door de zuigkracht van de euro-economie. Toch is het Stabilisatie- en Associatieproces formeel de Europese bijdrage aan het Stabiliteitspact en niet andersom. Het zou echter juist logisch en zinvol zijn als het regionale Stabiliteitspact een ondersteunende taak op zich zou nemen van laagdrempelige voorbereiding voor het Stabilisatie- en Associatieproces als traject naar EU-lidmaatschap, dat daarenboven nog door het CARDS-programma wordt ondersteund.

De doelstellingen van CARDS (opgericht op 10 mei 2000 met een budget van 4,65 miljard euro voor de komende zeven jaar) zijn duidelijk op de ervaringen van Phare gebaseerd en 'the main objective of the new CARDS programme will be to support the participation of the five countries in the Stabilisation and Association Process'.¹⁴ Terwijl Phare tot 1997 *demand-driven* was en

zich dus naar de wensen en initiatieven van regeringen en NGO's in de regio richtte, is het nieuwe fonds nu *programme-driven* en concentreert het zich op projecten die het bredere proces van hervorming en aanpassing aan Europese standaarden en het *acquis communautaire* direct ten goede komen. CARDS onderscheidt zich op dit punt dus duidelijk van het Stabiliteitspact, dat slechts als bemiddelaar tussen donorstaten en initiatiefnemers van projecten in de regio optreedt (en volgens critici vooral *donor-driven* is). Zoals Phare ontegenzeggelijk een positieve (hoewel misschien niet zeer efficiënte) bijdrage heeft geleverd en nog levert in de *pre-accession*-fase voor de EU-kandidaatleden van de Luxemburg-6 en de Helsinki-6, kan CARDS ter ondersteuning van het Stabilisatie- en Associatieproces een vergelijkbare rol spelen voor de Zagreb-5, hoewel de ontwikkelingsachterstanden en conflictstof hier zeker omvangrijker zijn. Anders dan bij het Stabiliteitspact zijn de taakverdeling en samenhang tussen het Stabilisatie- en Associatieproces en het CARDS-programma – beide pure EU-instituten – dus expliciet en transparant.

'Mijn Balkan is Brussel!'

De uitroep 'mijn Balkan is Brussel' uit de mond van een zo door de wol geverfd politicus als Bodo Hombach illustreert dat het Stabiliteitspact en de daarbij behorende *Office of the Special Representative* tot nu toe niet bijzonder harmonisch in de Europese instituties geïntegreerd konden worden. Enerzijds is het Stabiliteitspact in feite geen reguliere EU-institutie en past het dus niet in het bestaande model van de Directoraten-Generaal en hun taakverdeling. Anderzijds vallen stabilisering en hervormingen in Zuidoost-Europa in Brussel niet alleen onder het Bureau van het Stabiliteitspact, als vreemde eend in de bijt, maar ook onder de bevoegdheid van verscheidene Directoraten-Generaal, de DG's van Chris Patten (externe betrekkingen), Pascal Lamy (handel) en natuurlijk Xavier Solana in zijn hoedanigheid als Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Sinds begin 2000 zijn er duidelijke tekenen dat de zwaargewichten Patten en Solana steeds meer autoriteit naar zich toe trekken wat Zuidoost-Europa betreft.¹⁵

Het Stabiliteitspact als geniale vondst van Europees beleid dreigde eerst door de weerbarstigheid van de regionale werkelijkheid te falen.¹⁶ In de tweede helft van 1999 werd het regionale concept door het regime-Milošević in Belgrado en het regime-Tudjman in Zagreb ontkracht, terwijl de snelle verbetering van de regionale infrastructuur (als eerste vereiste voor regionale samenwerking) vast dreigde te lopen op de uitsluiting van Joegoslavië. Inmiddels is Tudjman gestorven en zit Milošević achter slot en grendel. De ontwikkeling sinds begin 2000 in Kroatië onder Racan en Mesić staat model

voor datgene waarop Europese politici voor Servië na de Kosovo-oorlog hadden gehoopt. De nieuwe politieke leiders in de regio hebben zich tot hervormingen en samenwerking bereid verklaard. Ondanks het onopgeloste probleem-Kosovo is in de regio die stabiliteit bereikt, die voor een succesvolle implementatie nodig is. Vanwege deze veranderde constellatie in de regio is een heroverweging van de Europese Balkanpolitiek even noodzakelijk als flexibiliteit in de implementatie.

Een Europese luchtspiegeling

Voor de politiek-strategische spanning tussen regionaliteit en conditionaliteit zal geen definitieve oplossing te vinden zijn. Evenmin zal de institutionele incongruentie tussen het Stabilisatie- en Associatieproces als zelfstandige EU-procedure en het Stabiliteitspact als multilateraal initiatief, met de EU als *primus inter pares*, verdwijnen. Verbeteringen zijn echter mogelijk door het definiëren van een taakverdeling tussen Stabiliteitspact en Stabilisatie- en Associatieproces in het kader van die éne Europese Balkanpolitiek. Dit zou kunnen gebeuren in de vorm van een *Common Strategy for Southeastern Europe*. Tot op zekere hoogte fungeerde het Stabiliteitspact als substituuut voor deze *Common Strategy* (een instrument van de Versterkte Samenwerking), die als idee voor het eerst gelanceerd werd tijdens de Europese Raad van Wenen en sinds Helsinki weer op de agenda staat.¹⁷

Juist vanwege het onoplosbare dilemma van conditionaliteit en regionaliteit kan het Stabiliteitspact echter een belangrijke, constructieve rol spelen, maar de rangorde is met de toetredingsbelofte vastgelegd. Inmiddels functioneert het Stabiliteitspact in de slagschaduw van het grote project van de Europese finaliteit, dat ook de Balkan-staten omvat. 'Concurrerende' Europese strategieën en instituties dwingen het Stabiliteitspact in een bijrol. Zolang de verhouding tussen hoofd- en bijrol niet gedefinieerd wordt en de inherente conflicten door diplomatieke retoriek en institutionele structuren worden verhuld, kan geen coherente en consistente Europese Balkanpolitiek tot stand komen. In het CARDS-programma klinkt het alsof de regionale samenwerking er alleen toe dient de leidende rol van de EU in het Stabiliteitspact te onderstrepen in plaats van de negatieve consequenties van bilaterale conditionaliteit te verminderen.¹⁸ Een soortgelijke besluiteloosheid spreekt uit het programma van het Zweedse Raadsvoorzitterschap.¹⁹

Zo blijft de Balkanpolitiek een Europese luchtspiegeling, omdat er geen heldere rangorde en taakverdeling worden vastgelegd. Proces en Pact, regionaliteit en conditionaliteit, staan opnieuw naast elkaar, met prioriteit voor beide. De huidige situatie in de regio is volkomen anders dan twee jaar geleden, toen het Stabiliteitspact ondertekend werd. Met min of meer democratische en hervormingsgezinde regeringen in alle landen bestaat nu

een unieke kans voor duurzame stabilisering van de regio. Bovendien hebben alle landen van de regio die destijds als crisisgebied golden, nu uitzicht op EU-lidmaatschap. Bij zulke significante veranderingen is her-schikking van Europese prioriteiten, strategieën en instrumenten geen schande. En anders dan stilzwijgende aanpassingen kan een expliciete herschikking nieuwe impulsen geven. ■

Noten

- 1 Tegenover slechts 4,4 miljard dollar van de Verenigde Staten, IMF en Wereldbank gezamenlijk. Zie Steven Rattner & Michael B.G. Froman, *Promoting Sustainable Economies in the Balkans. Independent Task Force Report*, Washington D.C.: Council on Foreign Relations, 2000, tabel 4-8.
- 2 *Stability Pact for Southeastern Europe* [www.stabilitypact.org/Official%20Texts/PACT.HTM]
- 3 Presidency Conclusions, Feira European Council (§67) [europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_en.pdf]
- 4 Het Stabiliteitspact kon in maart 2000 internationale toezeggingen ter waarde van meer dan 2,4 miljard euro bewerkstelligen, zie: Regional Funding Conference Brussels, March 29-30, 2000 [www.seerecon.org/Calendar/2000/Events/0329rc.htm]
- 5 Wim van Meurs, *The Balkans and New European Responsibilities*, Gütersloh, 2000, blz. 18.
- 6 Christoph Bertram in: *Die Zeit*, 28 november 2000.
- 7 Franz-Lothar Altmann, 'Balkanpolitik der EU', in: *Südosteuropa*, 47/10-11 (1998), blz. 503-515; 'Council Conclusions on the Principle of Conditionality', in: *EU Bulletin*, 4 (1997).
- 8 *EBRD Transition Report 2000*, blz. 129, 153, 201.
- 9 Analooq aan Luxemburg-6 en Helsinki-6 voor de eerste en tweede Uitbreidingsronde kan men de vijf kandidaten (Kroatië, Albanië, Joegoslavië, Bosnië en Macedonië) voor de derde, zuidelijke Uitbreidingsronde de 'Zagreb-5' noemen.
- 10 Wim van Meurs, 'Transformation und Nationalismus in Serbien', in: *Europäische Rundschau*, 1 (2000), blz. 57-68.
- 11 Rede van Romano Prodi voor het EP, 14 september 1999, in: *Bulletin der Europäischen Union*, 9 (1999), blz. 128; CEPS, *A System for Post-War South-East Europe*, Brussel, 1999.
- 12 Composite Paper on the Commission Reports 1999 - 13 October 1999 [europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/]
- 13 Andreas Wittkowsky, *Stabilität durch Integration? Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2000, blz. 6-8 (Eurokolleg, 43/2000).
- 14 *The European Union: Main Player for the Region* [europa.eu.int/comm/external-relations]; Presidency Conclusions. Nice European Council [europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.pdf]
- 15 CEPS, *Europa South-East Monitor*, 10 (2000).
- 16 De kortste en tegelijk scherpste analyse van het dilemma van het Stabiliteitspact staat op naam van de Montenegrijnse president Milo Djukanović: 'Het enige wat het Stabiliteitspact nodig heeft om een succes te worden is ... stabiliteit.'
- 17 Presidency Conclusions. Helsinki European Council (§57) [europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.pdf]; Van Meurs, a.w. noot 5, blz. 23-26.
- 18 'The [CARDS] assistance offered is mainly designed to contribute to the development of the stabilisation and association process. The regional dimension receives special attention in order to support the Union's role within the Stability Pact' (*Financing of the Programme of Assistance for the Western Balkans*, COM(2000) 262 final).
- 19 'The Stabilisation and Association Agreements (SAA) are vital instruments [for the gradual rapprochement between this region and the EU]. The agreements ultimately aim at free trade, but on the conditions applied in the Union's regional efforts and the Stability Pact. The SAA negotiations with the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Croatia should be concluded. Progress should also be made towards SAA negotiations with Albania, Bosnia and the Federal Republic of Yugoslavia. [...] The requirements of the Pact on Stability for increased regional cooperation should also be accorded priority'. (*Programme of the Swedish Presidency of the European Union, 1 January to 30 June 2001* [www.eu2001.se/static/pdf/program/ordfprogram_eng.pdf].)

Over de auteur

DR. WIM VAN MEURS is bij het Centrum für Angewandte Politikforschung van de Universiteit München verantwoordelijk voor de projecten Zuidoost-Europa en Oostzee/Baltische landen. Dit artikel is ontstaan in het kader van een gezamenlijk Zuidoost-Europaproject van de Bertelsmann Stiftung en het Centrum für Angewandte Politikforschung van de Universiteit München.



Amnesty zoekt vrijwillige **landenspecialisten** voor: Kroatië/Bosnië/Slovenië, Macedonië/Albanië/Joegoslavië, Russische Federatie, Cambodja/Laos, Filippijnen, Algerije, Dem. Rep. Congo, Kenia, Ethiopië en Soedan.

Als landenspecialist verdiep je je in de mensenrechtensituatie van een land, geef je voorlichting en onderhoud je contact met andere organisaties. Het werk als landenspecialist doe je van huis uit.

Voor de verschillende functies wordt gevraagd: buitengewone belangstelling voor een van deze landen en affiniteit met mensenrechten.

Interesse? Bel de Afdeling Landen & Thema's bij Amnesty via 020-6264436 of e-mail naar: d.timmer@amnesty.nl

Het ASEM-forum en de samenwerking tussen Azië en Europa

INGRID D'HOOGHE

Is er toekomst voor de politieke dialoog?

TIJDENS DE DERDE ASIA-EUROPE MEETING (ASEM III) in Seoel in oktober 2000 gebruikte premier Goh Chok Tong van Singapore, op wiens initiatief het ASEM-forum in 1996 was opgericht, de volgende metafoor: Azië en Europa zijn als twee grote cirkels die door ASEM dichter bij elkaar moeten worden gebracht, opdat het overlappend gedeelte groter zal worden.¹ De cirkels overlappen nu voornamelijk op economisch terrein en om de overlapping verder uit te breiden zullen de ASEM-leden zich, zo luidt de niet door alle leden even hartelijk toegejuichte conclusie, meer moeten concentreren op terreinen die zich nu nog buiten het samenvallende gedeelte bevinden: veiligheidsbeleid, democratie en mensenrechten.

Op 24 en 25 mei 2001 vond in Beijing de derde ASEM-bijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken plaats. Een belangrijke vraag was of er dan vooruitgang kon worden geboekt met de politieke dialoog over deze drie grote gevoelige onderwerpen. (Zie het P.S. achteraan dit artikel.)

In dit artikel wordt kort ingegaan op ontstaan en ontwikkeling van ASEM, een forum dat tot nu toe weinig aandacht van de media heeft gekregen en bij het brede publiek nauwelijks bekend is. Vervolgens zal de vraag worden besproken in hoeverre de politieke samenwerking in het kader van ASEM toekomst heeft.

Ontstaan van de Asia-Europe Meeting

De ASEM (Asia-Europe Meeting) is een unieke vorm van interregionale samenwerking, nl. een informeel dialoogforum tussen 26 gelijkwaardige partners: de 15 EU-lidstaten, de Europese Commissie, de ASEAN-staten Brunei, Indonesië, Maleisië, Filipijnen, Singapore, Thailand en Vietnam; en de Noordoost-Aziatische staten China, Korea en Japan. ASEM is dus beslist géén samenwerkingsverband tussen twee regionale blokken,

De ASEM (Asia-Europe Meeting, opgericht in 1996) biedt als forum voor in eerste instantie voornamelijk economische interregionale samenwerking ook een kader voor besprekingen over politieke en veiligheidskwesties.

ook al vindt er, voorafgaand aan topontmoetingen, wel degelijk regionale afstemming plaats. Het forum heeft als doelstelling een nieuw partnerschap tussen beide regio's tot stand te brengen door middel van het zogenaamde 'ASEM'-proces: een dialoog die niet formeel geïnstitutionaliseerd is en geen formele agenda heeft, noch een secretariaat dat activiteiten ontplooit in de perioden tussen de bijeenkomsten.

Het ASEM-proces omvat drie zuilen: 1 de politieke dialoog; 2 de economisch-financiële dialoog; en 3 de dialoog op cultureel, sociaal en 'overig' gebied. Hoewel de politieke dialoog op papier een prominente plaats inneemt, is ASEM in de eerste plaats gebaseerd op economisch-financiële samenwerking, omdat daar de gemeenschappelijke belangen het duidelijkst aanwezig zijn. Beide zijden van het Euraziatische continent zagen bovendien in dat toename van het wederzijds begrip op politiek en economisch terrein niet mogelijk zou zijn zonder de culturele en maatschappelijke kloof tussen beide regio's te verkleinen. Daarom worden in ASEM-kader contacten bevorderd tussen allerlei maatschappelijke groepen, in eerste instantie in de vorm van studentenuitwisselingen en netwerken van parlementariërs en jonge ondernemers. De Europese wens deze contacten uit te breiden tot andere maatschappelijke groeperingen en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) stuit aan Aziatische zijde vooralsnog op bedenkingen.²

Het ASEM-proces, zo werd ook tijdens de laatste

ASEM-top in Seoel weer bevestigd, moet plaatsvinden op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds respect, en moet een gemeenschappelijk belang dienen.³ Activiteiten waarbij de ene partner hulp verstrekt aan de andere moeten vermeden worden; donorrelaties dienen op bilateraal niveau te blijven. Het ASEM-proces beoogt voorts bij te dragen aan vooruitgang in andere fora, zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO) of de VN.

De ASEM-samenwerking vindt plaats in de vorm van tweejaarlijkse topontmoetingen van staatshoofden en regeringsleiders, afwisselend in Azië en Europa, bijeenkomsten van ministers van buitenlandse zaken, van economische zaken, van onderwijs en van financiën en van groepen van hogere ambtenaren: SOM (*Senior Officials Meeting*) en SOMTI (*Senior Officials Meeting on Trade and Investment*). De coördinatie en voorbereiding van de ASEM-top zijn in handen van de ministers van buitenlandse zaken, die eveneens de politieke dialoog voeren.

ASEM I en II

De ASEM is opgericht in maart 1996, tijdens de eerste topontmoeting van staatshoofden en regeringsleiders in Bangkok, met als hoofddoel versterking van de Europees-Aziatische dialoog en samenwerking op politiek, economisch en sociaal-cultureel terrein. De oprichting werd gezien als belangrijke stap in de richting van een nieuwe, tripolaire wereld.⁴ Zij kwam voort uit zowel een Europese bezorgdheid over de zich uitbreidende relatie tussen Noord-Amerika en Azië, onder meer in de vorm van de APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), als uit een Aziatische wens de invloed van de Verenigde Staten via een versterkte band met Europa te neutraliseren.⁵ Naast de trans-Pacific-verbinding (APEC) en de diverse transatlantische lijnen (OESO, OVSE, NAVO) zou nu ook de relatie tussen Azië en Europa tot wasdom kunnen komen. Achterliggende gedachte was dat nauwe samenwerking tussen die drie regio's aanzienlijk zou bijdragen aan wereldvrede, stabiliteit en welvaart.⁶ De lijn Azië-Europa werd alom beschouwd als de zwakste van de driehoek tussen Azië, Noord-Amerika en Europa. De contacten tussen de EU en ASEAN (Association of South-East Asian Nations), die sinds de jaren '70 plaatsvonden, bleken weinig te hebben bijgedragen aan de dialoog tussen beide continenten en al vanaf begin jaren '90 werd binnen de EU aangedrongen op nieuwe initiatieven om de Europees-Aziatische relatie te versterken. De dynamische economische ontwikkeling in Azië droeg in belangrijke mate bij aan deze wens.

De eerste top in Bangkok, die het economisch georiënteerde thema 'Towards a New Asia-Europe Partnership for Greater Growth' meekreeg, werd een succes. Naderhand werd gesproken van de 'Bangkok

Spirit': de gemeenschappelijke interesse en vastbeslotenheid om tot vruchtbare samenwerking te komen.⁷

De gesprekstema's op de tweede ASEM-top, in april 1998 in Londen, werden gedomineerd door de Aziatische economische crisis. Het enthousiasme van de eerste top kon niet worden geëvenaard, nu beide regio's voornamelijk geconcentreerd waren op crises dichterbij huis. In Europa vroegen op dat moment de Balkan-crisis en de Europese integratie, waaronder invoering van de euro, veel aandacht. De Aziatische ASEM-partners waren teleurgesteld over de geringe Europese betrokkenheid bij de financieel-economische crisis in Azië en over het gebrek aan concrete steun. Bovendien dreigde het gevaar dat het informele 'ASEM-proces' door gebrek aan richting en duidelijke prioriteiten de weg zou kwijtraken en aan 'forumvermoeidheid' ten onder zou gaan. Daarom werd tijdens ASEM II in Londen een Samenwerkingskader Azië-Europa (Asia-Europe Co-operation Framework) aangenomen, waarin prioriteiten werden geformuleerd voor actie in de periode tussen ASEM II en ASEM III. Eveneens werd in Londen een *Asia-Europe Vision Group* opgericht, die tot taak had een middellange- tot lange-termijnvisie op ASEM te ontwikkelen.⁸

ASEM III

ASEM III vond plaats in oktober 2000 in Seoel en stond in het teken van de historische toenadering tussen Noord- en Zuid-Korea. Er werd overeenstemming bereikt over steun aan de 'zonnenschijnpolitiek' van de Zuid-Koreaanse president Kim Dae-jung jegens Noord-Korea. Gesproken werd verder over de nasleep van de financiële crisis in Azië, over uitdagingen en zorgen die voortvloeien uit de voortgaande 'globalisering', het belang van stabiele olieprijsen, de wenselijkheid van een nieuwe WTO-ronde, het tegengaan van de digitale kloof tussen en binnen landen, en het – door premier Kok aan de orde gestelde – wereldprobleem van klimaatverandering.⁹

Over de inhoudelijke kant van het programma in Seoel werd opgemerkt dat de discussies aan levendigheid en diepgang zouden winnen indien zij beter zouden worden voorbereid en anders zouden worden gestructureerd;¹⁰ een diplomatieke manier om tot uitdrukking te brengen dat menige discussie weinig bijdroeg aan de dialoog. Voor het eerst vond ook een gesprek plaats tussen – in meerderheid Europese – *ASEM Senior Officials* en vertegenwoordigers van het *People's Forum*, een parallelle bijeenkomst van NGO's van beide werelddelen, waar aandacht van de ASEM-top werd gevraagd voor de negatieve gevolgen die kwetsbare groepen in de samenleving – zowel in Europa als in Azië – ondervinden van het fenomeen globalisering.¹¹ Een dergelijke ontmoeting paste in het vooral

aan Europese zijde geuite streven de dialoog over politieke aangelegenheden te verbreden. Zo'n samenspraak zal ook worden opgenomen in het formele programma van ASEM IV in *Kopenhagen* in 2002.

De politieke dimensie van ASEM

Zoals EU-Commissaris Patten bij gelegenheid van ASEM III opmerkte: 'Handel mag het cement zijn voor een Europees-Aziatische relatie, maar Europa wil ook een rol spelen in de ontwikkeling van en de stabiliteit in Azië.' Daarvoor is een politieke dialoog nodig. Binnen de politieke dialoog van ASEM komen zaken als regionale ontwikkeling, veiligheidsbeleid, wapenbeheersing en non-proliferatie van kernwapens, mensenrechten, VN-hervormingen, milieu en internationale misdaad aan de orde. Ook de uitwisseling van ervaringen op het gebied van regionale integratie is een belangrijk thema. Maar de plaats die deze thema's in het ASEM-proces moeten innemen, is vanaf het begin een omstrede vraagstuk geweest, dat vooral aan Aziatische zijde met argwaan werd benaderd. Voorafgaand aan de eerste ASEM-top in Bangkok drong de Volksrepubliek China er al op aan dat de ASEM zich zou richten op zaken waarover men het eens was en vooral geen punten naar voren zou brengen waarover men van mening verschilde (lees: mensenrechten en veiligheidsbeleid).¹² Deze opvatting werd eveneens uitgedragen door het Thaise ministerie van buitenlandse zaken, dat stelde dat ASEM-leiders tijdens de top weliswaar *elk* onderwerp aan de orde konden stellen, maar dat was overeengekomen dat zaken die tot *confrontatie* zouden leiden, niet naar voren zouden worden gebracht.

Europa stond er echter op dat een politieke dialoog – een open gedachtwisseling waarbij geen onderwerpen *a priori* worden uitgesloten – deel zou uitmaken van de nieuwe relatie tussen Azië en Europa. Tijdens de eerste ASEM-bijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken (Singapore, 1997) werd een positief begin gemaakt met een discussie over de *vorm* van politieke dialoog. Daarbij werd er van Aziatische kant op gewezen dat een dialoog zich langzaam zou moeten ontwikkelen en dat, alvorens gevoelige onderwerpen op de agenda zouden komen, eerst het juiste niveau van vertrouwen ('comfort level') bereikt moest worden. Aan Europese zijde drong het besef door dat men meer moest luisteren en Azië minder de les moest lezen over politieke zaken. Aan Aziatische zijde begon men enigszins te accepteren dat een nieuwe relatie tussen Azië en Europa, gebaseerd op gelijkheid en wederzijds respect, ook een uitwisseling van gedachten over gevoelige onderwerpen moest en kon omvatten.

Ondanks alle goede voornemens werd tijdens ASEM II en III echter weinig vooruitgang geboekt op

politiek terrein. Zoals het Europees Parlement in zijn resolutie over de ASEM III vermeldt, blijven de pogingen tot samenwerking op de gebieden van mensenrechten, democratie, de rechtsstaat, milieu en sociale onderwerpen nog erg beperkt.¹³

Waarom is het voeren van een politieke dialoog in ASEM zo moeilijk?

Er is een aantal verklaringen voor het feit dat de politieke dialoog binnen ASEM zo moeilijk tot stand komt. In de *eerste plaats* is overeenstemming (op basis van consensus) binnen ASEM in zijn geheel moeilijk, omdat, alvorens er sprake kan zijn van een vergelijk tussen de twee regio's, de Aziatische regio zelf al veel moeite heeft een gezamenlijk standpunt in te nemen. De Aziatische zijde van het forum is veel gedifferentieerder van samenstelling dan de Europese zijde. De Aziatische ASEM-leden verschillen immers aanzienlijk in 1 economische ontwikkeling, die uiteenloopt van een postindustriële economie als Japan tot een ontwikkelingsland als Vietnam; 2 politiek-economische systemen, die variëren van markteconomieën tot socialistisch georiënteerde economieën; en 3 politieke ideologieën, die uiteenlopen van parlementaire democratie tot de een-partijstaat. Tussen de Aziatische lidstaten bestaan dan ook op vrijwel alle terreinen soms fundamentele verschillen van opvatting.

Een *tweede oorzaak* komt voort uit het feit dat de soevereiniteit van de afzonderlijke staten in Europa, met het voortschrijdend proces van integratie, steeds minder belangrijk wordt, terwijl men aan Aziatische zijde juist erg gevoelig is voor inbreuken op de nationale soevereiniteit. Dit laatste speelt vooral een rol waar het de dialoog over veiligheidsbeleid betreft.

Een *derde oorzaak* kan gevonden worden in de culturele kloof tussen beide continenten. Zowel aan Aziatische als aan Europese zijde is sprake van vooroordelen en gebrek aan kennis over en begrip voor de andere zijde. Het tijdens veel contacten prominent aanwezige verschil in opvattingen met betrekking tot de mensenrechten, waarbij Europa de prioriteit legt bij de individuele mensenrechten, terwijl Azië meer aandacht vraagt voor armoedebestrijding en verbetering van onderwijs, is daarvan slechts één voorbeeld.

Tot slot heeft het feit dat aan Aziatische zijde, in het bijzonder door een hoofdrolspeler als China, weinig concessies worden gedaan op politiek vlak, ook te maken met een verschil in handelsbelangen. Waar Azië voor Europa topprioriteit heeft op handelsgebied, komt Europa voor Azië, na de eigen Aziatische regio en Noord-Amerika, pas op de derde plaats als handelsregio.

De moeilijkheid met het ontwikkelen van een politieke dialoog ligt dus voor een belangrijk deel in deze culturele kloof. Tegelijkertijd is het voeren van een der-

gelijke dialoog op zich zelf ook een manier om die culturele kloof te overbruggen. Een politieke dialoog moet zich daarom niet beperken tot bijeenkomsten van ministers of hogere ambtenaren, maar kan zich ook uitstrekken tot denktanks in Europa en Azië.¹⁴ Activiteiten op dit terrein vinden ook volop plaats. Verder moet de uitstraling naar het brede publiek, via een intensievere uitwisseling op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschap, vergroot worden. Bij de vorming van een hechtere relatie behoort tevens een dialoog tussen parlements- en maatschappelijke groeperingen in de ASEM-landen.

Mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de politieke dialoog

Er wordt veel lippendienst bewezen aan het belang van een brede politieke dialoog. De achtereenvolgende ASEM-bijeenkomsten en -instellingen produceren veel documenten met prachtige, meestal weinig concreet geformuleerde, voornemens en fraaie beloften voor de toekomst. Hoewel het streven naar meer samenwerking in ASEM-kader op alle politieke terreinen zeker moet worden voortgezet, zou de ASEM zich vooral moeten richten op die terreinen waar op korte termijn concrete resultaten kunnen worden geboekt. Dat zijn terreinen die niet rechtstreeks raken aan kwesties van soevereiniteit of opvattingen over mensenrechten en waar samenwerking heel duidelijk tot wederzijds voordeel strekt. Op deze wijze kan ASEM wel degelijk bijdragen aan bevordering van de internationale orde.

Concrete mogelijkheden voor vruchtbare samenwerking op politiek en veiligheidsterrein binnen ASEM zijn bijvoorbeeld de institutionele hervormingen van de VN; intra-groep *conflict management*, waarbij men kan denken aan het vertalen van Europese ervaringen met het oplossen van conflicten door middel van integratie en bemiddeling;¹⁵ de aanpak van de internationale georganiseerde misdaad, in het bijzonder de drugs-handel en piraterij in de Aziatische wateren; de problematiek van de internationale migratie, mensensmokkel en mensenhandel, heel actueel door het recente Doverdrama; en het bewustwordingsproces met betrekking tot de milieuproblematiek (in tegenstelling tot het veel gevoeliger onderwerp van concrete aanpak van milieuproblemen).

Moeilijker liggen bijvoorbeeld onderwerpen als het creëren van een dialoog over een eventuele rol van de Snelle Reactie Macht van de Europese Unie in Aziatische veiligheidskwesties. Javier Solana, de EU Hoge vertegenwoordiger voor het buitenland en veiligheidsbeleid, verdedigde een dergelijke interesse als volgt: 'Er zijn zeer belangrijke landen in Azië met een sleutelrol in internationale handel, economische en politieke zaken. Daarom zullen wij ons moeten bezighouden

met hun stabiliteit.'¹⁶ Aan Chinese zijde werd echter fel gereageerd op suggesties van Europese kant dat beide partners vrijelijk zouden kunnen praten over elkaars veiligheidskwesties.¹⁷ Een dergelijke dialoog lijkt voorlopig dan ook niet haalbaar.

Een andere gevoelige kwestie waar op korte termijn geen vooruitgang valt te verwachten, is het probleem van de uitbreiding van ASEM. Die kan alleen plaatsvinden op basis van consensus van alle afzonderlijke lidstaten, terwijl uitbreiding van de deelnemende blokken ASEAN en EU niet automatisch leidt tot uitbreiding van ASEM. Zo is het nieuwe ASEAN-lid Birma met nadruk geen ASEM-lid geworden. Aan EU-zijde zal de toetredende landen echter moeilijk de toegang tot ASEM kunnen worden ontzegd. Meer dan twintig landen in beide regio's hebben blijk gegeven van hun wens deel te nemen aan het ASEM-proces. In het bijzonder het ontbreken van India in ASEM wordt aan Europese zijde betreurd.¹⁸

Conclusie

De drijfveer achter ASEM is overwegend economisch van aard: de Aziatische zijde wil voorkomen dat Europa een protectionistisch blok vormt en Europa op zijn beurt wil een groter stuk van de Aziatische koek voor zijn ondernemingen. Daarnaast echter wil Europa zich ook graag op het gebied van internationale politieke ontwikkelingen en veiligheid doen gelden. ASEM biedt, als forum voor interregionale samenwerking op het hoogste niveau, naast een podium voor economische samenwerking, ook zeker het kader voor besprekingen over politieke en veiligheidskwesties, vooral waar deze kwesties niet rechtstreeks raken aan politieke opvattingen en soevereiniteit van in het bijzonder de Aziatische leden.

Daarnaast is de belangrijkste toegevoegde waarde van ASEM gelegen in het vermogen werk in diverse bilaterale en multilaterale fora te stimuleren en een dialoog te beginnen op terreinen waarop de meningen te sterk uiteenlopen om tot concrete onderhandelingen te komen. Dank zij het informeel en niet-geinstitutionaliseerd karakter van het 'proces' kan ASEM dienen als een breed kader en als instrument voor interregionale samenwerking. Het gaat dan om samenwerking die zich niet hoeft te beperken tot ASEM als geheel, maar in afzonderlijke kwesties ook kan leiden tot samenwerking tussen enkele staten of groepen van staten in beide regio's. Vervolgens kan een dergelijke samenwerking dan weer in ASEM geëvalueerd worden. Verder vormen de ASEM-topbijeenkomsten een dankbare gelegenheid om te lobbyen voor allerlei zaken, in het bijzonder tijdens de veelvuldige bilaterale ontmoetingen in de marge. Tot slot helpt ASEM Oost-Azië om zichzelf als een regio te structureren. 'East is East, West is

West, and never the twain shall meet' is ondanks de vele belemmeringen in het 'ASEM-proces' dan ook een adagium dat niet langer op de realiteit berust. ■

Noten

- 1 Asad Latif, 'Common ground will bring Asem together', in: *The Straits Times*, 27 oktober 2000.
- 2 'Der ASEM-Prozess', document van het Duitse ministerie van buitenlandse zaken; te vinden op http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/asien/asem_html
- 3 *Asia-Europe Co-operation Framework 2000*; te vinden op de website van ASEM III: <http://www.asem3.org>
- 4 Toespraak premier Dini van Italië tijdens de Eerste ASEM-top in Bangkok in 1996, te vinden op de website van Asem I: <http://asem.inter.net.th>
- 5 Premier Goh Chok Tong in zijn rede voor het World Economic Forum, Davos, 28 januari 1995; aangehaald in Kay Möller & Elke Thiel, *Sinn und Nutzen der Asiatisch-Europäischen Treffen (Asem): Zwei Perspektiven*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, AP3089 (januari 1999), blz. 11.
- 6 Zie <http://asem.inter.net.th/asem-info/background.html>
- 7 Zie bijv. Derek Fatchett, 'Setting the Agenda for ASEM 2: From Bangkok to London via Singapore', in: *ASEM: A Window of Opportunity*, Londen/Leiden: Kegan Paul International/International Institute for Asian Studies, 1999, blz. 14.
- 8 De Visiegroep heeft in 1999 een rapport gepubliceerd (*For a Better Tomorrow: Asia-Europe Partnership in the 21st Century*) dat is besproken op de bijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken in Bonn in 1999 en op de ASEM III top. Het document staat op de website van het Transnational Institute: <http://www.tni.org/asia/index.htm>
- 9 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan het parlement d.d. 6 november 2000, te vinden op <http://www.minbuza.nl> (kies 'actueel' en vervolgens 'brieven aan het parlement').
- 10 *Ibid.*
- 11 De NGO's werden aangevoerd door een vertegenwoordiger van het in Amsterdam gevestigde Transnational Institute; zie website: <http://www.tni.org>
- 12 Verslag van het gesprek tussen de Thaise premier en premier Li Peng van China op 29 februari 1996, voorafgaand aan ASEM I; <http://asem.inter.net.th/press/0006.htm>
- 13 ASEM III, European Parliament resolution on ASEM, minutes d.d. 16 november 2000; te vinden op de website van het Europese Parlement: http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm
- 14 Voorzitter's Verklaring van ASEM I in Bangkok; te vinden op de website van ASEM I: <http://asem.inter.net.th>
- 15 Krause, 'Overview', *Strengthening International Order: A CAEC Task Force Report*, Council for Asia-Europe Cooperation, 2000, blz. 29-33. Dit document staat op de website van de Council for Asia Europe Cooperation: www.jcie.or.jp/thinknet/caec
- 16 Shada Islam, 'Cross Purposes; The EU has a New Mission in Asia. Regional Security; But Asia Just Wants to do Business', in: *The Far Eastern Economic Review*, 20 juli 2000.
- 17 *Ibid.*
- 18 Zie noot 13.

Over de auteur

INGRID D'HOOGHE, sinologe, is verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

P.S.

Per ultimo mei, kort voor het ter perse gaan van deze juni-aflevering van de Internationale Spectator, was nog geen substantiële informatie beschikbaar om een beeld te kunnen schetsen van het verloop van de bijeenkomst eind mei van de ASEM-Ministers van Buitenlandse Zaken in Beijing.

Benelux en Europese Unie

H. GYSELS

Naar aanleiding van:
Peter Bursens & Koen Nomden, 'Is de Europese Unie klaar voor uitbreiding?', in: *Internationale Spectator*, maart 2001, blz. 120-126.

MET BETREKKING TOT DE HERWEGING VAN DE STEMMEN IN de Raad van Ministers van de Europese Unie schrijven de auteurs Bursens en Nomden in hun nabescherwing over de Europese Top van Nice in december 2000 dat Nederland 13, en België 12 stemmen krijgt; vervolgens stellen zij – langs hun neus weg – vast dat met de vier stemmen voor Luxemburg de Beneluxlanden gezamenlijk evenveel stemmen hebben als één grote lidstaat.

Even verder in de tekst lezen wij: 'De evaluatie van België werd in de pers vooral toegespitst op het aantal stemmen dat premier Verhofstadt uit het vuur had gesleept. Deze discussie werd al te simplistisch voorgesteld als een wedstrijd België-Nederland, en dus als een Nederlandse overwinning met 13 tegen 12. Het was de Belgische onderhandelaars echter niet zozeer te doen om evenveel stemmen te krijgen als Nederland, maar veeleer om een gelijke behandeling van alle lidstaten. Met andere woorden, indien Frankrijk en Duitsland evenveel stemmen zouden krijgen, dan zou dat ook moeten gelden voor België en Nederland. België verloor dus niet zozeer de wedstrijd België-Nederland, maar veeleer een bredere Europese match.' Aldus Bursens en Nomden.

Het lijkt de auteurs echter te ontgaan dat niet alleen België, maar ook Nederland hiermee een bredere Europese match verloor. Immers, tot welke onvoorstelbare diepte zijn wij samen gezonken op dit Europees niveau, ondanks een van te voren opgemaakt Benelux-memorandum over de Intergouvernementele Conferentie (IGC) en over de verdere toekomst van de Europese Unie?

Twee regeringsleiders die in Nice proberen elkaar vliegen af te vangen in het tellen van de neuzen voor de Europese lichamen! België 'vernederd' tot het niveau van Portugal, Griekenland en Tsjechië; Nederland 'opgevaardeerd' met één stem, als doekje voor het bloeden bij het incasseren van een diplomatieke en politieke nederlaag, het kon in Nice niet beschaamder, niet zieliger, niet kleinzieliger.

En wat het ergste is, bijna niemand in onze landen ervaart dit beschamende geklungel als een kaakslag voor ons allemaal. Hooguit wordt er hier en daar een mistroostige klaagzang aangeheven, maar niemand is verontwaardigd, niemand protesteert. De Benelux staat nergens, wordt niet genoemd en doet ook zelf zijn mond niet open.

Intussen doen zich binnen de toekomstige uitgebreide Europese Unie overal tekenen voor die wijzen op voorgenomen blokvorming en concentraties: de Baltische landen, Spanje en Portugal, de Centraal-Europese staten, om van de Scandinavische landen, die al langer verenigd zijn in de Noordse Raad, nog niet te spreken. Allen voelen de noodzaak samen sterker te staan tegenover de dominante grote burens, die o zo graag de lakens willen uitdelen en maar al te gaarne de kleintjes wensen te betuttelen.

Van de comfortabele positie van 29 stemmen, waarover de gezamenlijke Benelux nu beschikt, wordt door degenen die ons vertegenwoordigen en regeren, géén gebruik gemaakt. We kunnen ons afvragen welk soort masochisme ten grondslag ligt aan dit onmiskenbaar irrationeel gedrag? We kunnen ook een oproep doen: laten de echte staatslieden in deze landen eindelijk opstaan!

Over de auteur

EM. PROF. DR. H. GYSELS is voorzitter van de vzw/vereniging Unie Nederland-Vlaanderen.

De Unie als Europese anarchie

MAARTEN W.J. LAK & WILLEM G. VAN HASSELT

NA DE DUITSE MINISTER FISCHER, ALWEER een jaar geleden, hebben ook bondspresident en bondskanselier zich uitgelaten over de structuur van een Europese Unie-regering, zoals hun die naar model van de Bondsrepubliek voor ogen staat. Zij bewandelen hierbij de institutionele weg naar Europa, zoals velen gewend zijn, en lokken daarmee de gebruikelijke reflexen uit. Het is daarom verfrissend eens een andere, meer *real-politische* en tegelijk visionaire weg te volgen, die van de Deen Erik Holm. Na ervaring bij het IMF adviseerde hij jarenlang de Deense premier in Europese zaken en was hij in de jaren '80 bij de Europese Commissie op economisch terrein werkzaam. Zijn boek combineert dimensies die in de Nederlandse debatten zelden op heldere wijze bijeen worden gebracht. Hij is eerlijk in zijn citaten en van anderen geleende gedachten, maar weet er interessante, provocerende gevolgtrekkingen aan te verbinden. De rode draad in zijn betoog is dat er een *machtscentrum* ontbreekt in de Unie (slechts een 'Unie' in naam), die daarom letterlijk en figuurlijk een 'anarchie' is. Zich baserend op het onderscheid tussen 'low and high politics' voert zijn analyse hem naar een pleidooi voor een integratie-concept waarvoor nog geen naam bestaat. Holm kiest, op basis van grondige historische analyse, voor het begrip 'empire', waarbij de Europese Raad zijn voorkeur heeft als kandidaat voor het 'keizerschap'. Holm vraagt zich overigens af of Fischer met zijn 'overarching order' niet iets vergelijk-

baars op het oog had. De Unie komt nu, na bijna 50 jaar, langzamerhand toe aan de 'high politics', waartoe de Deense schrijver monetaire en veiligheidszaken rekent. Dit zijn immers kerntaken van soevereine overheden om burgers welvaart en stabiliteit, maar ook veiligheid te garanderen. Hij stelt – niet-retorisch – de vraag of het wel mogelijk zal zijn de eenwording verder te brengen vanuit de huidige anarchie; kan een gemeenschap van natie-staten soevereiniteit en 'high politics' wel onderbrengen in één enkele autoriteit, zonder een *hegemon* of directorium?

Paradox van de natiestaat

Voor Holm was de eerste serieuze Europese eenwordingsdaad de redevoering van *Secretary of State* Marshall in juni 1947, waarmee de Verenigde Staten de Europeanen noopten tot samenwerken op straffe van onthouden van steun voor wederopbouw en handel met de Verenigde Staten, dit tegen de zin van een aantal landen, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk. Holm draait dan ook De Gaulle's visie dat Amerika de 'Dochter van Europa' is, om. De oorsprong van de EG lag 50 jaar geleden in 'low politics'. Ondanks Verdragwijzigingen blijven voor veiligheid de Verenigde Staten via NAVO belast met 'high politics' en is er, in weerwil van de voor deelaspecten van

Erik Holm: *The European Anarchy*.
Kopenhagen: Copenhagen Business School Press,
2001; 291 blz.; bibliografie en noten
te bestellen bij Marston Book Services Abingdon,
Groot-Brittannië

instanties als ECB en EcoFin, nog steeds geen echte Europese Autoriteit voor 'high politics'.

De *natiestaat* is gesterkt uit de processen van economische interdependentie en globalisering te voorschijn gekomen en daarmee als de dragende eenheid van internationale betrekkingen bevestigd. Het nationale belang staat voorop, omdat veiligheid en welvaart publieke goederen zijn waarop de staat (en niet de Unie) als geen ander wordt aangesproken door zijn burgers. Maar het einde van de Koude Oorlog in 1989 onthulde dat de EG niet gereed was voor deze Hoge Politiek. Daaronder vallen in Holms definitie niet de handelsbetrekkingen, maar wel de toegang en aanvoer van grondstoffen en vrije vaart op zee. (Het gaat bij 'high politics' echt om *gemeenschappelijk* belang, bij 'low politics' om de ordening van strijdige belangen.) Zijn uitgangspunt, de natiestaat, brengt hem ertoe deze niet af te schrijven, maar juist als *bouwsteen* van een natie van de huidige Unie te zien in een die nationale staat leefruimte (*breathing space*) biedend 'empire'. Geef in dat 'empire' aan de 'keizer' wat des keizers is: de 'high politics' voor de Europese Raad, die twee modaliteiten kent: een *Security Council* en een complementair-

re *Monetary Council*. Deze Europese Raad waakt over handhaving der rechten (incl. culturele rechten), zoals die zijn vastgelegd in een 'constituent treaty', door Europese volkeren onderschreven. De sterke arm wordt gevormd door een *European Guard* (een soort imperiale politiemacht). Essentieel is dat de 'emperor' (de Europese Raad) met 'consent' kan handelen, centrale autoriteit kan zijn.

Heel realistisch kan men vaststellen dat de huidige Europese Raad van alle instellingen de meeste legitimatie draagt. In die zin ligt Holms 'imperiale autoriteit' in het verlengde van een concrete werkelijkheid. Wat de 'low politics' betreft, laat die aan de 'bekende' Brusselse communautaire structuren, zo lijkt Holm te bedoelen, zonder dat hij heel veel over 'low politics' zegt. Is Europese landbouwpolitiek niet eigenlijk een soort 'high politics', zo denk je, maar in Holms strikte definitie is dat niet zo. Mogelijk wel de aspecten ervan die raken aan toegang tot grondstoffen? Verraadt zich hier de adviseur van een lid van de Europese Raad, die de integratie nog immer vanaf de verheven Olympus bekijkt? Nee, onzin, de stijl van Holm is direct, levendig en concreet.

Het precaire avontuur van de EMU

Een nogal selectieve maar wel lezenswaardige excursie door de ideologische geschiedenis in hoofdstukken 3 en 4, gewijd aan de drie basisvisies op de staat en de relatie met het volk (katholiek-mediterraan, protestants-noordelijk en orthodox), heeft Holm wel nodig voordat hij als politiek econoom aan het deel van zijn boek komt dat 'The High Politics of Money' behandelt (blz. 149, hoofdstuk 5). Daar constateert hij dat de aanbodzijde in een nationale economie voor een groot deel wordt bepaald door de politieke cultuur in het desbetreffende land en wordt weerspiegeld in de mate en wijze van overheidsop treden met betrekking tot economische processen. In Holms boek wordt de vrij breed verbreide stelling aangehangen dat Duitse

eenwording een flankering kreeg met de EMU, zodat de *Bundesbank* niet zou blijven domineren, waarbij bondskanselier Kohl bedong dat er dan ook een politieke Unie zou komen.

Holm erkent dat de typische 'high politics'-beslissing tot de EMU/euro te komen, niet anders dan zonder de burger te betrekken, genomen had kunnen worden. Slagen van de EMU hangt, zo zegt Holm de orthodoxe economen na, in economische zin af van beheersing van inflatie; de vraag is of daartoe de politieke moed en wil aanwezig is. *De-politisering* van de monetair verhoudingen in het EMU-gebied betekent de-nationalisatie. De ECB moet dus in een politiek vacuüm kunnen werken om monetair beleid te voeren, omdat er geen politieke autoriteit op Europees niveau bestaat die is gemandateerd om de op prijsstabiliteit gerichte economisch-monetair juiste beleidsmix met de ECB overeen te komen. Holm betwijfelt of de EMU het haalt en spreekt van 'a bridge too far', omdat nationale regeringen de tweede stap, die naar een echte Europese autoriteit, niet hebben willen zetten. Hij had liever een EMS in de oorspronkelijke zin (dus zonder de in Holms ogen verkeerde aanpassing daarvan door de *Bundesbank*, d.w.z. een beperking van de vereiste ongelimiteerde koersinterventie) gezien. Het zou interessant zijn als monetair-historici specifiek ingaan op Holms analyse. Monetair beleid is en blijft voor de meeste stervelingen (incl. veel politici) volgens Holm immers een 'act of God'.

Externe politisering van de euro gaat hand in hand met interne de-politisering. Als de EMU slaagt, wordt de euro een alternatieve reservevaluta voor de dollar. Holm voorziet grote transatlantische spanningen, indien de dollar-overhang zou instorten door vlucht in de euro. Dan zouden de Verenigde Staten de onschatbare voordelen van een nationale munt die tevens wereldvaluta is, verliezen en op een evenwichtige betalingsbalans moeten gaan letten, wat zij nu niet doen. Na 'the dollar is our money and your problem' (uitspraak van *Treasury-vice minister*

Sprinkel in 1984) vervolgt Holm: 'many Americans have argued that the reserve role of the dollar has provided a systemic compensation to the US for its outsized role in the common defence and the deficit has served as a sort of indirect imperial tax on the Europeans' (blz. 185). Holm verwacht dat de dollar een betere kandidaat is voor een wereldvaluta-rol dan de euro, maar ziet Washington de monetair beslissingen alleen nemen op basis van Amerikaanse realiteiten, iets wat anderen niet zullen kunnen aanvaarden.

Uitbreiding of wat daarvoor door moet gaan

Voor de tot nu toe gevolgde uitbreidingsstrategie van Brussel heeft Holm weinig waardering; als we de laatste opiniepeilingen mogen geloven, is daar alle reden toe. Hij spreekt zelfs van een Glazen Gordijn dat over de kandidaten is neergedaald, met telkens weer vertraging van de werkelijke toetreding terwille van Unie-verdieping of van verbetering van de besluitvorming in de Unie van 15. Aan de andere kant acht hij de kandidaten ook niet rijp om het geweld van de interne markt te weerstaan. Het uitbreidingsdrama illustreert voor hem de *anarchie* in Europa, maar op dit punt is hij niet overtuigend; is uitbreiding niet vooral bedoeld om *orde* te scheppen in Europa? Hij betreurt kennelijk dat er niet veel doortastender en niet alleen vanuit 'low politics' is opgetreden. Want als de Unie via 'high politics' aan uitbreiding had durven doen, zoals de Duitse eenwording van 1989-1990 met visie en tegen hoge prijs werd geregeld, dan was er geen slepend proces gekomen, waar we nu middenin zitten.

In Holms boek is de uitbreiding wel functioneel in die zin dat de Europese anarchie en de behoefte die te overwinnen er pregnant mee worden aangetoond, en dat blijkt dat het soort 'empire' (met een door alle volkeren onderschreven 'constituent treaty') dat Holm voor ogen staat, ook (juist) aan de nieuwe lidstaten leefruimte kan geven. Wie de politieke cultuur van die

constitutie kan onderschrijven, kan tot dit *empire* gerekend worden. Holm noemt in dit verband niet alleen Turkije, maar ook Israël en Marokko. Bij lezing van dit deel bekruipt de kritische waarnemer soms het gevoel dat de hier en daar wat pamflettistische aard van zijn betoog met de schrijver op de loop gaat.

Een Europese 'nachtwacht' voor een Europese 'keizer'?

Het is voor de Unie nuttig dat boeken als die van Holm worden gelezen, vooral door hen die aan beleidsvorming doen, opdat 'those who matter, also do mind'. Lezing van Holms boek sluit goed aan bij Clingendael's tijdige uitgave over de *finalité* van Europa (*Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*; Notitie 15, mei 2001), maar ook bij het boek van Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (Allen Lane, Penguin Press, 2000). Onder de kop 'nieuwe kleren zonder keizer' vertaalt J.L. Heldring met verwijzing naar Holms boek in *NRC Handelsblad* van 3 mei j.l. een slotpassage als volgt: 'de auteurs van de verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn de kleermakers van de nieuwe kleren zonder keizer' en verder: 'na Nice blijkt Europa (slechts) een rek waarop kleren te drogen gehangen worden'.

Holm zegt echter heel veel zinnigs voordat hij op deze ontnuchterende conclusie komt. Zijn bondige *scan* van wat er na een halve eeuw

'Europa' nog steeds ontbreekt, althans gemeten aan de strenge norm van Hoge Politiek, weerhoudt Holm er overigens niet van de 'keizer' van de Unie toe te wensen dat hij een *European Guard* (imperiale para-militaire politie-eenheid) ter beschikking krijgt, om een Balkan-achtige schending van de Europese rechtsorde te stoppen. Die acht hij nodig voor handhaving van de orde (wortelend in genoemde constitutie), indien de uitoefening van de gezagstaak door de Europese Raad dat vergt tegen onwillige of falende lidstaten. Vooropgesteld dat zij in goed vertrouwen op leefruimte er voordien wel voor hebben gekozen de 'keizer op de troon te zetten'... Dit is inderdaad de uiterste consequentie en Holm is zo voorzichtig voor het oproepen van deze 'nachtwacht' een 90 procent-meerderheid voor te schrijven. Zonder uitieme stok achter de deur blijft anders alles uiteindelijk omkeerbaar en dus ongeloofwaardig.

Spreekt Holm waar Schröder zwijgt?

Kan met Holms visie een extra vonk worden geslagen die moet overspringen als een echte publieke discussie over Europa's eenwordingsproces wordt gewenst? In het door onze huidige politieke elite op gang gebrachte debat na Nice lijkt men te aarzelen te spreken in termen van de visionaire Deen. Het is net alsof de beduchtheid voor een 'lege Europese troon' ook het debat erover meer vir-

tueel dan reëel maakt. Misschien is er nog meer nodig en wachten wij – zij het onbewust – op een of andere schok 'van buiten' voor een besef van een waarlijk 'imperiale opdracht'? Kan Europa nog lang volstaan met een primair *functionalistische* aanpak zonder meer te doen en te willen dan 'netwerken'? Holm dwingt ons de gevolgen van een unie die geen Unie is, onder ogen te zien. Hij neemt geen genoegen met een begrip als 'bundeling van soevereiniteit'. Daarmee kom je misschien mooi weg in 'low politics', maar niet in 'high politics'.

Schrijft Holm, de analyticus die de onmiskenbare zwakte van de Unie-structuur blootlegt, ons een soort gaullistisch recept voor, zoals de Generaal destijds de zwakke Vierde Republiek een krachtig medicijn gaf? Of levert Holm het ontbrekend stukje van de puzzel van Schröder? Holms imperiale *Autoriteit* lijkt een perfect antwoord op Schröders zwijgen over de Europese Raad. Hoe het ook zij, wie weet of meent te weten waar de Europese klepel hangt en ook de bekende communautaire en intergouvernementele 'liedjes' kan meezingen, die luistere eens naar een ander klokkenspel, zoals dat van Erik Holm.

MR MAARTEN W.J. LAK en DRS WILLEM G. VAN HASSELT zijn resp. Adviseur strategische beleidsplanning en plaatsvervangend hoofd, belast met de EU, bij de beleidsplanning-eenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Zij schreven dit besprekingsartikel op persoonlijke titel.

Kerngroepen en coalitievorming in de EU

MARJA KWAST-VAN DUURSEN

DE KOMENDE UITBREIDING VAN DE Europese Unie (EU) heeft ertoe geleid dat momenteel volop wordt gediscussieerd over de wenselijke institutionele structuur, aangezien de EU zonder institutionele aanpassingen niet efficiënt kan functioneren. In het bijzonder dient zich de vraag aan of alle lidstaten nog wel in hetzelfde tempo en in dezelfde mate aan de voortgaande Europese integratie kunnen deelnemen en of in de EU niet méér met zogenaamde versterkte samenwerking of een kerngroep gewerkt zou moeten worden, waarbij vooral grote lidstaten de leiding zouden kunnen nemen, ten koste van de invloed van de kleinere lidstaten. De communautaire integratiemethode lijkt plaats te maken voor intergouvernementele samenwerking, waarbij bilaterale relaties en het aangaan van coalities aan belang winnen. De zeer leeswaardige Clingendaelstudie *On Cores and Coalitions in the European Union. The Position of Some Smaller Member States*, uitgebracht onder de eindredactie van Alfred Pijpers, gaat op bovenstaande problematiek in. De studie toont aan dat het ontstaan van een dergelijk *directoraat* allerminst een vanzelfsprekendheid is, vooral vanwege onzekerheden in de Frans-Duitse samenwerking.

De publikatie bestaat uit twee delen, met in totaal tien artikelen. Deel één handelt over *Inner and Outer Circles*, oftewel over de vraag in hoeverre er binnen de EU sprake is van een directoraat. Deel twee geeft een overzicht van de opvattingen van diverse kleinere lidstaten over de

institutionele vraagstukken binnen de EU en hun houding tegenover de grote lidstaten. De bundel is zeer de moeite waard en vooral de artikelen over een mogelijk directoraat in het Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid, over Spanje, over de Noordse samenwerking, Denemarken en de Benelux onderscheiden zich. De enige kanttekening die geplaatst kan worden bij de inhoud van de bundel, is het feit dat naast algemene beschouwingen over een directoraat enkel wordt ingegaan op de positie van kleinere lidstaten. Afzonderlijke bijdragen over de positie van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zouden deze studie nog completer hebben gemaakt, maar dit terzijde.

Het inleidende hoofdstuk van Alfred Pijpers verschaft de lezer een nuttig en beknopt overzicht van de discussie over kerngroepen of versterkte samenwerking en de samenhang met de uitbreiding van de EU. Tevens gaat hij in op het toenemen van intergouvernementele samenwerking en het groeiend belang van bilaterale samenwerking tussen lidstaten, uitmondend in de zogenaamde netwerk-benadering. Pijpers constateert dat in het bijzonder de Europese Commissie hieronder te lijden heeft. In de netwerk-benadering is de Frans-Duitse as niet langer dominant, maar wint met nadruk de samenwerking met het Ver-

Alfred Pijpers (red.): *On Cores and Coalitions in the European Union. The Position of Some Smaller Member States.*

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 2000; 195 blz.; f 25,-; Clingendael Study, 14; ISBN: 90-5031-079-6

enigd Koninkrijk aan belang.

Steven Everts gaat in een zeer interessante beschouwing 'Berlin-Paris-London' in op de bilaterale samenwerking tussen deze drie hoofdsteden, de gewijzigde opstelling van het Verenigd Koninkrijk onder de regering-Blair en de betekenis van dit alles voor het functioneren van de EU. Hij analyseert argumenten pro en contra de bewering dat de drie grootste lidstaten binnen de EU een triumviraat zouden vormen. Aan de hand van een aantal – tamelijk willekeurig gekozen – cases, zoals het opereren van de Contactgroep voor het voormalig Joegoslavië, Europese defensiesamenwerking, de discussies over *Agenda 2000* en de rol van de Finse president bij de beëindiging van de oorlog in Kosovo, laat Everts zien dat het bewijs voor een directoraat van de grote drie ontbreekt, maar hij constateert wel een machtsverschuiving in de richting van deze landen.

Het substantiële en zeer goed leesbare artikel van Stephan Keukeleire analyseert de aanwezigheid van een directoraat in het Gemeenschappelijk Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Zijn centrale these is dat een directoraat noodza-

kelijk is voor een effectief EVDB, maar dat het middel op zich zelf niet voldoende is, gelet op de specifieke karakteristieken van de EU en de meningsverschillen tussen de grote lidstaten. Hij stelt dat kleinere lidstaten een dubbele houding aannemen ten aanzien van een leidende rol van de grote lidstaten. Enerzijds bekritiseren zij een overheersende rol van de grote drie, maar anderzijds is juist een gezamenlijk standpunt van Londen, Parijs en Berlijn voorwaarde voor effectief optreden van de EU. Dat is de reden waarom het ontstaan van informele *ad hoc*-fora, zoals de Contactgroep voor voormalig Joegoslavië, toch wordt geaccepteerd. Keukeleire geeft een beschrijving van het functioneren van deze Contactgroep, die pas resultaten kon boeken toen de Verenigde Staten er actief aan deelnamen.

Vervolgens analyseert hij argumenten pro en contra een directoraat aan de hand van de ervaringen van de Contactgroep. Op grond van deze analyse concludeert Keukeleire dat institutionalisering van een directoraat binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid een noodzakelijke, maar niet toereikende voorwaarde is om de EU als actieve en geloofwaardige actor in de internationale politiek te laten functioneren. Want onderlinge meningsverschillen tussen de grote drie op dit terrein en het gebrek aan militaire middelen kunnen de totstandkoming van een directoraat verhinderen. Toch acht hij een vorm van directoraat noodzakelijk en hij stelt dan ook voor met het oog op het gemeenschappelijk buitenlandse beleid te komen tot een informele groep van grote lidstaten in samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger Solana. Wat het gemeenschappelijk defensiebeleid betreft acht hij het opzetten van een meer formele overlegstructuur raadzaam en suggereert hij de instelling van een *Restricted Crisis Management Group*, een vorm van versterkte samenwerking waaraan ook kleinere lidstaten kunnen deelnemen en die dus altijd nog

te verkiezen valt boven een Contactgroep buiten de EU om.

In zijn beschouwing over de Spaanse opstelling jegens de EU verstaat Felipe Basabe Lloréns een overzicht van de ontwikkelingen in de Spaanse positie en de rol van premier Gonzalez bij de behartiging van de belangen van Zuid-Europa. Uit dit overzicht blijkt dat Spanje zich af en toe met succes als harde onderhandelaar opstelt: instelling van het Cohesiefonds, het Ioaninna-compromis en het institutionele compromis bij het Verdrag van Amsterdam. Lloréns constateert dat Spanje in toenemende mate een onberekenbare onderhandelingspartner wordt, te meer daar het geen vaste allianties aangaat met andere lidstaten en zich niet goed raad weet met de rol van grote lidstaat.

Het artikel van Gunilla Herolf, 'Inside and Outside Nordic Cooperation', geeft een goed inzicht in de achtergronden van de Noordse samenwerking en het afgenomen belang na de val van de Muur en toetreding van diverse landen tot de EU. De schrijver verwacht dat Zweden en Finland bij een verder toenemende stabiliteit in de regio zelf en groeiende problemen in Zuid-Oost-Europa mogelijk een NAVO-lidmaatschap zullen overwegen.

Denemarken neemt een speciale positie in binnen de EU, zoals blijkt uit de bijdrage van Niels-Jorgen Nehring: enerzijds gezien omvang en welvaart de ideale lidstaat, anderzijds af en toe spelbreker met verschillende *opt-outs*. Nehring zet op overtuigende wijze uiteen dat Denemarken deze speciale status niet zozeer zoekt om de Europese besluitvorming optimaal te beïnvloeden als wel om Deense deelname aan Europese samenwerking te legitimeren tegenover de eigen publieke opinie. Opmerkelijk is zijn observatie dat Denemarken tegen flexibele samenwerking is, aangezien hierdoor landen met uitzonderingsposities – zoals Denemarken – gemarginaliseerd worden.

Danielle Bossaert en Sophie Van-

hoonacker tonen in hun artikel over de Benelux dat de samenwerking tussen de drie – ondanks intensivering sinds halverwege de jaren '90 – allerm minst hecht is en dat deze landen ook niet als één blok beschouwd wensen te worden. De samenwerking is informeel en op *ad hoc*-basis. België, Luxemburg en Nederland onderhouden hun eigen bilaterale contacten, zoals o.a. blijkt uit de netwerkbenadering van staatssecretaris Benschop. Ten onrechte maken de schrijvers in dit kader overigens melding van het zogenaamde buurlandenbeleid, dat onder de huidige minister van Buitenlandse Zaken is afgezworen. Minister Van Aartsen wil juist niet dat Nederland zich in een bepaalde coalitie 'laat opsluiten', maar hij geeft de voorkeur aan wisselende coalities. Hiermee overschat hij overigens de mogelijkheden voor een klein land als Nederland om voortdurend van partner te veranderen en toch wezenlijke invloed op de besluitvorming te kunnen uitoefenen.

In een slotbeschouwing stelt Pijpers dat sprake is van het ontstaan van een informeel triumviraat Parijs-Londen-Berlijn, dat het verschil tussen grote en kleine lidstaten niet overschat moet worden en ten slotte dat de drie grote lidstaten in het bijzonder op defensiegebied een voor-aanstaande rol spelen. Pijpers voorziet een mogelijke herleving van de as Parijs-Berlijn na de uitbreiding van de EU met landen uit Midden- en Oost-Europa. De positie van Duitsland zou hierdoor aanzienlijk aan gewicht winnen en dat zou juist voor Frankrijk reden kunnen zijn de samenwerking weer aan te halen, waardoor verdere intensivering van de Europese integratie mogelijk wordt.

Over de auteur

MARIA KWAST-VAN DUURSEN is beleidsmedewerker van de CDA-Tweede Kamerfractie.

Derdewegdenken in de DDR: alternatieve voorstellingen van het socialisme rond de Wende

JACCO PEKELDER

De Derde Weg roept tegenwoordig vooral associaties op met Tony Blairs *New Labour* en Gerhard Schröders *Neue Mitte*. Hun aanhangers beschouwen het begrip als de succesformule voor de moderne sociaal-democratie, die door de kapitalistische realiteit is gehard en met nieuw elan is gevuld. In de ogen van tegenstanders is het concept daarentegen slechts bedoeld om de volledige omhelzing van het kapitalisme door sociaal-democraten als Blair en Schröder te legitimeren. Uit *Zwischen Realität und Utopie. Das Konzept des 'dritten Weges' in der DDR 1989/1990*, de dissertatie van de Belgische politicoloog Dirk Rochtus, blijkt dat zo'n jaar of twaalf geleden in de DDR een heel andere Derde Weg de ronde deed.

De term 'Derde Weg' werd daar voor het eerst gebruikt, schrijft Rochtus, door een groep hervormingsgezinde intellectuelen binnen de regerende communistische partij van de DDR, de SED. Zij waren al eind 1988 – ruim vóór Honeckers val in oktober 1989 – begonnen samen na te denken over een verbeterd socialisme, daartoe geïnspireerd door Gorbatsjovs *perestrojka*. Eind november 1989, temidden van de omwenteling in Oost-Duitsland en aan de vooravond van een crisiscongres van de SED, deden zij een oproep aan hun partijgenoten. Zij verklaarden dat de DDR een derde weg moest gaan, tussen het oude communistische *Staatsmonopol* en westers *Monopolkapitalismus* in.

Op het crisiscongres, de *Außerordentlicher Parteitag* in december 1989, vond een rigoureuze afrekening met de oude partijleiding plaats – na Honecker moest ook het vernieuwde

Politbureau van Egon Krenz het veld ruimen. De SED mat zich een nieuwe naam aan, *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS). Op influistering van de intellectuelen noemde de nieuwe partijvoorzitter Gregor Gysi de Derde Weg de oplossing voor de crisis van het 'administratief-centralistische socialisme', zoals hij de SED-dictatuur aanduidde. Gysi deed deze uitspraak ongeveer een maand nadat Helmut Kohl zijn tienpuntenplan voor de Duitse eenheid had gelanceerd. Gysi en de SED-intellectuelen zagen helemaal geen heil in het samengaan van beide Duitse staten. Als de DDR een van de Bondsrepubliek afwijkende sociaal-economische en politieke opbouw zou hebben, zou zo'n vereniging misschien kunnen worden afgewend. In die zin bood de Derde Weg voor de DDR een mogelijkheid tot overleven.

Natuurlijk stond de Derde Weg ook voor een ideaal sociaal-politiek stelsel, dat een alternatief zou vormen voor zowel het ondemocratische bureaucratencommunisme à la Honecker als voor het kapitalisme en de westerse consumptiemaatschappij. Rochtus wijst er terecht op dat er in die zin in veel bredere kring in de DDR sprake was van zoeken naar een derde weg, al werd die dan lang niet altijd zo genoemd. Dat bleek in het najaar van 1989, toen in Oost-Duitsland allerlei oppositiebewegingen in de openbaarheid optraden: *Neues Forum*, *Demokratie Jetzt*, de *Sozialdemokratische Partei*, om er enkele te

Dirk Rochtus: *Zwischen Realität und Utopie. Das Konzept des 'dritten Weges' in der DDR 1989/1990*.

Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 1999; 306 blz.; DM 49,-; ISBN: 3-933240-56-5

noemen. Uit hun oproepen, politieke programs e.d. bleek dat zij over het algemeen niet op de zegeningen van het kapitalisme hun hoop hadden gevestigd. Zij etaleerden juist een sterke afkeer van het westers economisch model. De meeste groeperingen zochten een oplossing voor de crisis in de DDR aanvankelijk in verbetering van het socialisme en zij lanceerden allerlei alternatieve concepties van het socialisme. Na verloop van tijd, toen de Duitse eenheid de agenda steeds meer ging bepalen, werd de Derde Weg daarnaast voor sommige opposanten, net als voor Gysi en andere SED/PDS'ers, een laatste strohalm voor de DDR.

Zo traden SED'ers en opposanten soms samen aan voor behoud van de DDR – noem het maar ironisch. Rochtus is door deze parallellen geprikkeld geraakt en heeft ze in zijn boek aan een nader onderzoek onderworpen. Al mag betwijfeld worden of de intellectuele hervormers binnen de SED en de opposanten daarbuiten zoveel met elkaar gemeen hadden, voor zijn onderzoek heeft Rochtus de moed gehad hun voorstellingen van een beter socialisme samen te vegen onder de noemer van de Derde Weg en ze in één onderzoek onder de loep te nemen. Hij wilde, zo blijkt uit de inleiding, de geschiedenis en de denkwereld van diegenen in de DDR

analyseren, die bleven geloven dat 'het socialisme op zich zelf een goed idee was, zij het dan slecht uitgevoerd'.

Tien hoofdstukken lang gaat hij vervolgens in op de voorgeschiedenis en ontwikkeling van derdewegdenken in de DDR rond de *Wende*. Hij zet de ideeën die hij behandelt trefzeker neer en weet slagvaardig te citeren. Merkwaardige voorvallen passeren soms de revue, zoals de actie van de Nederlandse dominee Dick Boer, werkzaam bij de Nederlandse Oecumenische Gemeente in Oost-Berlijn. Geïnspireerd door de actie-*Stop de neutronbom* uit 1977, nam deze communistische dominee eind november 1989 het initiatief tot een oproep van enkele Oost-Duitse intellectuelen, onder wie Stefan Heym en Christa Wolf, tegen 'uitverkoop van de DDR', onder de titel *Für unser Land*.

Rochtus biedt al met al veel informatie over de interne intellectuele

onrust in de SED, ook een factor in de val van het regime, alsmede over de politieke concepties van de opposanten. Het blijft echter de vraag of hij niet wat te gemakkelijk ook al diegenen tot derdeweggers bestempelt die misschien om tactische redenen of uit politieke schuchterheid in de laatste fase van de SED-dictatuur om hervorming van het socialisme vroegen. Hadden zij in meerderheid niet toch een westers stelsel voor de DDR op het oog, maar durfden zij dat aanvankelijk nog niet te eisen? Dat de SED binnen enkele maanden de macht zou moeten afstaan, konden zij immers niet weten. Zij durfden het waarschijnlijk zelfs niet te hopen. Er was in het najaar van 1989 nogal wat moed voor nodig om politieke hervormingen in de DDR te bepleiten. Niet alleen ging er nog steeds een sterke, zij het afnemende dreiging uit van de SED en haar 'schild en zwaard', de Stasi, maar ook moesten

de opposanten rekening houden met de Sovjetunie. Het was raadzaam hervormingseisen voorlopig toch enigszins in *perestrojka*-achtige termen te gieten om de grote broer niet tot ingrijpen uit te nodigen. Toen door de val van de Muur en door Kohls tien punten het perspectief van opheffing van de DDR veel sterker werd, verloren veel opposanten, misschien wel de meesten, ras hun socialistische veren. De slinkende groep die door wilde gaan met de DDR, al was het maar om vanuit een sterkere positie over Duitse eenheid te onderhandelen, verloor greep op de ontwikkelingen. Rochtus vernauwt zijn blik in de laatste hoofdstukken van zijn boek tot die groep. Dat hij daarmee enigszins het verhaal van de verliezers vertelt, siert hem. Rochtus zelf lijkt er zelfs trots op.

JACCO PEKELDER werkt als onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen.

Memoires van een liberaal internationalist

JAN HOEKEMA

'Hij is van alles geweest, behalve ambassadeur.' Aldus de achterflap van het boek van (thans) senator voor de VVD, oud-minister, oud-staatssecretaris (van Defensie en Buitenlandse Zaken), oud-diplomaat, oud-Kamerlid en oud-secretaris-generaal van de West-Europese Unie (WEU), Wim van Eekelen. In deze indrukwekkende serie functies heeft Wim van Eekelen zich consequent ingezet voor zowel de versterking van de transatlantische relatie en de vitaliteit van het NAVO-bondgenootschap als de verdieping van de Europese integratie. Een in Nederland en zeker in zijn partij nogal bijzondere combinatie. Van Eekelen was en is bovenal internationalist, een eigen-

schap die hij in de VVD deelt met bijvoorbeeld Voorhoeve en die, vergeleken met toonaangevende politici in die partij (Jorritsma: 'Chirac is een engerd'), in positieve zin opvalt.

Het boek is redelijk dik (ruim 270 bladzijden tekst) en het geeft een aardig inkijkje in de ambtelijke en politieke wereld, met in mijn ogen de nadruk op de eerstgenoemde. Ik bedoel daarmee eigenlijk dat Van Eekelen wat mij betreft altijd vooral (top)ambtenaar is geweest, en in mindere mate politicus. Zijn redeneringen zijn zeker niet a-politiek,

W.F. van Eekelen: Sporen trekken door strategische jaren.

Meppel: Uitgeverij Ten Brink, 2001; 288 blz.; f 39,95; ISBN 90-804839-7-4

en bovendien van een hoog intellectueel-analytisch gehalte, maar de indruk dat hij een beetje verdwaald en zelfs wat miskend is geraakt in de Nederlandse politiek, wordt door dit boek bevestigd.

Nu kan ik uit eigen ervaring meespreken over de overgang van de diplomatie naar de politiek. Met die ervaring meen ik te kunnen constateren dat wat Van Eekelen vooral dwars heeft gezeten, zijn gebrek aan

echte politieke ervaring in de Tweede Kamer is geweest. Bij de dramatische paspoortaffaire' heeft het hem daarnaast opgebroken dat hij niet kon rekenen op grote politieke vriendschap en loyaliteit in de eigen gelederen (en zeker in de in die jaren '80 zeer zure VVD). Hij onderschatte de trucs van wat in Buitenlandse Zaken-jargon veelal met enige minachting het 'vakdepartement' Binnenlandse Zaken werd genoemd of zag die zelfs over het hoofd. Ten slotte is niet goed te begrijpen dat hij vanuit Buitenlandse Zaken zo weinig sturing gaf aan een proces waarin nederlaag na nederlaag werd geleden tegen Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Staatsdrukkerij/uitgeverij (SDU).

Fraai is de anekdote (blz. 215), in feite het enige echte politieke nieuwtje in deze publikatie, waarin Van Eekelen collega-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Van Amelsvoort toebijt: '[a]ls je dat doet, loop ik onmiddellijk naar Lubbers en zeg dat je een onbetrouwbare hond bent.' 'Dat' was een ontwerp van een alternatief paspoort dat Van Amelsvoort vanonder de tafel omhoog stak en waartoe Buitenlandse Zaken de opdracht had gegeven. Dit paspoort was een min of meer stiekem door de SDU ontwikkeld eigen model. Het zou een alternatief zijn voor het fameuze ontwerp van Kodak-Elba-Philips: 15 jaar geleden ging de overheid nota bene al op de commerciële tour. Van Eekelen voert in zijn terugblik een niet altijd overtuigende verdediging en werpt de (retorische?) vraag op of Buitenlandse Zaken wel de meest geschikte instantie was om het paspoortproject in volle omvang ter hand te nemen. Enige *Schadenfreude* ontleent Van Eekelen aan het feit dat Van Boxtel inmiddels, 18 jaar later, vanuit 'Binnenlandse Zaken' toch zijn toevlucht moest nemen tot registratie van persoonsgegevens.

Aftreden in een nieuwe functie, als minister, ruim twee jaar na een

affaire in een vorige functie (die van staatssecretaris) is natuurlijk zuur of, zoals Van Eekelen zelf schrijft (op blz. 225), een 'traumatische ervaring'. Hanneke, zijn vrouw, vond aftreden onterecht, schrijft hij. De Duitse collega Wörner begreep er niets van: 'ik was zo'n goede collega.' De schuld geeft hij toch wel in zeer ruime mate aan de 'Kamerleden die hun werk deden' (in de enquêtecommissie), en vooral 'het politieke klimaat', dat 'rijp' was 'voor aftredende bewindslieden'.

VVD-fractievoorzitter Voorhoeve pakte de zaak voortvarend, maar ook hard aan. Van Eekelen schrijft in zijn boek niet negatief over de toenmalige fractieleider van de VVD, maar vermeldt wel fijntjes dat, toen het rapport van de enquêtecommissie (nota bene onder leiding van het liberale Kamerlid, nu minister van Onderwijs, Hermans) uit was, CDA-collega Bert de Vries zich milder toonde dan Voorhoeve. Deze verzette snel de bakens: een 'snelle actie' zou Van Eekelen behoeden voor het Van Aardenne-effect, eerst aangeschoten wild en na zijn ministerschap geen baan. Premier Lubbers verwijst snel naar de eigen conclusie van de VVD. Bij VVD-topberaad op zondag 28 augustus (1988) gaf fractielid Wiebinga (paspoort-woordvoerder) aan Van Eekelen te kennen dat hij 'weinig vrienden' in de fractie had. De Korte geeft Van Eekelen een lift naar huis en zegt dat Voorhoeve al eerder, bij het Rekenkamer-rapport, over aftreden van Van Eekelen had gedacht. Dat was dus de vriendschap en solidariteit destijds in de VVD-gelederen. Een tikkeltje rancuneus is de auteur wel over parlementaire enquêtes ('geen geschoolde onderzoekers en qua achtergrond weinig objectief', blz. 226). Niet onbegrijpelijk, gezien het gevelde politieke doodvonnis, maar een verstandig verwijt?

Het boek gaat echter over méér dan het paspoort en de slechte kwaliteit van de lijm. In 1977 maakt Van Eekelen de overstap van ambtenarij

naar politiek. De verkiezingen in mei van dat jaar brengen hem van Chef Atlantische Samenwerking en Veiligheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer. De beschrijving van de zoektocht in VVD-kring naar een minister van Buitenlandse Zaken eind 1977 (kabinet-Van Agt/Wiegel) toont dat Van Eekelen zich behoorlijk beledigd en gepasseerd voelde toen hij geen minister zou worden. Hij overwoog in dat geval zelfs terug te gaan naar Buitenlandse Zaken. Dat nu lijkt me nogal pretentius voor iemand die, wanneer hij op een kandidatenlijst voor de Kamer gaat staan, toch vooral het lidmaatschap van de Kamer zou moeten willen ambiëren. Dat in dat kabinet uiteindelijk de even zwakke als aardige Chris van der Klaauw minister werd (en Van Eekelen toch nog staatssecretaris van Defensie), is weer een heel ander verhaal, dat eens te meer aantoont dat de VVD niet over veel bestuurlijk talent in de buitenland-hoek beschikt(e). Deze episode laat ook wel zien dat Van Eekelen een hoge pet op heeft van zijn eigen talent en positie. Toen namen als De Hoop Scheffer (de oom van de huidige CDA-fractievoorzitter Jaap), Van der Klaauw, Van der Valk, Nord en Hoefnagels vielen, noteerde Van Eekelen: '[h]et was bijzonder onaantrekkelijk om door een outsider en oud-collega gepasseerd te worden. Ik zou daarover geen rel maken, maar in dat geval wel vragen mij te ontslaan van de verplichting vier jaar in de Kamer te blijven.'

Wim van Eekelen verhaalt boeiend over de Atlantische en Europese werelden waarin hij zo thuis is en die hij zo is toegewijd. Zijn adagium ('Europees en Atlantisch was voor mij nimmer een tegenstelling', blz. 264) heeft hij altijd strikt nageleefd, en dat siert hem. Zijn tweede stelling, dat er meer evenwicht moet komen in de relatie tussen Europa en Amerika, kan hij in dit vooral terugkijkende boek niet erg uitwerken. Het boek stamt uit de jaren

vóór het echte Europese veiligheids- en defensiebeleid. Dat de auteur weinig fiducia heeft in de VN en daar wel erg oppervlakkig over spreekt ('van de VN vinden wij echter alles prachtig') vergeef ik hem als een blinde vlek die men wel meer bij EU- en NAVO-experts tegenkomt. Als politicus is hij blijven hangen in een combinatie van deels geslaagd strijden tegen afslanking op Defensie, zwak management en *bad luck* bij het paspoort. Hij was misschien ook te weinig een echte parlementaire partijpoliticus, met eelt op de ziel en een antenne voor Haagse trucs. Zijn laatste actieve jaren, als secretaris-generaal van de WEU en publicist, maakten weer veel goed en ze hebben in zekere zin de cirkel gesloten, terug bij de ijverige en knappe student die hij zijn leven lang was, met een niet volledig geslaagd uitstapje naar de Nederlandse politiek.

Het boek is prettig leesbaar, vlot geschreven, en de enkele wat melige

anekdote (over een Leidenaar en een Utrechter – Van Eekelen als jonge diplomaat op de ambassade in Delhi – in één koets bij de overhandiging van de geloofsbriefjes van de Nederlandse ambassadeur, en de diverse 1 april-grappen bij ambassades) moet de lezer maar snel overslaan. Zo ook de curieuze mededeling dat Hanneke van Eekelen bij een diner een fles sodawater kon losdraaien, wat prins Claus en oud-ambassadeur Van Royen niet gelukt was. *Name dropping?*

Belangrijker zijn de vele behartigenswaardige zinnen over de plaats van Nederland en onze verhouding tot Europa en de Verenigde Staten. Interessant is dat Van Eekelen, een toespraak uit 1980 voor de Leergang Buitenlandse Betrekkingen citerend, Nederland 'misschien wel een beetje gidsland' wil laten zijn. En een vooruitziende blik toont Van Eekelen met zijn observatie – uit 1980 – dat 'een van de grote opgaven van de toekomst zal zijn de transatlantische

gemeenschap in stand te houden tegenover bijvoorbeeld een verdere integratie van Europa [...] en een wellicht veranderende Amerikaanse machtspositie in [...] de wereld'. Het had vandaag gezegd of geschreven kunnen zijn. De heldere analyse van de mogelijkheden en beperkingen van het buitenlands beleid van Nederland maakt dit boek zonder meer lezenswaard.

Noot

- 1 De paspoortaffaire had onder meer betrekking op het onvermogen van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken voortvarend en met succes de coördinatie van het ontwerp voor een nieuw fraudebestendig paspoort naar Europees model ter hand te nemen. (eindred.)

JAN HOEKEMA is als lid van de Tweede Kamer voor D66 buitenlandwoordvoerder van die partij; ook is hij oud-medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Belangrijke rol op Europees schouwtoneel

HANS H.J. LABOHM

Op 31 januari 2001 heeft Ronald van Beuge afscheid genomen van de buitenlandse dienst. Zijn laatste post was die van Harer Majesteits Ambassadeur te Parijs. Het zwaartepunt van Ronald van Beuges loopbaan lag bij allerlei aspecten van de Europese integratie. Zo was hij vanaf 1984 plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger bij de (toen nog) Europese Gemeenschappen. In 1990 werd hij directeur-generaal Europese Samenwerking, in welke functie hij nauw betrokken was bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht. In 1995 werd hij ambassadeur in Rome. In 1997 trad hij daarnaast op als speciaal afgezant van het

Nederlands EU-voorzitterschap voor de betrekkingen met de Mediterrane landen in het kader van het 'Barcelona-proces'. Van november 1997 tot begin 2001 ten slotte was hij ambassadeur in Frankrijk. Kortom: Ronald van Beuge heeft een rol gespeeld op het Europees schouwtoneel en is nauw betrokken geweest bij de Europese integratie.

Marnix Krop en Henk Swarttouw (red.): *De groothoeklens: Europa in dertien bedrijven. Liber amicorum voor Ronald van Beuge. (Met bijdragen van Charles Rutten, Ewoud Pierhagen, Piet Dankert, Henne Schuwer, Cees Maas, Hans Borstlap, Just de Visser, Carlo Trojan, Jaap de Zwaan, Thom de Bruijn, Marnix van Aerssen, Robert Engels, Ed Kronenburg en Joris Demmink.)*

Parijs: Institut néerlandais, 2001; 133 blz.; f 15.= (te storten op banknr: 247124796 [Mees en Pierson] t.n.v. Institut néerlandais Parijs, o.v.v. 'De Groothoeklens'); ISBN: 2-9515280-2-7

Hij heeft haar niet alleen mééemaakt, maar ook mede gemaakt. In dit *liber amicorum* belichten

vrienden uit zijn beroepsleven dertien bedrijven van het theaterstuk 'Europa': van de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht tot de IGC van Nice, via onder meer de val van de Berlijnse muur, de monetaire eenwording, het Verdrag van Amsterdam, de Derde-Pijlersamenwerking en de Nederlands-Franse betrekkingen. De dertien bedrijven – thematische bijdragen – worden geardeerd met drie persoonlijk getinte *entr'actes* over de hoofdrolspeler. De schrijvers leggen deze en andere onderwerpen onder de 'grootboeklens van Europa'. De 'grootboeklens' is Van Beuges eigen beeldspraak voor het effect van de Europese integratie op allerlei aspecten van de Europese verhoudingen: een verbreding van het perspectief.

In hun voorwoord schrijven Marinix Krop en Henk Swarttouw dat het toeval wil dat Van Beuges Europese activiteiten samenvallen met een opmerkelijke opleving van de Europese integratie. Hij heeft deze ontwikkeling van dichtbij vorm zien krijgen en hij heeft er ook zelf aan bijgedragen: in Brussel in de jaren '80 (de Europese Akte), in Den Haag (het Verdrag van Maastricht en de uitbreiding naar 15) en iets meer op afstand in Rome (het Verdrag van Amsterdam en de Euromed: de samenwerking tussen de EU en de Mediterrane landen) en in Parijs (het Verdrag van Nice en het EVDB). In beide laatste hoofdsteden is hij ook getuige geweest van het groeiend belang van bilaterale betrekkingen in het uitdijend Europa van vandaag en morgen.

In het eerste bedrijf schetst oud-ambassadeur Charles Rutten, jarenlang Nederlands Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, de ontwikkelingen die hebben geleid tot de Europese Akte. Deze akte is, na de inwerkingtreding van de Verdragen van Rome, het eerste verdrag dat een fundamentele bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van 'een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren'. Haar betekenis ligt niet in

de eerste plaats in de formele wijzigingen en aanvullingen van de verdragsteksten, maar in het politiek-psychologisch effect dat zij heeft gehad op zowel de politieke als economische ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Zij markeerde het einde van de periode van stagnatie, het begin van een nieuw tijdperk, waarin het potentieel van een grote Europese ruimte zonder binnengrenzen volledig tot bloei zou kunnen komen. Dit perspectief, dat nu eindelijk een geloofwaardige grondslag had gekregen, galvaniseerde het Europese bedrijfsleven en was ongetwijfeld een van de belangrijkste factoren die de economische groei en bloei van het einde van de jaren '80 en in de jaren '90 in Europa bepaalden. Aldus Rutten.

In het tweede bedrijf gaat Ewoud Pierhagen, directeur Internationale Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in op het wel en wee van het Europese landbouwbeleid. Hij verwacht dat handelsverstorende maatregelen, zoals invoerheffingen en exportsubsidies, op den duur zullen verdwijnen en dat de Europese prijzen op wereldmarktniveau zullen komen. Hij waagt zich overigens niet aan een voorspelling over het tijdstip waarop dit het geval zal zijn.

In een volgende bijdrage gaat Piet Dankert, oud-staatssecretaris voor Europese Zaken, in op inkomenssolidariteit binnen de EU, waarbij hij een lans breekt voor ruimhartige inkomensoverdrachten binnen de EU teneinde de sociale en economische cohesie tussen de lidstaten te bevorderen.

In het vierde bedrijf schenkt Cees Maas, voorheen thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, aandacht aan de euro: 'de kroon op de economische integratie'. Hij zet zich hierin onder meer af tegen de neiging de kracht van de Europese munt af te meten aan de externe waarde. De relatief lage waarde van de euro ten opzichte van de dollar heeft de export naar niet-eurolanden

sterk bevorderd en is daardoor een belangrijke aanjager van de economische groei in het eurogebied geweest, waarvan ook een open economie als Nederland sterk heeft geprofiteerd. Bovendien is er geen inflatiedreiging van betekenis.

Hans Borstlap, destijds directeur Arbeidsmarktbeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, behandelt het Europese werkgelegenheidsbeleid, waarbij hij hoog opgeeft van de effectiviteit daarvan. Hij is van oordeel dat er een 'stille kracht' uitgaat van het 'benchmarken' van nationale prestaties op dit gebied, waardoor landen gestimuleerd worden hun prestaties ter zake te verbeteren. Helaas, de feiten hebben hem tot dusver nauwelijks gelijk gegeven. Te oordelen naar de zeer bescheiden vermindering van de werkloosheid in Europa, in een periode dat het ons economisch voor de wind gaat, moet worden vastgesteld dat deze kracht wel héél erg 'stil' is. Wat zal er gebeuren als de groei weer afzwakt? Laten we hopen dat de 'stille kracht' dan niet omslaat in een 'schreeuwende zwakte'.

In het zesde bedrijf gaat Justus de Visser, van 1990 tot 1994 directeur Integratie Europa op het ministerie van Buitenlandse Zaken en thans ambassadeur in Warschau, in op de val van de Muur en de uitbreiding. Hij haalt hierin herinneringen op aan eerdere uitbreidingen van de EU, waaruit hij optimisme put voor de toekomstige toetredingen: '... met de landen van Midden-Europa [zijn] geen problemen aan de orde die we al niet eerder hebben meegemaakt.'

Vervolgens komt Carlo Trojan, tot voor kort secretaris-generaal van de Europese Commissie, aan het woord. Hij gaat daarbij in vogelvlucht in op het succes van de Europese integratie in de afgelopen 15 jaar. Dat is volgens hem '... te danken geweest aan een combinatie van factoren: leiderschap en visie, gunstige economische conjunctuur, een evenwichtig inhoudelijk programma en daaraan aangepaste besluitvor-

ming en externe dynamiek'. Hij zwaait in het bijzonder lof toe aan Commissie-voorzitter Jacques Delors, die in het begin van de jaren '90, toen Europa leed onder euro-pessimisme, kans zag '[E]uropa uit de morositeit te halen met de presentatie van het Witboek voor groei en werkgelegenheid.¹ Maar, zo vervolgt Trojan, ook onder de Commissie-Santer werd het integratieproces door dynamiek gekenmerkt, zoals blijkt uit de succesvolle invoering van de euro en de professionele voorbereiding van het uitbreidingsproces (*Agenda 2000*). Pikant is dat wat de toekomst betreft Trojan opmerkt dat zijn persoonlijke ervaring als secretaris-generaal hem leert dat een Commissie van twintig leden ongeveer het maximum is van een slagvaardig college. 'Wat mogelijk is voor de Beheersraad van de Europese Centrale Bank – die uit zes leden bestaat – moet uiteindelijk ook mogelijk blijken voor de Europese Commissie.'

Jaap de Zwaan, voorheen in diverse functies werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken en thans hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Erasmus Universiteit, schenkt aandacht aan het Coreper (het Comité van Permanente Vertegenwoordigers) als onmisbare schakel in de Raadsorganisatie. Hij doet daarbij prikkelende aanbevelingen, zoals vereenvoudiging van het talenregime, te weten: één werktal in het kader van de werkzaamheden van de Raad: het Engels. Het 'officiële' talenregime van de EU dient volgens De Zwaan voor het overige ongewijzigd te blijven. Voorts pleit hij voor de instelling van een Minister voor Europese Zaken in elke lidstaat. Deze zouden te zamen de 'Raad van Ministers voor Europese Zaken' kunnen vormen, die wat de coördinatie betreft dan in de plaats komt van de Algemene Raad, die wordt gevormd door de Ministers van Buitenlandse Zaken.

In het negende bedrijf gaat

Thom de Bruijn, thans directeur-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, in op de voorbereiding van de Top van Nice. Conclusie: 'De fundamentele discussie door Fischer op gang gebracht en het Duitse streven naar een bevoegdheidsafbakening, leidden ertoe dat de Unie, nog ruim voor Nice, reeds bezig was de post-Nice agenda te bepalen. De "left-overs" van Amsterdam vallen in het niet bij fundamentele vraagstukken als een Europese Grondwet en de "finalité politique" van de Unie. Nog voor de Franse IGC dus goed en wel begonnen was, werd Nice van kliekje tot voorgerecht.'

Robert Engels gaat in het tiende bedrijf in op Euromed: het Euro-mediterraan partnerschap, ofwel het Barcelonaproces, dat maar steeds niet op gang wil komen. De EU is vragende partij wat betreft vermindering van de migratiedruk vanuit Noord-Afrika en Turkije. Maar op dat terrein is weinig tot niets tot stand gekomen. Volgens Engels zouden 'landen in de Maghreb [...] bereid moeten zijn illegalen terug te nemen, maar daarvoor in ruil zou Europa bereid moeten zijn tot inhoudelijke reacties (aanpassing visumbeleid, economische voordelen)'. Daarnaast geeft hij nog andere voorbeelden waar een *trade-off* mogelijk zou zijn.

Ed Kronenburg, directeur Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken, behandelt het gebrek-kige functioneren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), dat sinds Nice gecompleteerd wordt door het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Daarmee verschaft de EU zich de middelen haar buitenlands beleid desnoods militair kracht bij te zetten. Maar hij concludeert zuinigjes: 'Het is zeer de vraag hoe een EU bestaande uit een kleine dertig lidstaten vrijwel uitsluitend op basis van intergouvernementele besluitvorming tot een daadkrachtig GBVB en EVDB kan komen en hoe, bij

gebrek aan een efficiënt besluitvormingsmechanisme, coalitievorming onder vooral de grotere lidstaten kan worden voorkomen.'

In het twaalfde bedrijf laat Joris Demmink, directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie, zijn licht schijnen over de derde pijler onder het Europese huis, dat wil zeggen: samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Hij betwijfelt dat de besluitvorming in deze pijler zal worden gecommunautariseerd, want '[d]e weerstand daartegen zit bij de meeste lidstaten, waaronder Nederland, te diep. Overheveling van bevoegdheden met betrekking tot politieke samenwerking en de strafrechtelijke samenwerking stuit met name op tegenstand, omdat deze beleidsterreinen als wezenlijk voor de uitoefening van de nationale soevereiniteit en het behoud van de eigen ideeën over de rechtsstaat worden beschouwd.' Tegelijkertijd stelt Demmink een tendens vast waarbij derde-pijleronderwerpen, wegens hun hybride of pijleroverschrijdende aard, naar andere raadsformaties dan de JBZ-Raad worden overgeheveld, zoals de Interne Markt, Ecofin of Algemene Raad. Kortom, er vindt een uitholling van de JBZ-pijler plaats; het einde daarvan is nog lang niet in zicht.

In het laatste bedrijf gaat Marnix Krop in op de netelige situatie die Van Beuge aantrof toen hij aantrad als ambassadeur in Parijs en door president Chirac – op overigens uiterst hoffelijke wijze – werd gekapitteld over het Nederlandse 'laxisme' op drugsgebied. In de Franse publieke opinie was het beeld ontstaan van Nederland 'narco-état'. Het is opmerkelijk dat die geluiden inmiddels zijn verstomd en de relatie tussen Nederland en Frankrijk goed, zo niet hartelijker is dan ooit. Krop schrijft dit toe aan een aantal factoren: 'Allereerst is van beide zijden hard gewerkt aan het inrichten van allerlei vormen van praktische

samenwerking (douane, politie, justitie) die ertoe hebben bijgedragen dat over en weer meer inzicht en begrip is ontstaan. Ook is de beleidsdiscussie in beide landen door dit conflict beïnvloed. In Nederland is meer begrip ontstaan voor de grenzen die internationale overlast stelt aan de mogelijkheden het drugsbeleid geheel naar eigen inzichten in te richten. In Frankrijk heeft men gaande weg meer oog gekregen voor de verdiensten van een beleid dat repressie combineert met preventie en zorg. Verkeerde Nederland bij het in 1995 ingestelde hoogambtelijke drugsoverleg aanvankelijk vooral in de beklagdenbank, allengs is er een meer evenwichtige dialoog ontstaan – een ontwikkeling die nog steeds voortgaat.'

Daarnaast is het van groot belang dat Nederland 'een buitenlands en

Europees beleid voert waarin Frankrijk zich weliswaar niet steeds herkent, maar waarmee het *grosso modo* wel veel raakvlakken heeft.' In dit verband stelt Krop: 'In deze tijd van verdere Europese constructie – een spannend, maar onzeker avontuur – is Nederland voor Frankrijk in toenemende mate een gezochte en betrouwbare partner. In dat beeld past geen uit de hand gelopen drugsruzie. [...] Al houden de twee landen hun meningsverschillen (defensie, Irak, maar ook drugs), ze hebben besloten daar in alle vriendschap over te bakkeleien. De lucht is weer volledig geklaard.'

Ten slotte: vele – niet alle – bijdragen in dit boek zijn geschreven dóór ingewijden vóór ingewijden. Degenen die goed op de hoogte zijn van de ontwikkeling van het Europees integratieproces, hebben een

voorsprong op anderen om het gebodene naar waarde te kunnen schatten. Samengevat vormt dit vriendenboek een waardevol afscheidsgeschenk voor een van Neerlands beste topdiplomaten. Het bevat vele interessante bijdragen met heldere analyses en prikkelende stellingen over een breed veld van Europese integratie.

Noot

- 1 Een vervelend - doch onvermeld - detail is overigens dat de Europese werkloosheid in 1993, toen dat Witboek uitkwam, 10,7% bedroeg. Zeven jaar later, eind 2000, bedroeg de werkloosheid 8,7%. Dus het wil nog maar steeds niet echt opschieten met de bestrijding van de werkloosheid.

DRS. H.H.J. LABOEHM is verbonden aan het Instituut Clingendael te Den Haag.

Het democratisch tekort onderzocht

MAARTEN VINK

De Europese Unie (EU) is een staatsrechtelijk monstroom van de eerste orde. De lidstaten en hun vertegenwoordigers zijn weliswaar drijvende krachten achter, en wellicht de belangrijkste actoren in dit proces, maar door het afstaan van een deel van hun soevereiniteit moeten staten zich soms schikken naar Europese regelgeving. Dit plaatst niet alleen politici voor moeilijke dilemma's, maar evenzo de wetenschappelijk onderzoekers, die de veranderende politieke werkelijkheid in kaart trachten te brengen. Niet voor niets hantieren juristen, politicologen of bestuurskundigen bij het duiden van de Europese Unie vaak een noodgreep door het resultaat van een halve eeuw Europese integratie te omschrijven als supranationaal noch intergouvernementeel, maar als *sui generis*.

Een veel gehoorde kritiek op deze 'verplaatsing van de politiek' betreft het veronderstelde 'democratisch

tekort'. Volgens sommigen is er zelfs niet alleen een 'enkel' democratisch gat doordat het Europees Parlement onvoldoende medewetgevende macht heeft ten opzichte van de Raad van Ministers, maar is er een 'dubbel' deficit omdat de nationale parlementen op hun beurt ook nog eens verzaken die nationale regeringen afdoende te controleren. Het is deze *nationale* kant van het democratisch tekort waarop de Groningse staatsrechtgeleerde Nicky Del Grosso zich richt in haar proefschrift *Parlement en Europese integratie*.

Del Grosso wil nagaan 'of de twijfels aan de zeggenschap van het Nederlandse parlement inzake Europese integratie en de uitoefening van deze zeggenschap door het parlement en dan met name de Tweede Kamer

N.Y. Del Grosso: *Parlement en Europese integratie*. (monografie 10 in de serie *Nederlands parlementaire recht*)

Deventer: Kluwer, 2000; 295 blz.; f 79,20;
ISBN: 90-271-5200-4 (Handelsuitgave van proefschrift Rijksuniversiteit Groningen)

gerechtvaardigd zijn' (blz. 3). Deze doelstelling, kort gezegd het feitelijk bestaan van het democratisch tekort te onderzoeken, is op zich zelf genomen lovenswaardig, aangezien het een veel besproken, maar relatief weinig onderzocht probleem betreft. Del Grosso benadert dit probleem door te analyseren op welke wijze parlementaire controle op Europese integratie vorm heeft gekregen in de organisatie en werkwijze van beide Kamers.

Na twee inleidende hoofdstukken over respectievelijk de Europese integratie en de parlementaire bevoegdheden met betrekking tot de Europese integratie, volgen vijf hoofdstuk-

ken waarin minutieus de aanpassing van de organisatie van beide Kamers is vastgelegd. In dit centrale deel van het boek wordt in de eerste plaats ingegaan op veranderingen, zoals de instelling in 1986 van de vaste commissie (sinds 1994 de *algemene* commissie) voor EG-zaken van de Tweede Kamer. Opmerkelijk is overigens dat in de Eerste Kamer al in 1970 een vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties werd ingesteld (Del Grosso is trouwens in het algemeen positiever over de Europese betrokkenheid van senatoren dan die van hun collega's aan de overkant van het Binnenhof). Voorts komen aan de orde de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen, bij 'dagelijkse' Europese besluitvorming, alsmede bij de implementatie van Europese regelgeving. Del Grosso heeft bij dit alles niet alleen in een indrukwekkende mate gebruik gemaakt van parlementaire stukken, maar tevens interviews gehouden met Tweede- en Eerste-Kamerleden, alsmede met leden van de ambtelijke organisatie, teneinde te analyseren in hoeverre de formeel vastgelegde procedures overeenkomen met de praktijk. Mede door het uitgebreide notenapparaat is het boek zeer geschikt als naslagwerk voor diegenen die willen weten wanneer welke wijzigingen in de parlementaire organisatie tot stand zijn gebracht ten gevolge van de Europese integratie, en welke overwegingen daarbij hebben meegespeeld.

Toch roept dit gedegen proefschrift ook wel enige vraagtekens op, niet in de laatste plaats door de conclusie die de auteur uit haar onderzoek laat volgen. Del Grosso is namelijk overwegend *negatief* over de (beperkte) bijdrage die, in het bijzonder Tweede-Kamerleden, hebben geleverd aan de democratische legitimatie van het 'verplaatste' gezag. Del Grosso stelt dat Kamerleden gewoon niet geïnteresseerd zijn in de Europese dimensie van hun werk, of het simpelweg te druk hebben. Om het parlement te activeren in dit verband, en

tevens om de reeds gegroeide praktijk staatsrechtelijk een betere basis te geven, stelt zij voor het volgende als Artikel 90 A aan de Grondwet toe te voegen: 'Het bevorderen van de Europese integratie geschiedt door de regering en het parlement gezamenlijk.' (blz. 269)

Men kan zich echter afvragen of nationale parlementariërs niet een punt hebben wanneer zij zich verweeren met het argument dat met betrekking tot veel regelgeving de Europese volksvertegenwoordigers de aangewezen personen zijn om de (veronderstelde) gebrekkige legitimatie enigszins op te krikken. Ook erkent Del Grosso weliswaar dat de aanwezigheid van Nederlandse Europarlementariërs bij de vergadering van de commissie voor EG-zaken grote voordelen kan hebben bij de parlementaire controle op de Nederlandse regering; zij kunnen immers Den Haag op de hoogte brengen van actuele Brusselse en Straatsburgse discussies. Een dergelijke pragmatische oplossing wordt echter door de auteur verworpen doordat zo beide kiezersmandaten door elkaar lopen: het is staatsrechtelijk onzuiver en dus onwenselijk.

Een andere staatsrechtelijk novumsi – Del Grosso geeft hier terecht veel aandacht aan – betreft de JBZ-raad, die is ingesteld om uitvoering te geven aan het zg. 'instemmingsrecht' dat door de Kamer is bedongen in de Goedkeuringswet (Art. 3) bij het Verdrag van Maastricht (1992). Met betrekking tot justitiële en binnenlandse zaken (JBZ) is de instemming van de Staten-Generaal (dus Tweede én Eerste Kamer) vereist voordat de regering in Brussel toestemming kan verlenen aan 'het Koninkrijk bindende besluiten'. Hoewel deze 'Deense toestanden' in Nederland inderdaad 'een vreemde eend zijn in de constitutionele bijt', heeft de Kamer een gewichtig instrument in handen met de formele vereiste voor goedkeuring. In zowel de Eerste als de Tweede Kamer is dankbaar gebruik gemaakt van dit instrument. Er waren en zijn namelijk

nogal eens wat problemen, zoals bijvoorbeeld het later toevoegen van punten aan de agenda, het te laat toesturen van de stukken (de Kamer heeft een zg. '15-dagentermijn' afgesproken) en het sturen van stukken in het Frans. Dit heeft meer dan eens geleid tot het opdragen door de Kamer aan de minister om toestemming te onthouden en aan te laten tekenen dat Nederland niet tevreden is met de gang van zaken. Wanneer men bedenkt dat op dit beleidsterrein in de EU in de regel bij unanimitéit moet worden besloten, heeft het Nederlandse parlement dus een *de facto* vetorecht bedongen! Toch is Del Grosso niet onverdeeld positief, vanwege de staatsrechtelijke onzuiverheid: is het immers niet de regering die regeert, en het parlement dat (achteraf) controleert, zo vraagt zij?

Men zou in zo'n geval de grondwet kunnen wijzigen om het een en ander staatsrechtelijk een betere basis te geven; mij lijkt het geen noodzakelijke voorwaarde voor een betere democratische controle. Een nog steeds veranderende politieke omgeving vergt pragmatische oplossingen. Het boek overtuigt dan ook niet in de claim dat ons parlementaire stelsel 'zijn maximale rek' heeft bereikt met betrekking tot de aanpassing aan de Europese integratie; integendeel, het laat juist een groot aantal mogelijkheden zien die nog benut kunnen worden door onze nationale en Europese vertegenwoordigers. Wat dat aangaat, biedt de 'post-Nice'-agenda van de EU interessante aanknopingspunten. In Nice besloten de EU-regeringsleiders nadere studie te maken van de toekomstige rol van nationale parlementen in de Europese Unie.

Dit laat onverlet dat het boek van Del Grosso een aanwinst is voor de wetenschappelijke literatuur over het democratisch tekort, en een bron van informatie kan zijn voor een ieder die geïnteresseerd is in de *europaanisering* van de nationale politiek.

DRS M.P.VINK is als AIO verbonden aan het departement Politicologie van de Universiteit Leiden.

Hoe een Koerdisch leider niet in Nederland kwam

A.K. YESILKAGIT

Motto: *Erfahrung ohne Vernunft ist blind, Vernunft ohne Erfahrung ist leer.* (Immanuel Kant)

De laatste vijftien jaar is de Turkse politieke agenda voor een groot deel bepaald door de strijd die de Turkse staat voerde tegen de Koerdische guerrillabeweging PKK. Onder aanvoering van haar leider, Abdullah Öcalan, streed de PKK voor onafhankelijkheid - later: federale autonomie - van de zuidoostelijke provincies van Turkije, waarvan de meerderheid van de bevolking Koerdisch is. De staat bestempelt de PKK steevast als separatistische organisatie en als een instrument van vijandige buurlanden om de stabiliteit van de Turkse samenleving en staat te ontwrichten. Eind 1998 vond onverwacht een wending plaats in deze lange strijd: onder dreiging van een oorlog dwong de Turkse overheid Syrië Öcalan het land uit te zetten. Een paar maanden later arresteerde een speciaal team van de Turkse veiligheidsdienst Öcalan in Kenia en bracht hem over naar Turkije.

Het boek van Britta Böhler, de Nederlandse advocaat van Öcalan, handelt over de zwerftocht van Öcalan na zijn uitzetting door Syrië tot aan zijn arrestatie. Böhler ziet Öcalan als de visionaire leider van de Koerdische vrijheidsbeweging, een politiek leider die, als het erom gaat bijv. een Nelson Mandela en een Yasser Arafat na te volgen, nog een lange weg te gaan heeft van terrorist tot Nobelprijswinnaar voor de Vrede. Binnen dit geheel plaatst Böhler, die ooit begonnen is bij een commercieel advocatenkantoor, zichzelf in de rol van politiek advocaat. Voor haar is de 'advocatuur niet alleen een beroep,

maar ook een roeping' (blz. 47). En: 'Laat ik het maar gewoon toegeven. Ik ben een onverbeterlijke ouderwetse idealist, en wat nog erger is, ik ben er nog trots op ook.' Haar politiek idealisme is niet iets van vandaag of gisteren. Zo blijkt uit interviews en uit passages uit haar boek haar vroegere sympathie voor de linkse 'idealen' van de terreurorganisatie *Rote Armee Fraktion*.¹

Het goed leesbare boek bevat zeer boeiende inzichten in de kwestie-Öcalan. Zo worden we geïnformeerd over Öcalans zoektocht naar een Europees land dat hem asiel zou willen verlenen. Na de uitwijzing door Syrië ging de tocht naar Rusland, vervolgens naar Italië, van Italië terug naar Rusland, en van daaruit naar Griekenland. Uit angst voor de Turkse reactie hielden de Griekse autoriteiten Öcalans verblijf geheim voor de buitenwereld. Uitsluitend de Griekse veiligheidsdienst en in ieder geval de secretaris van de Griekse premier Simitis waren van zijn verblijf op de hoogte. Öcalan moest echter nog vóór Simitis' terugkeer van de topconferentie in Davos het land uit. De chef van de Griekse veiligheidsdienst heeft hoogstpersoonlijk het verblijf en de vlucht van Öcalan gecoördineerd. Met een privé-vliegtuig - waarin zich ook Böhlers partner en kantoorgenoot Victor bevond - vertrok Öcalan vanaf een militaire luchtmachtbasis in Athene naar de Wit-Russische stad Minsk. Vandaar zou Öcalan met een ander toestel naar Rotterdam vliegen.

Nog vóór vertrek uit Athene werd Böhler van dit voornemen op de

Britta Böhler: *De zwerftocht van een leider: achter de schermen van de zaak Öcalan.* Amsterdam: De Arbeiderspers, 2000; 250 blz.; f 34,95; ISBN: 90-295-0358-0

hoogte gebracht. In de eerste plaats zouden de advocaten in Nederland een asielprocedure voor Öcalan starten. *Indien* de Nederlandse autoriteiten het asielverzoek zouden afwijzen, dan zouden zij een procedure starten om hem terug te sturen naar Italië. Deze procedure zou al met al zes maanden duren en gedurende deze tijd zou Öcalan in ieder geval veilig in Nederland kunnen verblijven.

Samen met het Koerdistan Informatie Centrum en Ties Prakke mobiliseerde Böhler de pers om naar vliegveld Zestienhoven te komen. Zondagavond rond middernacht (de precieze datum geeft Böhler niet) krioelt het daar van de journalisten en televisieploegen. Niet lang daarna stroomden aanhangers van Öcalan naar het vliegveld. Op dat moment pendelde Böhler onophoudelijk tussen journalisten die op de hoogte gehouden wilden worden en de marechaussee over de precieze aankomsttijd van het vliegtuig. De spanning en geheimzinnigheid op het Rotterdamse vliegveld werden die avond verder opgevoerd door de komst van twee grote Mercedesen. Er stapten vier mannen van - waarschijnlijk - het ministerie van Buitenlandse Zaken uit. Tien minuten later deelde de luchthavendirecteur de aanwezigen mee dat het vliegtuig *niet* onderweg was naar Nederland en dat ook *nooit* was geweest. De verbijstering was groot. Na twee uur stilte kreeg Böhler een telefoontje van Victor vanuit Athene. Hij berichtte haar dat hun vliegtuig nooit toestemming

had gekregen naar Nederland te vliegen.

De achtergrond van deze nachtelijke affaire wordt een stuk verderop door Böhler gereconstrueerd. De feiten uit deze reconstructie laten de lezer een blik werpen achter de schermen van het politieke crisisbeleid. Die bewuste avond had de Rotterdamse luchthaven géén toestemming tot landing verleend, vanwege 'luchtvaarttechnische redenen'. De woordvoerder van Zestienhoven maakte een dag later zelfs bekend dat vanaf negen uur het gehele Nederlandse luchtruim voor 'general aviation' was gesloten. Dit hield in dat geen enkel privévliegtuig vanaf dit tijdstip Nederland in mocht. Het betreft een zware maatregel. Een dergelijke beslissing mag enkel genomen worden in het geval dat zich een reëel gevaar voor verstoring van de Nederlandse openbare orde voordoet.

Volgens Böhler en Nova-journalist Tom Kleijn was de beslissing als volgt tot stand gekomen. Zondagavond werd het ministerie van Verkeer en Waterstaat via de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op de hoogte gebracht van Öcalans poging Nederland per vliegtuig binnen te komen.² Meteen sloeg minister Netelenbos (V en W) alarm bij haar collega's van Buitenlandse Zaken (Van Aartsen) en Justitie (Korthals). Er volgde spoedberaad tussen Netelenbos, premier Kok en Korthals. (Van Aartsen was onbereikbaar.) Unaniem werd besloten dat de komst van Öcalan tegen elke prijs voorkomen moest worden. De IND kon Öcalans vlucht niet met zekerheid vaststellen. Hierop besloten de premier en de ministers dat voor alle zekerheid het gehele luchtruim van Nederland gesloten moest worden voor privévliegtuigen.

In dit boek zit voor lezers die in deze kwestie en in internationaal-politieke conflicten geïnteresseerd zijn voldoende interessant materiaal. Naast de politieke besluitvorming geeft het boek daarbij een blik achter de schermen van de lobby-praktijk van Böhlers advocatenkantoor. Het

(internationaal) recht is niet objectief en – in ieder geval in deze affaire – ondergeschikt aan de politieke rationaliteit. Daarbij zij de lezer bovendien gewaarschuwd voor de ijdelheid van Böhler. Op soms gênante wijze wordt de argeloze lezer in het hoofdstuk 'Typisch Böhler' op een onvervalst staaltje zelfanalyse getraakteerd. De inhoud van het hoofdstuk staat op generlei wijze in verband met de rest van het boek. Hier gaat het enkel en alleen om de persoon van Böhler. Zo meent zij dat de bovengemiddelde aandacht voor haar persoon in de berichtgeving gelegen is aan het 'the beauty and the beast'-complex (blz. 90). Vijftig pagina's eerder vermeldde ze al de 'complimenten' die ze van de *Buitenhof*-visagisten vlak voor aanvang van het programma had gekregen: 'Nee, alstublieft, geen oogschaduw, daar houd ik niet van. "Wat een blauwe ogen heeft u! Zijn die echt?"' (blz. 40). Na haar uiterlijk ('...je bent ijdel of je bent het niet'; blz. 90) krijgt de lezer voorgeschoteld dat 'the beauty' over een gezonde geest beschikt: '[H]oewel ik altijd met plezier naar school ging, vond ik dat het daar wel allemaal erg langzaam ging. Leren was heel makkelijk, ik hoefde mij op school nooit echt in te spannen.' De oorzaak hiervoor kwam aan het licht tijdens een psychologische test: 'Ik moest allerlei spelletjes doen [...] Erg leuk allemaal. En klaarblijkelijk deed ik het nog goed ook, want mijn ouders kregen na afloop te horen: "Uw dochter is hoogbegaafd".' (blz. 93)

Door deze passages ben ik gaandeweg gaan twifelen aan de zuiverheid van Böhlers idealisme. Misschien heb ik het wel bij het verkeerde eind en gaat idealisme altijd gepaard met een zekere ijdelheid. Hoewel Böhler geen bedragen noemt, moet iedere lezer wel tot de conclusie komen dat Öcalans zwerftocht heel veel geld heeft gekost. Böhler gaat evenwel nergens in op de vraag welke gelden deze zwerftocht mogelijk hebben gemaakt. In dit verband kan worden opgemerkt dat in rechte is aange-

toond dat de PKK zich schuldig maakt aan afpersing van Koerdische ondernemers in Nederland en elders in Europa. Daarnaast zwijgt Böhler over de mogelijke verbanden tussen de PKK en de drugshandel.³ Is dit een bewuste omissie of maken Böhlers idealisme en ijdelheid haar blind?

Noten

- 1 Hier refereer ik terloops aan het feit dat Öcalan en Böhler, weliswaar in een totaal verschillende context, een gemeenschappelijke sociaal-ideologische achtergrond hebben. Öcalan en de PKK vinden hun wortels in de marxistisch-leninistische Turkse studentenbeweging. Beiden zijn dus in eigen land gevormd door de extreem-linkse studentenbeweging in de roerige jaren '70.
- 2 De IND zou op zijn beurt weer op de hoogte gebracht zijn door de Amerikaanse CIA, die open berichten van de Griekse luchtverkeersleiding had opgevangen na het vertrek uit Athene.
- 3 Denk aan de zaak-Hüseyin Baybasin, waarover thans een gerechtelijke procedure in Nederland plaatsvindt.

DRS A.K. YESILKAGIT bestuurskundige, is verbonden aan de Utrecht School of Governance, Universiteit Utrecht.

Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses Wessel (red.): Jaarboek Vrede en Veiligheid 2000. Internationale Veiligheidsvraagstukken en het Nederlands Perspectief. Cahier 80, Nijmegen.

Nijmegen: Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, KU Nijmegen, 2000; 322 blz. (tel.: 024-3615687; email: svv@bw.kun.nl). ISBN 90-71701-73-5

In zestien artikelen wordt over recente ontwikkelingen op internationaal terrein analyserend gerapporteerd. Ontwikkelingen rondom humanitaire interventies, VN-vredesoperaties, het vredesproces in het Midden-Oosten en het Europese veiligheidsbeleid komen aan bod. Ook aan de ontwikkeling in de Centraal-Aziatische regio wordt aandacht besteed. Zoals gewoonlijk treft men in het jaarboek een overzicht aan van de talloze lopende conflicten in de wereld. Berto Jongman signaleert een toenemend aantal; de overgang naar nieuwe veiligheidsregimes brengt trouwens het gevaar mee van instabiliteit en crisissituaties. Philip Everts rapporteert als vanouds over de ontwikkeling van de Nederlandse publieke opinie jegens 'issues' als humanitaire interventie, de invoering van de euro, de opvatting van jongeren tegenover Duitsland. Theo van den Hoogen en Koen Koch geven een overzicht van de ontwikkelingen rondom de uitbreiding van de Europese Unie. Die maken eens te meer duidelijk dat het Europese integratieproces niet alleen kan worden verklaard als een door interne factoren gedomineerd verschijnsel. Gebeurtenissen in de externe omgeving van de EU zijn eveneens een belangrijke factor in haar ontwikkeling. Mirjam van Dorssen, Willem van Genugten en Erik Laan geven een overzicht van het vredesproces in het Midden-Oosten. Ze zijn van mening dat de EU en de Verenigde Staten door hun gedogen van het Israëliësch beleid op tal van gebieden mede verantwoordelijk zijn voor de

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. De bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door dr Ger van Roon (G.v.R.), emeritus-hoogleraar politieke geschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam, mw drs Ali Molenaar (A.C.M.), afdeling bibliotheek en documentatie van Instituut Clingendael, en mw dr 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

gevaarlijke fase die het vredesproces doormaakt. Ann Pauwels maakt de balans op van de VN-operaties in de laatste tien jaar en constateert dat het belang van het *peace enforcement*-element langzaam toeneemt. Deze 'stok achter de deur'-benadering is echter alleen geloofwaardig als de Veiligheidsraad bereid is daartoe de nodige middelen te verschaffen. Dick Leurdijk schreef een artikel over de wederopbouw van Kosovo en wijst op de enorme complexiteit van de door de internationale gemeenschap te vervullen taken, die bovendien van lange adem zijn. De toekomst van Kosovo blijft dan ook hoogst onzeker. De bundel wordt afgesloten met een overzicht van de in 1999 en 2000 verschenen literatuur over internationale en veiligheidsvraagstukken (F.v.d.B.)

Hugo Dicke und Federico Foders: Wirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Erweiterung auf die Mitgliedstaaten.

Kiel: Institut für Weltwirtschaft/Tübingen: Verlag Mohr Siebeck, 2000; (Kieler Studien, 309); 224 blz.; DM 118,= ISBN 3-16-147509-7

In deze tot september 2000 bijgewerkte publikatie van twee stafleden van het prestigieuze Kieler instituut, centrum van economisch onderzoek voor heel Duitsland, en een van de 'wijzen', de economische adviesinstellingen van de Duitse Bondsregering, wordt met veel tabellen ingegaan op de economische gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie met landen uit Midden- en

Oost-Europa. In feite is de toetreding van deze landen een stap in een al langer lopend proces, dat begonnen is met bilaterale associatieverdragen, handels- en samenwerkingsakkoorden op basis van meestbegunstiging. Een volgende stap waren de Europa-verdragen, interimakkoorden die met deze landen werden gesloten, het eerst in december 1991 met Polen en Hongarije. Een gevolg van deze bilaterale verdragen was echter dat de ontwikkeling van de onderlinge handel van deze Midden-Europese landen werd geblokkeerd, wat pas in 1997 werd gecorrigeerd. Gezien de belangrijke marktverruiming als gevolg van de associatie- en Europa-verdragen verwachtten de auteurs van deze publikatie dat het effect van de formele toetreding voorlopig beperkt zal blijven. In dit boek wordt ook ingegaan op de liberalisering en herstructurering in de kandidaat-lidstaten sinds 1989. Hoe ver zijn deze landen inmiddels gevorderd met het voldoen aan de door de EU gestelde voorwaarden? De resultaten van deze economische transformatie blijken nogal ongelijk. Op het gebied van de stabiliseringspolitiek is de inflatie wel afgenomen, maar deze was in Tsjechië en Hongarije altijd al lager dan in Polen, Slovenië en Estland. Vooral in Polen en Hongarije is de staatsschuld nog hoog. Deze publikatie bevat veel gegevens die voor Nederlandse lezers van belang zijn. Daartoe behoren de cijfers van de Nederlandse handel en investeringen in de kandidaat-lidstaten, van de te verwachten toestroom aan Midden- en Oosteuro-

pese arbeidskrachten, maar ook van de grote omvang van de Amerikaanse, Duitse en Oostenrijkse handel en investeringen. Zo blijkt dat ons land tot de belangrijkste investeerders (*Spitzenreitern*) behoort en in landen als Tsjechië, Slovenië en Kroatië, maar ook in Roemenië en Bulgarije een tweede of derde plaats inneemt. De vele tabellen, de nuttige overzichten en de uitgebreide literatuurlijst dragen ertoe bij dat dit boek aandacht verdient. (G.v.R.)

Achilleas Mitsos and Elias Mossialos (red.): Contemporary Greece and Europe.

Aldershot, Burlington (USA), Singapore, Sydney: Ashgate Publishing Ltd, 2000; x + 482 blz.; ISBN 1-84014-728-8

Niet minder dan 25 auteurs analyseren in deze bundel Griekenlands plaats en toekomst in de Europese Unie. De meesten zijn (zoals de beide redacteuren) verbonden aan de London School of Economics and Political Science en andere Britse wetenschappelijke instellingen en aan de Universiteit van Athene. Maar ook Griekse ex-ministers en stafleden van de Bank van Griekenland en de Europese Commissie werken eraan mee. De analyse geschiedt tegen de achtergrond van de nog steeds zwakke (en specifieke) politieke en sociaal-economische structuren van Griekenland, die ingrijpende hervormingen behoeven. Een van de doeleinden van de bundel is de belangrijkste facetten van de verschillen tussen Griekenland en de EU, die de Griekse integratie in Europa bemoeilijken, in kaart te brengen. De bundel omvat vijf delen. In deel I worden de Griekse buitenlandse politiek en de invloed daarvan op de - nog steeds marginale - Griekse participatie in het integratieproces geanalyseerd. Griekenlands relatie met Turkije 'vergiftigt het volledige spectrum van het Griekse buitenlandse beleid en veroordeelt Griekenland tot een marginale rol in de

ontwikkeling van Europa' (blz. 77). Deel II gaat over Griekenland en de EMU. Een belangrijke conclusie is dat Griekenland uiteindelijk tot de EMU zal toetreden, maar dat dit het land meer zal kosten dan nodig was als gevolg van de stagnatie in en de zwakheden van de convergentieopgaven in de jaren '90. Bovendien is Griekenland relatief onvoorbereid op 'the challenges of life in EMU' (blz. 153). Deel III analyseert de eisen die aan de integratie in de EU worden gesteld waar het de modernisering van de Griekse staat betreft. In het hoofdstuk 'Greek Orthodoxy and European Identity' komen de eventuele barrières aan de orde die het gevolg zijn van de afwijkende Griekse religieuze cultuur. Wellicht biedt de tendens van regionalisering in de EG soelaas. In deel IV gaat de sociale structuur van Griekenland onder het mes. Het huidige anti-armoedebeleid en de mate van armoede in Griekenland worden vergeleken met die in de andere Mediterrane lidstaten: er blijken veel overeenkomsten. Deel V is gewijd aan de Griekse buitenlandse politiek. De post-Koude-Oorlogssituatie, Kosovo, ex-Joegoslavië, de economische betrekkingen met en (mogelijke) investeringen in de Balkan en ten slotte de relaties met Turkije komen hier aan bod. Statistische gegevens en diagrammen onderstrepen in diverse bijdragen de tekst. (F.v.d.B.)

Perry Pierik en Martin Ros (red.): Eerste bulletin Tweede Wereldoorlog.

Soesterberg: Aspekt, 2000; 283 blz.; f 44,95 ISBN 90-75323-52-2

Dit is het eerste deel van het *bulletin Tweede Wereldoorlog*, waarin vooral aandacht wordt besteed aan bekende, maar ook minder bekende aspecten van de Tweede Wereldoorlog. Er wordt o.a. geschreven over de moorden in het Franse plaatsje Oradour sur Glane. De 'andere kant' van Albert Speer, de Duitse minister van

bewapening wordt belicht. Himmler, hoofd van de SS, wilde de joden in de kampen inzetten voor zijn eigen oorlogsindustrie. Speer wist Hitler ervan te overtuigen dat de *Arbeits-einsatz* dit werk veel beter kon doen, met fatale gevolgen voor de joden. Andere onderwerpen in dit bulletin: het voor velen onbekende bezemfascisme (rond het tijdschrift *De Bezem*), de Sinterklaasrazzia in Haarlem, Colijns fascistische bewonderaars, enz. Artikelen worden afgewisseld met korte en lange recensies. Het boek is mooi verzorgd, met vele foto's. Er zijn wel wat slordigheden te bespeuren, bij het doorbladeren van het boek vallen enkele zetfouten op. De redactie heeft een fout gemaakt met Hitler-biograaf Ian Kershaw, die hier consequent Kher-saw wordt genoemd. De redactie van uitgeverij Aspekt heeft een nuttig literaturessay gemaakt met literatuur over de Tweede Wereldoorlog die de laatste jaren verschenen is. Jammer is dat de literatuurverwijzingen niet compleet zijn, alleen schrijver, titel en ISBN worden vermeld. Tevens zijn niet alle besproken boeken in de literatuurlijst opgenomen. Een manco in het boek is het feit dat informatie over de schrijvers ontbreekt. Dit boek vertoont overeenkomsten met het al tien jaar verschijnende jaarboek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD). De vraag is of een aanvulling op dit uitstekende jaarboek noodzakelijk is. Naar mijn bescheiden mening niet. Het bulletin valt wel op door minder belichte aspecten van de oorlog als onderwerp te nemen. Een verschijning tweemaal per jaar lijkt mij wat over-dreven. (A.C.M.)

M. van Keulen and J.Q.Th. Rood

study the structure of co-ordination of EU policy in the Netherlands. The Dutch Ministry of Foreign Affairs has recently been criticized for its inability to effectively co-ordinate Dutch EU policies as pursued by the various line departments. According to some observers, primary responsibility for the co-ordination of EU policies should be transferred to a minister for European affairs or to the prime minister and his office. The authors elaborate on this idea against the background of the ongoing process of Europeanization of domestic affairs and policies, and the deeply embedded Dutch practice of consultation and consensus formation as the basic principles of national policy-making. The authors conclude that there is little room for radical changes in the Dutch EU-coordination structure.

Arend-Jan Boekestijn

argues that a single currency without economic and social policy coordination will increase the pressure for a further reform of the welfare state. The non-existence of supranational welfare policies makes it more difficult to implement national welfare policies. Businessmen simply consider national welfare policies as one of many factors of production. Hence, governments will be engaged in policy competition setting limits to the generosity of their welfare policies. This process is a largely benign one since market integration and policy competition generate economic growth and keep nations fit. Unfortunately, there is one aspect of this process which could become problematic. Some economists believe that a single currency will not be sustainable without more policy co-ordination than benchmarking (comparing national policies) of individual member states. They argue that an economic and monetary union requires a political union to support it. A political union, however, requires the invention of a European identity. Although the welfare state is an essentially national construction it is part and parcel of a European way of thinking which differs from American and Asian conceptions. If this analysis is correct, the single currency project has already ruled out the option of a political union. In that case, we seem to have no choice other than hoping that benchmarking will be sufficient to sustain the Euro.

Peter Bursens and Jan Wouters

advocate legal scholars and political scientists joining the current debate on the *finalité politique* of the European Union. Taking the upcoming Laken Declaration at the end of the Belgian Presidency as a starting point, they first discuss the method to be followed to conclude a new treaty by 2004. In this respect they argue that using the tool of organizing a convention before convening an Intergovernmental Conference (IGC) is to be preferred. Secondly, they address some crucial issues that should be

included in the negotiations: the simplification and separation of the treaties, the *Kompetenzverteilung* between the different layers of the European political system, the technique of enhanced co-operation and the idea of a 'core' Europe. The authors argue that all these issues should be elaborated from the perspective that the imminent enlargement does not endanger the *acquis* of the integration process. On the contrary, reforms should aim at deepening the EU.

Marc Cogen

deals with military integration in the European Union. Based upon the historic European Council meeting of Helsinki (December 1999), the EU finally embarked upon the long road to military integration. This project may constitute the last major component of national sovereignty to be brought under the umbrella of the EU. At the European Council of Nice (December 2000) further steps were taken. The WEU has been deleted from the EU Treaty, implying a clear decision to transfer all WEU operational activities to the EU. Only the WEU article on collective self-defence is still waiting to be transferred. Another important decision was the upgrading of the Political and Security Committee as the linchpin of decision-making in CFSP matters. The emergence of EU military integration offers both opportunities for creating a security structure in Europe and challenges to NATO. The author advocates the establishment of a Defence Council in the Union in order to develop a European defence policy, including its technological base and the defence industry. The Belgian EU Presidency of the second half of 2001 may table this issue.

Laurent Van Depoele

looks ahead to the Belgian presidency of the European Union during the second half of 2001. The presidency's room to manoeuvre is necessarily limited as it has to take into account internal factors, such as the Treaty of Nice and the introduction of the Euro, external factors, such as the negotiations with candidate member states, and structural factors, in particular the functioning of a federal state in European decision-making processes.

Caroline Steensels

also deals with the Belgian EU-presidency, which, in many ways, will be remarkable: the Declaration of Laeken, the accession negotiations and the introduction of the Euro. A less exposed, but nonetheless interesting, fact is that the Belgian presidency will be the first in which regions have the opportunity to actively partici-

te in or even preside over the presidency's delegation. In this respect, the author aims to highlight the input of the Flemish region in the preparation of the Belgian presidency on the basis of a case study of the Council of the Environment. In particular, the mechanisms of specialised coordination, which guarantee the participation of the regions in European decision-making, are surveyed. The author argues that the preparation for the presidency has led to the confirmation and strengthening of these mechanisms. Hence, any evaluation of the Belgian presidency's success should assess the functioning of these mechanisms of specialised coordination.

Wim van Meurs

argues that the two years since *Operation Allied Force* and the end of the Kosovo War have witnessed a substantial and laudable increase in European engagement for the Western Balkans. Unfortunately, however, the increased commitment of resources and political energy by the EU for this most troublesome region was not matched by a determined effort to forge the required institutional arrangements and strategic consensus. Rather, Stability Pact, Stabilisation and Association Process and EU enlargement were allowed to develop as parallel institutions, despite obvious contradictions and incongruities in strategic outlook, sets of tools and objectives. The most obvious dilemma concerns the tension between the policy principles of 'regionality' and 'conditionality', represented

by the Stability Pact and the Stabilisation and Association Agreement respectively. Past experience in enlargement processes and the preferences of the regional elites indicate that bilateral integration into the EU is bound to prevail over schemes of regional co-operation. In order to preserve the regional Pact as a useful counterweight, the policy incongruities should be recognised and resolved in the framework of a coherent Balkan policy.

Ingrid D'Hooghe

presents an overview of the development of the Asia-Europe Meeting (ASEM), an informal dialogue forum inaugurated in 1996 in Bangkok, with the aim of strengthening the European-Asian political, economic and cultural dialogue and co-operation. The author focusses on the political dimension of the ASEM process - being the most sensitive dimension - and addresses the question whether there is a future for political dialogue within the ASEM framework. She concludes that, notwithstanding a lack of major progress in the political field so far, ASEM, as a forum for inter-regional co-operation at the highest level, does provide a good opportunity to pursue a political dialogue; in particular because of its informal and non-institutionalised character, which enables ASEM to stimulate the work in various bilateral and multilateral fora and start a dialogue on issues too sensitive to discuss during more formal contacts.

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

Agenda

Activiteit European Regional Conference on Secession and International Law (besloten conferentie)
Plaats T.M.C. Asser Instituut, R.J. Schimmelpennincklaan 22, Den Haag
Organisator Katholieke Universiteit Nijmegen, T.M.C. Asser Instituut en Consortium on International Dispute Resolution (CIDIR), Genève
Kosten onbekend
Datum 8-9 juni
Aanmelding Congresbureau T.M.C. Asser Instituut (tel. 070-3420329; email: m.h.a.van.der.ark@asser.nl)

Activiteit The Euro - An assessment of its growing global and regional role (internationaal seminar)
Plaats Hôtel Lutetia, 45 Boulevard Raspail, Parijs
Organisator Cicero Foundation
Kosten 899 euro
Datum 14-15 juni
Aanmelding Cicero Foundation, 54 Rue de Prony, 75017 Paris (tel. (0)033-1-43801821; email: cifo@compuserve.com)

Who's Afraid of European Information? (seminar)
 European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
 EIPA
 650 euro (excl. reis- en verblijfkosten)
 18-20 juni
 EIPA, Mw. J. Groneschild (tel. 043-3296357; email: j.groneschild@eipa-nl.com)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

NMD and Terrorism: a debate on transatlantic threat perceptions (openbaar debat)
 Den Haag
 Atlantische Commissie i.s.m. Eurobom
 onbekend
 29 juni
 Atlantische Commissie (tel. 070-3639495; fax 070-3646309)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding