

# Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 6 - juni 2006



Een jaar na het **'nee'** tegen de **Europese Grondwet**

Wat doet EU met **haar nieuwe oostelijke buurlanden?**

Milieu op de **Europese Lentetop**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

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

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,  
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

#### Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 55,50  
Instelling € 65,-  
Student € 44,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 79,90  
Instelling € 90,-  
Student € 65,50

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertentietarieven

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

#### Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen  
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-  
delijkheid van de schrijvers.

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



## Inhoud Juni 2006

### COLUMN

**Jaap W. de Zwaan**  
Trapsgewijs toetreden tot  
de unie 289

### ARTIKELEN

EEN JAAR NA HET 'NEE'

**Jan Rood**  
Naar een hernieuwd  
Europees pragmatisme 291

**Mendeltje van Keulen**  
Nederlands Europabeleid:  
de moeizame weg van vorm  
naar inhoud 297

**Thomas von der Dunk**  
Europa stuit op grenzen 301

**Sjoukje Volbeda**  
Europees Nabuurschapsbeleid  
op de proef: wat doet de EU  
met haar nieuwe oostelijke  
buurlanden? 308

**Liesbeth Taverniers &  
Hendrik Vos**  
De derde dimensie van  
duurzame ontwikkeling:  
milieu op de Europese  
Lentetop 313

**Edwin Lambregts**  
Alternatieven voor betere  
besluitvaardigheid in EU 318

**Hugo Priemus**  
Wat ging er mis met het  
fijnstofbeleid? 322

**Tom Delreux**  
Nog steeds de beste leerling  
van de klas?:  
België en het Europees  
constitutionaliseringsproces 326

**BOEKBESPREKINGEN**  
**Suzan Nollen &  
Rob Boudewijn** over  
*Babylonische spraakverwarring  
over Europese Grondwet* 332

**René Cuperus** over  
*Het geopolitieke tekort van  
Europa* 333

**Rob Boudewijn** over  
*Land van Dracula en  
Ceausescu?* 335

**Nienke de Deugd** over  
*Wit-Rusland en de onmacht  
van de EU* 336

**SIGNALEMENTEN** 338

**SUMMARIES** 340

# Trapsgewijs toetreden tot de Unie

Eén jaar is verstreken sinds het referendum van 1 juni 2005 over het grondwettelijk verdrag. Regering en Kamer hebben vorig jaar een brede maatschappelijke discussie over Europa in het vooruitzicht gesteld, maar die is er niet gekomen. De regering heeft weliswaar activiteiten ondernomen, maar die hebben de burger niet echt enthousiast gemaakt. Zo is er een conferentie over subsidiariteit gehouden, zijn er notities opgesteld, onder andere over de 'grenzen van de Europese Unie', en is er een *website* geopend. Het gaat echter in essentie om activiteiten in de boezem van de regering. Een echte visie ontbreekt.

Diverse politieke partijen hebben een Europa-manifest opgesteld. De daarin ontwikkelde ideeën zijn echter vaak weinig doordacht en ook een beetje goedkoop. De PvdA bepleit bijvoorbeeld de terugkeer van een aantal beleidsbevoegdheden naar de lidstaten. Dat klinkt wel gemakkelijk, maar een argumentatie ontbreekt of zo'n terugkeer realistisch is, gegeven de mogelijke negatieve invloeden op de werking van de interne markt. Het CDA stelt zich terughoudend op ten aanzien van nieuwe uitbreidingen van de Unie. Ook zo'n boodschap verkoopt misschien goed aan de burger, maar miskent waarom het allemaal begonnen is toen de Europese samenwerking van start ging, nu ruim vijftig jaar geleden. Dat was om op ons continent een ruimte van vrede en veiligheid te creëren.

Veel positiefs valt er derhalve niet te melden over het Europa-debat in Nederland. De discussie lijkt vast te zitten op de impasse rond het grondwettelijk verdrag en op de zorgen over de uitbreiding. Hoe verder te gaan?

Wat het *grondwettelijk verdrag* betreft, is realistisch ervan uit te gaan dat een oplossing vooralsnog niet in het verschiet ligt. Diverse landen hebben de goedkeuringsprocedure opgeschort. Ook elders is van een debat met de burgers maar weinig terechtgekomen. Het is dan ook waarschijnlijk dat tijdens de vergadering van de Europese Raad van juni 2006 zal worden besloten tot verlenging van de zogenoemde reflectieperiode. Onze regering zal zo'n resultaat verwelkomen. De gang van zaken valt echter te betreuren, omdat het grondwettelijk verdrag door zo'n uitstel gemakkelijk op de lange baan kan worden geschoven. En dat is jammer, want het bevat

vele goede elementen. Onder andere beoogde het de Unie geschikt te maken te functioneren ook na de toetreding van de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. In die zin markeerde het verdrag het einde van de deling van Europa: een belangrijke, zonet de belangrijkste, verworvenheid van de Europese samenwerking.

Overigens is juist dat – althans met (veel) goede politieke wil – de Unie voorlopig verder kan werken op basis van de teksten van het Verdrag van Maastricht, zoals laatstelijk gewijzigd door het Verdrag van Nice. Wat betreft slagvaardigheid komen we pas echt in de problemen als de uitbreiding met Roemenië en Bulgarije, en die met Kroatië, een feit is, en het lidmaatschap van Turkije dichterbij komt. Op dát moment dient echt iets te veranderen in de doelmatigheid van de instellingen en de wijze van besluitvorming door de Unie. Ook het democratisch karakter van de Unie-besluitvorming moet verder versterkt worden. Welnu, juist op deze punten biedt het grondwettelijk verdrag aantrekkelijke oplossingen. Dat verdrag zou tegen die tijd dan ook weer van stal kunnen worden gehaald en, in al dan niet gewijzigde of verkorte vorm, kunnen worden herbevestigd.

Dan de *uitbreiding*. Hier dienen nieuwe denkrichtingen te worden ontwikkeld. Voorop dient te staan dat landen die voldoen aan de daarvoor gestelde voorwaarden, volwaardig lid van de Unie kunnen worden. Zouden immers landen die wél kwalificeren voor het lidmaatschap, (toch) niet als lid worden geaccepteerd, dan kan zo'n situatie gemakkelijk aanleiding geven tot onrust en instabiliteit op het Europees continent.

De voorwaarden voor toetreding zijn streng, en dat is terecht. Zij betreffen – behalve dat de kandidaat-lidstaat een Europees land is – in essentie de aanwezigheid van een parlementaire democratie, het hebben van een markteconomie en respect voor de mensenrechten, de rechtsstaat en het beginsel van goed bestuur. Voldoen kandidaten eenmaal aan die voorwaarden, dan kan hun niet worden tegengeworpen dat de Unie 'vol' is of, anders gezegd, dat er geen opnamecapaciteit is. Integendeel, dat de zone van veiligheid en stabiliteit zich op ons continent verder kan uitbreiden, is ook in het belang van de bestaande lidstaten.

Nu is het een feit dat de Europese landen die zich in de toekomst nog (zullen) aanmelden voor lidmaatschap, in het algemeen op (grote) achterstand staan qua economische ontwikkeling. Te denken valt aan de (andere) Balkanlanden, Albanië, Moldavië en Oekraïne. Dit gegeven zou dan ook aanleiding kunnen zijn de aanpak van toetredingsonderhandelingen opnieuw te overwegen en het lidmaatschap van de Unie een andere invulling te geven. Aangezien waarden als vrede en stabiliteit aan de oorsprong staan van de Uniesamenwerking, zouden nieuwe landen bijvoorbeeld reeds als 'lid' kunnen worden aangemerkt wanneer zij het *acquis* inzake het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie hebben onderschreven en overgenomen. In tweede instantie zou onderhandeld kunnen worden over de verworvenheden op het gebied van de justitie- en binnenlandse-zakensamenwerking (vreemdelingenbeleid, politie- en strafrechtelijke samenwerking). En eerst daarna zouden de dossiers inzake de interne markt – met alle verwante beleidsterreinen – kunnen worden geopend.

Het gaat dus om een *geleidelijk en getrappt proces*. Daarbij wordt het beleid in de drie pijlers als het ware in omgekeerde volgorde in de toetredingsonderhandelingen aan de orde gesteld. Op deze wijze te werk gaan versnelt het integratieproces. Het dient tevens een wederzijds belang, van oude en nieuwe lidstaten. De nieuwe landen kunnen immers, door hun betrokkenheid bij het buitenlands en defensiebeleid, deelgenoot worden van een stabiel Europa, maar zij worden niet meteen blootgesteld aan de werking van de interne markt. De ervaringen opgedaan in het voormalige Oost-Duitsland illustreren genoegzaam wat de gevolgen van zo'n voortijdig effect kunnen zijn.

Resumerend: laten we ons ervoor inzetten nieuwe institutionele voorzieningen, gebaseerd op het grondwettelijk verdrag, in te voeren, (ten laatste) op het moment dat de Turkse toetreding naderbij komt. Laten we verder nadenken over een flexibele benadering van het lidmaatschap van toekomstige kandidaat-lidstaten. Door hen al in een vroeg stadium te betrekken bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid worden de fundamentele belangen van vrede en stabiliteit in Europa gediend.

Laten we ten slotte, en dat is een opdracht voor de korte termijn, nu eindelijk eens beginnen met 'uit te stralen' dát we lid zijn van de Unie, respectievelijk wat dat betekent, voor de burger en voor ons land.

Hier ligt niet alleen een, overigens primaire, verantwoordelijkheid van de regering en van de Kamer, maar ook van de media. Alleen door structureel informatie te geven en verslag te doen van Unie-activiteiten, zal de burger met het lidmaatschap vertrouwd raken en het op een gegeven moment als een vanzelfsprekendheid aanvaarden. Alleen dan kan een stevig draagvlak voor de samenwerking bij de burger gecreëerd worden.

Prof. mr Jaap W. de Zwaan is directeur van het Instituut Clingendael, deeltijd-hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens hoofdredacteur van dit blad.

# Naar een hernieuwd Europees pragmatisme

In het hoofdredactioneel commentaar van donderdag 6 april schreef *NRC Handelsblad* dat de stilte rond Europa, zijn toekomst en vooral dan de Europese grondwet 'oorverdovend' is.<sup>1</sup> Van de door de Europese leiders beloofde periode van bezinning is tot op heden niets of nauwelijks iets terechtgekomen. Dat besluit tot reflectie werd door die leiders tijdens de Europese Raad van juni 2005 genomen in antwoord op het Franse en Nederlandse nee tegen het grondwettelijk verdrag. De lidstaten werd opgeroepen tot een breed 'mobiliserend' debat over de toekomst van de Europese integratie. Een debat dat vervolgens zou moeten uitmonden in conclusies op grond waarvan de Europese Raad van juni dit jaar een besluit zal nemen over 'de voortzetting van het proces'.

Met de *NRC*-commentator kan men inderdaad concluderen dat er een jaar na het nee niet veel te concluderen valt. Een enkele interventie daargelaten, is er geen sprake van bezinning, laat staan van debat. Veeleer lijkt het nadenken over de toekomst van de Unie gestopt te zijn en heersen verlamming en een ongemakkelijk stilzwijgen. Daarvoor valt in het geval van landen die het grondwettelijk verdrag *wel* geratificeerd hebben, in zoverre begrip op te brengen, dat *zij* het directe probleem – het 'nee' – niet veroorzaakt hebben. Maar ook in Nederland en Frankrijk – afgezien van een incidentele oprisping – is geen sprake van een opvallend activisme rond dit vraagstuk. Nu zou men kunnen stellen dat er ook weinig reden is om te reflecteren, als die bezinning toch vooral betrekking zou moeten hebben op de Europese grondwet. Die grondwet is, als we minister Bot mogen geloven, immers dood; een uitspraak gedaan tijdens het bezoek van zijn Oostenrijkse collega Plassnik, en die hem buiten Nederland op de nodige kritiek kwam te staan.

De vraag is natuurlijk of minister Bot gelijk heeft. Is de grondwet dood? En stel dat hij gelijk heeft, is daarmee dan de kous af? Dat laatste lijkt onwaarschijnlijk. Op enig moment en wellicht vroeger dan later zal in het kader van bezinning op de toekomst van de Unie de discussie over de noodzaak van een nieuw verdrag weer opvlagen. Voor Nederland staat daarbij veel op het spel. Niet alleen heeft Nederland een evident belang bij een goed functionerende EU,

ook is een actieve betrokkenheid een voorwaarde om isolement te voorkomen. Maar bovenal heeft het nee van een jaar geleden geleerd dat ter verzekering van het noodzakelijke publieke draagvlak in eigen land, de discussie over hoe verder te gaan met (hervorming van) de Unie niet vroeg genoeg kan beginnen, waarbij het aan de politiek is de leiding te nemen.

## Hoe dood is dood?

Is het grondwettelijk verdrag na de Franse en Nederlandse afwijzing nu dood? Formeel is dat niet het geval. Na de ratificatie door Estland op 9 mei jl. hebben 15 van de 25 lidstaten het verdrag aangenomen, waarvan twee (Spanje en Luxemburg) bij referendum. In twee landen is het verworpen en in de negen resterende lidstaten is de ratificatieprocedure hangende de bezinningsperiode gestopt of opgeschort.<sup>2</sup> Kortom, een meerderheid van de lidstaten heeft geratificeerd; een constatering die overigens niets afdoet aan het gegeven dat inwerkingtreding ratificatie door *alle* lidstaten veronderstelt. Wél is er de bepaling in het grondwettelijk verdrag zelf dat, indien op de voorziene datum van inwerkingtreding (november 2006) minimaal 20 lidstaten de ratificatieprocedure hebben afgerond en in een of meer lidstaten ratificatie problematisch blijkt te zijn, de Europese Raad zich over de zaak zal buigen. Wat de Raad dan, afgezien van het uitoefenen van politieke druk, zou kunnen doen, is onduidelijk. En ook deze bepaling verandert overigens niets aan het gegeven dat voor inwerkingtreding van het verdrag de ratificatie van *alle* lidstaten nodig is.<sup>3</sup>

Kortom, formeel kan hoogstens van de *tijdelijke* dood van het grondwettelijk verdrag gesproken worden. Wél is zeker dat de streefdatum van november 2006 voor inwerkingtreding niet zal worden gehaald. Zelfs als het Oostenrijkse voorzitterschap erin zou slagen in juni van dit jaar de periode van reflectie zodanig af te sluiten, dat het ratificatieproces weer opgestart zou kunnen worden, is een snelle ratificatie door alle lidstaten immers uitgesloten. Maar dat succes van een herstart zal het toch al bleke Oostenrijkse voorzitterschap ook niet gegeven zijn.<sup>4</sup> Iedere poging de grondwet nieuw leven in te blazen is namelijk zinloos tot na de presidents- en parlamentsverkiezingen.

gen van voorjaar 2007 in respectievelijk Frankrijk en Nederland. In beide landen hebben de zittende regeringen immers verklaard het verdrag niet opnieuw ter ratificatie te zullen voorleggen. Waarmee het scenario van *verlenging van de bezinningsperiode* tot de zomer van 2007 realiteit is. Het zal dan aan het Duitse EU-voorzitterschap van 2007 zijn aan dit dossier een nieuwe dynamiek te geven. Dat is ook de ambitie van bondskanselier Merkel, die haar voorzitterschap wil aangrijpen om de grondwet weer vlot te trekken.

De *druk op Duitsland* om de draad weer op te pakken zal bovendien groot zijn. Ten *eerste* zijn daar de landen die het verdrag reeds geratificeerd hebben. Hun argument is dat, waar een meerderheid van de lidstaten zich voor dit verdrag heeft uitgesproken, dit proces niet blijvend door een minderheid van twee lidstaten kan worden geblokkeerd. Zij worden daarin gesteund door het *Europees Parlement*, dat er eveneens op aanstuurt in 2007 weer beweging te hebben, opdat de grondwet uiterlijk in 2009 in werking zou kunnen treden.<sup>5</sup> En tot slot is er de overweging dat, wil de EU weer enig elan en enige *daadkracht* ten

### **Verlenging van de bezinningsperiode tot de zomer van 2007 is een feit**

toon kunnen spreiden, eerst het probleem van het grondwettelijk verdrag van tafel zal moeten. Met dit laatste is overigens niet gesteld dat daarmee alle problemen uit de wereld zouden zijn. De crisis waar de EU nu onder lijdt, gaat immers dieper dan een simpel nee tegen de grondwet en laat zich dan ook niet oplossen via enkele institutionele hervormingen, hoe belangrijk die ook moge zijn. Maar gegeven de betekenis die het grondwettelijk dossier in politiek-symbolische zin heeft gekregen, kan de Unie het zich eenvoudigweg niet permitteren deze kwestie te negeren of te laten voortslepen.

Het jaar 2007 zal, met andere woorden, naar alle waarschijnlijkheid beslissend zijn voor de vraag of en in hoeverre voortgang geboekt kan worden met het grondwettelijk dossier. Daarbij zal het voor het Duitse voorzitterschap niet eenvoudig zijn de richting uit te zetten. Ten eerste mag betwijfeld worden of de uitkomsten van de reflectieperiode het voorzitterschap in staat zullen stellen heldere en eensluidende conclusies te trekken over hoe verder te gaan. In

ieder geval is er op dit punt tot nu toe weinig reden tot optimisme. Daarnaast zal de politieke ruimte op enigerlei wijze de draad van verdragsherziening – al dan niet in de vorm van de grondwet – weer op te pakken, sterk bepaald worden door de uitslag van de verkiezingen in Frankrijk en Nederland. Treedt in beide landen een president, respectievelijk een regering aan die over een zodanig mandaat beschikt, dat de kiezer om een hernieuwde uitspraak over de grondwet – al dan niet geamendeerd – kan worden gevraagd?<sup>6</sup> Mocht dit zo zijn, dan is de Duitse speelruimte groter.

Het probleem dat zich voor Duitsland hierbij echter voordoet, is niet alleen dat de Europese Raad relatief kort na de Franse en Nederlandse verkiezingen plaatsvindt, maar vooral dat, waar in Frankrijk na verkiezingen een nieuwe president snel een nieuwe regering zal hebben gevormd, Nederland tijdens die Europese Raad welhaast zeker door een demissionair kabinet zal worden vertegenwoordigd. Dat is een probleem voor Nederland, maar ook voor het Duitse voorzitterschap, dat zich geconfronteerd weet met een lidstaat die zich niet aan meer *vérgaan*-de voorstellen zal *kunnen* binden. En tot slot is er de wetenschap dat sommige lidstaten die nu hun ratificatieprocedure hebben stilgezet, niets liever zouden zien dan een definitief afstel van de grondwet (in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk).<sup>7</sup>

Kortom, de Duitse speelruimte zal beperkt zijn, en zal eerder op haar grenzen stuiten naarmate het Duitse voorzitterschap zich meer inhoudelijk over het grondwettelijk dossier wenst uit te spreken. Dit betekent dat Duitsland waarschijnlijk tot niet meer in staat zal zijn dan een procedure-afspraken, waarbij de opties variëren van hervatting van het ratificatieproces tot vaststelling van de definitieve dood van het grondwettelijk verdrag, in de wetenschap overigens dat het vraagstuk van verdragsherziening met die vaststelling niet van tafel is. De historie van de Europese integratie leert immers dat dit onderwerp onvermijdelijk weer op de agenda zal verschijnen.

### **Hoe nu verder: welke opties?**<sup>8</sup>

Het minste dat op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd, is dat uitstel van de inwerkingtreding van de grondwet in het verschiet ligt. Op zijn vroegst zou in 2007 de *ratificatieprocedure* weer *hervat* kunnen worden. Maar ook is er het scenario van *verder uitstel*, in de hoop dat het politieke tij op een (nog) later tijdstip gunstiger zal zijn voor

een nieuwe ronde van verdragsherziening. Tussen deze beide uitersten tekent zich een jaar na het nee een reeks van varianten af, die in meer of mindere mate tot doel hebben de Europese grondwet, al dan niet in aangepaste vorm, weer tot leven te wekken. Hoe realistisch zijn deze ideeën?

Allereerst de variant van een *hervatting van het ratificatieproces*; een optie die – zo mag men aannemen – de Europese Raad in het hoofd had toen tot de reflectieperiode werd besloten. Een jaar later moet toch geconcludeerd worden dat deze uitweg weinig waarschijnlijk is. Van enige overbrugging van de vertrouwensbreuk tussen regering en bevolking is in het geval van de beide nee-zeggers geen sprake. Integendeel, de weerstand tegen de Unie, en tegen ‘Brussel’ dan in het bijzonder als vertegenwoordiger van onbeperkte bemoeizucht, lijkt zich slechts verdiept te hebben en zich meer en meer ook tot andere lidstaten uit te strekken. Minder Europa, zo luidt de slogan,<sup>9</sup> waarmee de kans dat in Nederland en Frankrijk nieuw aantredende regeringen bereid zullen zijn een tweede referendum over het *huidige* grondwettelijk verdrag te organiseren er niet groter op wordt. Als zij al een tweede ronde aandurven, zal aanpassing van het verdrag een voorwaarde zijn, zonder dat er daarbij enige garantie is op voldoende steun vanuit de bevolking.<sup>10</sup> Die scepsis geldt in het bijzonder als die aanpassing zich beperkt tot het toevoegen van een verklaring of protocol, waarin ter geruststelling van de burger de blijvende soevereiniteit van de lidstaten op terreinen als sociaal beleid, openbare orde, enz. wordt benadrukt. Kan men in het licht van de dynamiek van de Europese integratie hoe dan ook zo zijn vragen hebben over de betekenis van zo’n protocol, nog twijfelachtiger is of de burger zich door een dergelijke plechtige verklaring zal laten overtuigen van het nut van het document dat eerder werd afgewezen.<sup>11</sup>

Maar zelfs in het optimistische scenario van goedkeuring in tweede instantie in Nederland en Frankrijk blijft het lot van het grondwettelijk verdrag nog immer ongewis. Dan wachten immers de hobbels van ratificatie in o.a. het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Ierland, Polen en Tsjechië. Is in het Verenigd Koninkrijk ratificatie wel zeer onwaarschijnlijk,<sup>12</sup> ook in de andere landen is het risico van een nee-stem tegen dit verdrag groot. Kortom, wanneer we het slagveld overzien, lijkt de conclusie te moeten zijn dat de Europese grondwet in zijn huidige vorm inderdaad dood is en dat de Unie voorlopig verder

zal moeten op basis van het Verdrag van Nice.

Juist dit vooruitzicht heeft de vraag opgeroepen of onderdelen van het grondwettelijk verdrag ook buiten het verdrag om – d.w.z. langs informele weg – in praktijk zouden kunnen worden gebracht, teneinde aldus een minimale slagvaardigheid van de Unie te verzekeren: het scenario van *cherry picking*. Dit scenario heeft als eerste bezwaar dat bij de bevolking de indruk zou kunnen ontstaan dat de grondwet via de achterdeur alsnog wordt ingevoerd en dat hun stem dus niet serieus wordt genomen. Daarnaast lijken de mogelijkheden voor deze optie hoe dan ook zeer beperkt. Juist omdat de Europese grondwet in het bijzonder betrekking heeft op het functioneren van de Europese instellingen, kunnen de meeste voorgestelde aanpassingen alleen langs de formele weg van verdragswijziging worden ingevoerd.<sup>13</sup> Waarmee men ook in dit scenario weer terug is bij de carrousel van (her-)onderhandelen over een nieuw verdrag en van ratificatie.

Anders gezegd, de grondwet is dood en een *quick fix* lijkt ook niet voorhanden. Het hoeft in het licht

### ***Bij de nee-zeggers is de weerstand tegen Europa alleen maar verdiept***

hiervan dan ook niet te verbazen dat de suggestie van de *kopgroep* weer naar boven is gekomen. Laten, zo is de gedachte, de landen die verder willen met de EU, zich verenigen, teneinde zo – al dan niet op basis van de grondwet – het integratieproces een nieuwe dynamiek te geven, zowel institutioneel als beleidsmatig. Het is een bekende gedachte, die blijkbaar onweerstaanbaar is ten tijde van crises in het integratieproces, maar die tot op heden nog nooit enig praktisch effect heeft gehad. Maar ook nu wordt dit scenario onder verschillende noemers door diverse betrokkenen gesuggereerd als uitweg uit de crisis. In vérgaande vorm is daar het voorstel van de Belgische premier Verhofstadt om op basis van de Eurogroep een beslissende stap te doen in het proces van federalisering door schepping van de *Verenigde Staten van Europa*.<sup>14</sup> Minder concreet zijn suggesties van o.a. Sarkozy, Chirac en Prodi om tot een kopgroep te komen, al dan niet met Nederland, dan wel zich beperkend tot de grote landen.

Los van het feit dat deze suggesties hun historie

niet mee hebben, doen zij toch erg sterk denken aan fluiten in het donker. Het getuigt immers van een wel zeer groot optimisme c.q. van naïveteit te veronderstellen dat in deze tijd overeenstemming zou kunnen worden bereikt over verdere *federalisering*. Die overeenstemming bestaat niet in het kader van de oude zes, laat staan in het gezelschap van de Eurogroep. Dat deze vlucht voorwaarts volgens sommigen zich zou moeten beperken tot de grote lidstaten dan wel de nieuwe lidstaten vooralsnog buitensluit (immers, geen lid van de Eurogroep) maakt verwezenlijking van dit scenario nog onwaarschijnlijker; nog daargelaten dat zij zeer schadelijke effecten zou hebben voor de interne cohesie van de EU.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de speelruimte om het grondwettelijk dossier weer in beweging te brengen, uiterst beperkt zo niet non-existent is. Op korte termijn lijkt er geen andere weg dan die van *uitstel* en een *time-out* te zijn, waarbij erop gespeculeerd zou kunnen worden dat na 2009 (met een nieuwe Commissie en een nieuw Parlement) en

## **Aandacht voor inhoud van beleid maakt**

### **verdragsherziening niet overbodig**

in het vooruitzicht van uitbreidingen volgend op die van Roemenië en Bulgarije, het politieke klimaat in de lidstaten zodanig is, dat met meer kans op succes een nieuw verdrag aan de bevolkingen kan worden voorgelegd.

Dit vooruitzicht sluit naadloos aan bij de suggestie om de komende periode toch vooral de *inhoud* van het EU-beleid centraal te stellen en verre te blijven van 'institutioneel gepruts'. Immers, zo is de redenering, niet de tekst van het verdrag was reden nee te zeggen, maar de 'context' van het integratieproces zorgt voor gevoelens van onbehagen en 'integratiemoeheid'. Verandering van de tekst van het verdrag zal dan ook niets veranderen aan de oorzaken van de crisis. Overwinnen daarvan veronderstelt dat de Unie iets doet aan haar *delivery deficit* als minimale voorwaarde om de vertrouwenscrisis te doorbreken. Een gedachte die een vertaling heeft gekregen in het vooral van Franse kant gesuggereerde *L'Europe des projets*: een Europese Unie die haar toegevoegde waarde en bestaansrecht bewijst door zich te richten op een beperkt aantal voor de burger herkenbare

projecten: energie, interne veiligheid, economische groei, enz.<sup>15</sup> Projecten bovenal waarop de Unie ook in staat is 'te leveren'. Een gedachte die overigens voortbouwt op de door het Britse voorzitterschap bepleite noodzaak van een 'Europe that matters'; een filosofie die in oktober 2005 weerspiegeld werd in de zogeheten 'Hampton Court agenda', waarop uitdagingen als R&D, de demografische ontwikkeling, energiezekerheid en migratie als Europese prioriteiten werden genoemd.

Op het eerste gezicht is het 'Europa van projecten' een aantrekkelijk scenario. Het erkent dat de crisis verder gaat dan het Franse en Nederlandse nee en het lot van de grondwet, en dat institutionele remedies geen oplossing zijn. Waar voortgang op het institutionele vlak moeilijk zo niet onmogelijk is, kan de tijd beter gebruikt worden om inhoudelijk orde op zaken te stellen en zo de kloof met de burger te dichten. De aantrekkelijkheid is niet in de laatste plaats gelegen in het feit dat de discussie over hoe verder te gaan, ontdaan wordt van het aura van de *finaliteit*, waarmee toch altijd de (misplaatste) suggestie wordt gewekt dat de Unie voor de finale keuze staat wat betreft haar inrichting, taken en ambitieniveau.

Tegelijkertijd zijn ook hier enkele kanttekeningen op hun plaats. Het 'Europa van projecten' appelleert aan een verleden waarin de Europese integratie door middel van 'les grands projets' als '1992' en de EMU – en daaraan gekoppelde verdragsherzieningen – grote stappen voorwaarts wist te maken. Herhaling van dit succesverhaal zal niet eenvoudig zijn. In ieder geval valt op dat 'projecten' als Lissabon, het buitenlands beleid, de derde pijler en de uitbreiding in het huidige politieke klimaat veel moeizamer verlopen – en dan niet vanwege weerstand onder de bevolking, maar vanwege frustratie door een aantal lidstaten, landen als Frankrijk, Duitsland en Italië voorop. Met dit laatste is dan ook gezegd dat ook het 'Europa van projecten' een hernieuwde Europese betrokkenheid van de politieke elites in de lidstaten veronderstelt. Zonder dat is ook deze uitweg gedoemd te mislukken.

Daarnaast is daarmee de noodzaak van *verdragsherziening* niet van de baan. Verdere uitbreiding van de Unie, verwezenlijken van de 'Europese projecten' en verzekeren van blijvend *commitment* van de lidstaten vereisten op termijn een nieuw verdrag. Daarbij kan het ontwerp-grondwettelijk verdrag als inspiratiebron dienen, vooral ten aanzien van de vraag wat *niet* in een nieuw verdrag zou moeten

worden opgenomen. Het zou dan de voorkeur verdienen het verdrag te beperken tot de basisbeginselen van de Europese integratie; het zogeheten deel 1 van het verdrag.<sup>16</sup> Kortom, *onderhandelen* over een *nieuw* verdrag lijkt op termijn de meest voor de hand liggende optie, waarbij aan het Duitse voorzitterschap de uitdaging is op die weg reeds in juni 2007 de eerste stappen te zetten, en wel op zodanige wijze, dat dit voor alle lidstaten aanvaardbaar is.

### Tot slot

Het nee tegen de grondwet is niet de oorzaak van de huidige crisis, maar een uitdrukking van een al eerder ingetreden *Verelendung* van de Europese integratie. De belangrijkste oorzaak en uitdrukking ervan is dat de politieke elite in de oude lidstaten het spoor bijster is. Met die constatering is ook gezegd dat oplossing van deze crisis tijd behoeft en niet gediend is met grote woorden of de suggestie van gemakkelijke remedies.

Wat een jaar na het nee ook duidelijk is, is dat de vraag naar de *finaliteit* van de Europese integratie – die ook besloten ligt in de vraag aan de burger wat voor Europa hij/zij wil – een onmogelijke exercitie is. Die finaliteit laat zich niet beantwoorden op een voor alle lidstaten acceptabele wijze. Met andere woorden, de Unie is en blijft vooralsnog een *sui generis*-verschijnsel, met een geheel eigen, vaak onvoorspelbare, beleidsdynamiek. Suggesties dat het mogelijk zou (moeten) zijn op basis van subsidiariteit c.q. omschrijving van kerntaken tot een heldere afbakening van taken en bevoegdheden tussen Unie en lidstaten te komen, miskennen deze dynamiek en zijn ook gedoemd te falen.<sup>17</sup> In het verlengde hiervan ligt een pleidooi voor een hernieuwd pragmatisme ten aanzien van het Europese integratieproces. Het Europa van de kleine stappen in plaats van de grote sprongen.

Tot slot, de Nederlandse opstelling. Die moet vooral ingegeven worden door het reële gevaar van afbladdering van de Europese integratie. Dat gevaar is niet denkbeeldig en zou voor Nederland zeer schadelijk zijn. Een defensieve houding die er toch vooral op gericht is aan te geven wat de EU niet moet doen, te onderstrepen dat de grondwet dood is en op de rem te staan bij de uitbreiding, voldoet onder deze omstandigheden niet. In dit opzicht mag van Nederland een actievere betrokkenheid, ook ten aanzien van de vraag hoe na de dood van de grondwet verder te gaan, verwacht worden.

Deze overweging weegt zoveel zwaarder nu duidelijk wordt dat voor het brede spectrum van de Nederlandse politieke partijen een nieuw verdrag als de enige mogelijkheid wordt gezien om een uitweg uit de impasse te vinden. Dat standpunt wordt niet op voorhand gedeeld door de andere lidstaten. De voortzetting van het ratificatieproces in landen als Estland en Finland en in het bijzonder recentelijk in haar rede tot de Bondsdag de uitspraak van bondskanselier Merkel dat zij, hoewel niet overhaast, haar voorzitterschap zal aangrijpen om dit in haar ogen doorslaggevend verdrag tot stand te brengen, onderstrepen dat voor hen de grondwet nog niet dood is. Ook de opstelling van de Europese Commissie is in dit opzicht veelzeggend. Door meer effectief gebruik te maken van de bestaande verdragen wil de Commissie bewerkstelligen dat het Europese 'delivery deficit' wordt opgeheven en de burger het vertrouwen in het integratieproces herwint. Maar tegelijkertijd zet de Commissie er ook op in om in de loop van 2007 de constitutionele discussie weer in beweging te krijgen.

Kortom, wie met dit verdrag niet verder wil, zal de anderen ervan moeten weten te overtuigen dat er een inhoudelijk aantrekkelijk alternatief op tafel ligt. Blijft op dit punt Nederlandse inbreng achterwege, dan resteren isolement en ongelooftwaardigheid. Daarmee is gezegd dat partijen er niet aan ontkomen van deze kwestie een hoofdzaak te maken tijdens de volgende kabinetsformatie, waarmee de Europese integratie eindelijk de plaats krijgt die zij verdient in de nationale politiek.

### Noten

- 1 NRC *Handelsblad*, 6 april 2006.
- 2 In Tsjechië, Denemarken, Ierland, Polen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk is een referendum voorzien ter ratificatie van het verdrag. De voorbereidingen voor een referendum zijn in deze zes landen opgeschort of gestopt. In Zweden zal ratificatie door het parlement plaatsvinden. Ook daar is de procedure voorlopig stopgezet. In Finland heeft het parlement op 12 mei jl. het verdrag goedgekeurd, waarmee de weg vrij is voor ratificatie.
- 3 Een oplossing zou kunnen zijn dat een land dat niet in staat is tot ratificatie, besluit uit de EU te treden. Los van het feit dat dit politiek in het geval van landen als Frankrijk en Nederland niet erg aannemelijk is, doet zich de ironie voor dat juist het grondwettelijk verdrag in deze mogelijkheid voorzagt.
- 4 Oostenrijk zal met niet meer dan een *road map* inzake het vervoltraject kunnen komen, met daarin wellicht een opsomming van opties.

- 5 Zie: European Parliament, *Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union*, Final A6-0414/2005.
- 6 Voor een tweede ronde over de huidige tekst lijkt hoe dan ook in beide landen geen stem te bestaan.
- 7 Ook in Polen, Tsjechië en Denemarken brokkelt de steun voor de Europese grondwet verder af, terwijl in Finland, waar geen referendum is voorzien, een meerderheid van de bevolking vóór een referendum is, maar tegelijkertijd de steun voor de EU in dit land afneemt.
- 8 Zie over de opties o.a. ook: Jo Shaw, 'What happens if the constitutional treaty is not ratified?', in: *Federal Trust European Policy Brief*, Issue 6, Londen, september 2004. Ook: Jan Rood & Peter van Grinsven, 'Europe lite of Europe puissance: welk Europa na het nee tegen de grondwet?', in: *Internationale Spectator*, september 2005 blz. 465-470.
- 9 Tekenend is in dit verband het interview met PvdA-leider Bos in *NRC Handelsblad* van 25 april, waarin hij afstand neemt van Brussel en zich een groot voorstander toont van 'subsidiariteit en zuinigheid' als het om de Europese integratie gaat.
- 10 Zie hiervoor o.a. de uitspraken van Nicolas Sarkozy, naar verwachting kandidaat voor de Franse presidentsverkiezingen van 2007. Sarkozy pleit voor een sterk vereenvoudigde versie van het Verdrag, die vervolgens langs parlementaire weg zou kunnen worden goedgekeurd. Zie: *Financial Times*, 13 januari 2006.
- 11 Zie over de toevoeging van een protocol als uitweg o.a.: Sjerp van der Vaart, 'Europa, het verhaal en de onzekere elite', in: *Internationale Spectator*, maart 2006, blz. 117-118. Een ontwerp voor een dergelijk protocol is opgesteld door het Hogendorp Centrum van de Universiteit van Amsterdam.
- 12 De toch al minimale kans op een ja-stem in het Verenigd Koninkrijk is nog verder afgenomen door de binnenlands-politieke problemen van de regering-Blair en het herstel van de Conservatieve partij onder haar nieuwe leider, David Cameron.
- 13 Zie o.a.: Sebastian Kurpas, 'What could be saved from the European Constitution if ratification fails?; The problems with a "Plan B"', in: *CEPS Policy Brief*, no. 70, Brussel, mei 2005; Richard Baldwin, 'Plan B', in: *CEPS Policy Brief*, no. 74, Brussel, juni 2005.
- 14 Guy Verhofstadt, *De Verenigde Staten van Europa*, Antwerpen/Amsterdam: Houtekiet, 2005; zie voor een commentaar o.a.: Katharina Gnath, 'Guy Verhofstadt and the "United States of Europe": The Eurozone as a new core Europe?', in: *Federal Trust European Policy Brief*, Issue 22, Londen, januari 2006.
- 15 Zie o.a. Mark Leonard, 'Democracy in Europe: How the EU can survive in an age of referendums', in: *Centre for European Reform essays*, Londen: Centre for European Reform, maart 2006. Deze praktische benadering vormt ook de kern van de op 10 mei jl. door de Europese Commissie gepubliceerde 'Citizens' Agenda', waarin een 'Europa van resultaten' wordt bepleit.
- 16 Ook deze optie, die vooral van Franse kant naar voren wordt gebracht, is overigens niet zonder haken en ogen, en zal derhalve de nodige tijd vergen.
- 17 Daarmee is ook gezegd dat subsidiariteit als procedure - zoals o.a. voorzien in het grondwettelijk verdrag - toch vooral moet worden gezien als een methode om *van geval tot geval* op nationaal niveau tot een meer weloverwogen oordeel over voorstellen tot Europese wetgeving te komen.

Prof.dr J.Q.Th. Rood is hoofd van het Europa Programma (CESP) van Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

# Nederlands Europabeleid

## *De moeizame weg van norm naar inhoud*

De verjaardag van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag biedt weinig reden tot feestvreugde. Een jaar na het 'nee' is de vraag aan de orde in hoeverre deze politieke crisis heeft geleid tot heroriëntatie, wellicht zelfs tot een grote schoonmaak in het nationale Europabeleid. Wanneer we de stand van zaken in het debat overzien, vallen twee zaken op. Ten *eerste*: de afgelopen maanden hebben Haagse adviesorganen een reeks van Europa-adviezen uitgebracht. Deze bijdragen, van onder andere de Raad van State en de Adviesraad Internationale Vraagstukken, behandelen *inrichting en vormgeving* van het Europabeleid en mogelijke hervormingsvoorstellen. De vraag naar de *doelstellingen en beleidskeuzen* in het nationale EU-beleid, die aan dit proces logischerwijs ten grondslag ligt, blijft daarentegen onbeantwoord. Het politieke gesprek over de Europese prioriteiten en plaatsbepaling van Nederland komt daarbij, en dit is een *tweede* constatering, vooralsnog nauwelijks op gang. Dit is eens te meer opmerkelijk, wanneer men in aanmerking neemt dat het referendum voor velen juist de noodzaak aantoonde van een fundamentele strategische discussie over het Europabeleid. Een discussie waarin antwoorden worden gegeven op de prangende vragen naar het 'waarheen en waarvoor' van de Europese samenwerking en de positie van Nederland daarin. Vanuit Brussel en de andere hoofdsteden wordt dan ook met aandacht gekeken naar het verloop van het debat in Nederland. Wat is de stand van zaken?

### **De eerste reacties**

In de weken na het 'nee' likte bestuurlijk en politiek Den Haag zijn wonden. Men liet de eerste reacties uit binnen- en buitenland gelaten over zich heen komen. Deze liepen uiteen van verbazing en enig leedvermaak tot regelrechte verbijstering: hoe had het zover kunnen komen met de lidstaat van het eerste uur, die alom bekend stond om zijn loyaliteit aan het Europese project? De eerste golf van pijlen richtte zich op de slecht voorbereide en chaotisch verlopen *referendumcampagne*. De kracht van het neekamp had veel waarnemers verrast. Ook werd in dit

verband verwonderd gesproken over de bijdragen van diverse prominenten, waarin de retoriek niet werd geschuwd. Het 'licht zou uitgaan' en ons land zou zich aanstonds in staat van oorlog kunnen bevinden, zou het nieuwe Verdrag op 1 juni 2005 niet door een meerderheid van de bevolking onderschreven worden.

De volgende reeks van commentaren ging in op *verklaringen* voor het débâcle. Een aanleiding voor de referendumuitslag werd gevonden bij de inhoud van het nationale Europadebat – of beter: het gebrek daaraan. Sinds de Paarse kabinetten was 'pragmatisme' immers het sleutelwoord in de Nederlandse opstelling. Weliswaar dichtten nationale politici Brussel wellicht niet *altijd* de rol van zondebok toe, maar zij werkten de groeiende negatieve beeldvorming over *vérstrekkende* Brusselse tentakels ook niet actief tégen. Was het dan verwonderlijk dat zij hun kiezers in een campagne van enkele weken niet hadden kunnen overtuigen van de merites van het nieuwe verdrag? Een verdrag bovendien, dat op volstrekt oneigenlijke gronden het etiket 'Grondwettelijk' opgeplakt had gekregen, wat de indruk van ongebreidelde regelzucht alleen nog maar versterkte.

### **Adviesrapporten**

De referendumuitslag gaf ook een onverwachte wending aan een reeks op stapel staande adviezen aan de regering over de omgang met Brussels beleid en Europese besluitvorming. Hoewel deze projecten meestentijds al ruim vóór 1 juni waren aangevangen, konden de adviescolleges vanzelfsprekend niet om de gevolgen van het referendum heen. De rode lijn in alle aanbevelingen komt feitelijk neer op de constatering dat de vormgeving van het nationale Europabeleid *eerder* in de tijd kan plaatsvinden, en meer *strategischer* en *politiaker* van aard zou moeten zijn. Een korte bloemlezing.

Ten aanzien van de gewenste *timing* richten de adviseurs hun pijlen op de vermeende re-activiteit van de Haagse standpuntbepaling ten aanzien van Europese vraagstukken. Waar Nederlandse onderhandelaars zich traditioneel oriënteren op de Raadsfase,

zou volgens het uit 2004 daterende rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de Nederlandse opstelling *sterker agenda-vormend* kunnen zijn. De overheid zou vaker de bestaande mogelijkheden kunnen aangrijpen dossiers in de fase van Commissie en Europees Parlement te beïnvloeden, en daarbij een voorbeeld kunnen nemen aan bedrijven en belangengroepen die deze toegangswegen tot de Europese macht in groten getale gevonden hebben.<sup>1</sup> Ook de *inhoudelijke afstemming* tussen belangen en belanghebbenden bij Europese dossiers zou, in navolging van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, door het eerstverantwoordelijk departement vroeger en actiever kunnen worden opgepakt.

Zo'n vroegtijdig insteken veronderstelt dat in een vroeg stadium bekend is *wat je wilt bereiken*. Het belang van deze *strategisch-politieke* dimensie wordt benadrukt in een rapport dat de Raad van State december jl. publiceerde. Dat handelt over de compatibiliteit van de nationale staatsinstellingen met de Europese politiek. Centraal in de aanbevelingen staat de noodzaak van meer en regelmatigere politiek en parlementair debat over Europese vraagstukken,

## **De kracht van het nee-kamp heeft veel waarnemers**

### **verrast**

teneinde de kloof tussen burger en politiek te overbruggen. De Raad van State pleit voor meer politieke sturing vanuit het kabinet op de strategische Europese thema's en dossiers die het kabinet voor Nederland van eminent belang acht. Dit zou moeten worden gekoppeld aan sterkere controle vanuit het parlement op de (voortgang van) onderhandelingen in het Brusselse.

De Tweede Kamer staat voor de omgang met Europese dossiers thans een reeks van instrumenten ter beschikking, zoals de korte samenvattingen (*fiches*) van nieuwe voorstellen en het reguliere algemeen overleg ter voorbereiding van Raadsbijeenkomsten in Brussel. Deze mechanismen zouden echter aan scherpte en actualiteit kunnen winnen door, bijvoorbeeld, naast de fractiespecialisten en de parlementaire Europacommissie ook de beleidsinhoudelijke parlementariërs een vaste bijdrage te laten leveren, wanneer de discussie hun beleidsterrein raakt. De Raad pleit, kortom, tegen de 'verkokering' van het Europabeleid en vóór 'integratie' van de Europese

dimensie in bestaande werkpraktijken en beleid.

Een belangrijke voorwaarde daarvoor is vanzelfsprekend – zoals zo pijnlijk duidelijk werd bij het referendum over het Grondwettelijk Verdrag – het bestaan van publiek en maatschappelijk *draagvlak* voor voorgenomen beleid. Om te voorkomen dat de politiek, waar het om Europa gaat, (opnieuw) te ver voor de muziek uitloopt, benadrukt de *Adviesraad Internationale Vraagstukken* tevens de wenselijkheid van nauwe betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Belangengroepen en georganiseerde burgercomités zouden, zo spreekt het briefadvies zich uit, een actievere rol kunnen spelen in de standpuntbepaling over de voor hen relevante beleidsdossiers, maar ook over de bredere vraagstukken, zoals de uitbreiding en het toekomstdebat.

Hierbij is het natuurlijk de vraag of deze twee aanbevelingen, te weten meer aandacht voor de *tijdigheid* van Europees gerichte acties en de gewenste *politisering* van het nationale Europabeleid, niet op gespannen voet met elkaar staan. Een doorwrochte en brede, door alle betrokkenen gedragen instructie kan immers gemakkelijk ten koste gaan van flexibiliteit en wendbaarheid in de onderhandelingen.

Over deze laatste, niet onbelangrijke opgave van nationaal EU-beleid, te weten het bewerkstelligen van *werkbare mandaten* voor de onderhandelaars, handelt, ten slotte, het rapport van de 'Gemengde Commissie', een deelonderzoek binnen het project *Andere Overheid*. Dit rapport doet aanbevelingen voor de ambtelijk-bestuurlijke omgang met Europa, die zowel binnen als tussen de departementen niet zelden fragmentarisch is en in veel gevallen sterker inhoudelijk kan worden gecoördineerd.<sup>2</sup>

### **Nadruk op politiek-bestuurlijke processen**

De officiële reactie van het kabinet-Balkenende op deze adviesrapporten liet tot nu toe op zich wachten. Wel valt op dat de publikatie ervan tot op heden weinig politieke of maatschappelijke reuring heeft veroorzaakt. Er was enige discussie rond het rapport van de Raad van State, maar deze spitste zich – goeddeels ten onrechte – toe op de aanbeveling betreffende de positionering van de coördinerende bevoegdheid in het Europabeleid. Nederland zou er goed aan doen, zo stelde de Raad, de *bevoegdheden van de premier* aan te passen aan zijn versterkte rol op het Europese toneel. Daarbij werd aangesloten bij het ROB-rapport, waarin ook over de vraag waar Europa-afstemming moet plaatsvinden, harde noten werden gekraakt.

Naast het *gebrek aan inhoudelijke discussie* over de merites van de adviezen valt op dat steeds – of het nu om de diagnose of het voorgeschreven medicijn gaat – het politiek-bestuurlijk *proces* centraal staat. Zeker, een gedegen gedachte-exercitie over herverkaveling van bevoegdheden en het ‘opschudden’ van werkpraktijken – in sommige gevallen daterend uit de eerste jaren van het EG-lidmaatschap – is meer dan welkom. Buiten de Haagse kaasstolp is het echter moeilijk uit te leggen dat enige reflectie op de vraag naar *wie* de lakens uitdeelt in het Europeabeleid, voorafgaat aan de vraag *wat* dit Europeabeleid beoogt of zou moeten behelzen. De vraag naar de inhoud, kortom.

### Overige initiatieven

Het zou overigens zeker niet terecht zijn te stellen dat men in Den Haag ten aanzien van deze ‘wat’-vraag, die naar de beleidsinhoud, stil heeft gezeten. Hiertoe diende vanzelfsprekend bij uitstek de Brede Maatschappelijke Discussie, die echter na enkele beschamende strubbelingen op het Binnenhof in alle stilte is begraven. Ook hebben diverse politieke partijen discussienotities over het thema Europa gepresenteerd: als eerste in oktober 2005 de PvdA. Vervolgens publiceerden ook werkgroepen binnen D66, CDA en – meest recent – de VVD politieke pamfletten, die vooral getuigen van een brede schakering aan opvattingen. Deze lopen uiteen van het federale Europa, dat D66 voor ogen staat, tot het ‘subsidiare’ model, waar de PvdA voor pleit: nationaal waar mogelijk, Europees waar nodig. Als de interne partijdebatten de kiezer tijdig zullen bereiken, valt er in maart 2007 wat Europa betreft in ieder geval iets te kiezen!

Koortsachtige activiteit is er intussen ook op de Europa-afdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Na het floppen van de campagne ‘Europa, best belangrijk’ is daar besloten de bal vooreerst terug bij de burger te leggen. Gecontroleerde experimenten in zg. ‘focusgroepen’ en een groots opgezette Europa-web-enquête moeten inzicht geven in de voorkeuren van ‘het Nederlands publiek’. De hoop is dat de resultaten voor een toekomstig Europeabeleid werkbare richtingen zullen opleveren. In combinatie met de gedachte-exercities van de partijen zou dit het begin kunnen vormen voor het inhoudelijk debat over het soort Europa (marktgericht of sociaal; vrijhandelszone of politiek project; Transatlantisch of Europees geïntereerd) dat de Nederlandse politiek voor ogen staat en de rol die ons land daarin zou kunnen vervullen.

Dat de Haagse politiek moeite heeft met het formuleren van visionaire vergezichten, vermag in historisch perspectief overigens niet te verbazen. Lang heerste de idee dat het Nederlandse Europeabeleid altijd zou zijn gekenmerkt door een ideologisch gedreven supranationalisme – volgens sommigen zelfs met federalistische ambities. Onlangs benadrukten historische analyses dat juist een veel pragmatischer, ‘instrumenteel supranationalisme’ in de opstelling van Nederlandse kabinetten de constante was.<sup>3</sup> Voor buitenlandse observatoren van het Europeabeleid was deze bevinding overigens niet nieuw, getuige deze verzuchting: ‘Nederlanders spreken over supranationalisme – maar wat zij werkelijk bedoelen is kaas.’<sup>4</sup>

Het is in dit licht bezien weinig verrassend dat politici in een land waar de Europese Conventie werd beschouwd als het ‘bouwen van luchtkastelen’, met het Grondwettelijk Verdrag (dat van deze conferentie een direct uitvloeisel was) maar moeilijk overweg konden. Ook de recente opmerking van minister Bot dat het Grondwettelijk Verdrag dood zou zijn, moet in deze context worden gezien. Deze uitspraak is over de grens dan ook – terecht – geïnterpreteerd als een uiting van het heersende Haagse onbehagen over de toekomst van de (politieke) Unie. De discussie over het Verdrag, dat daarin zo’n belangrijke rol zou moeten spelen, gaat elders in Europa immers gewoon door. Inmiddels heeft een meerderheid van zowel lidstaten als de EU-bevolking zich aan dit stuk gecommitteerd, zodat de gevolgen van ons ‘nee’ elders veel prangender als een *nationale* politieke uitdaging worden beschouwd dan men hier te lande lijkt te beseffen.

Ten aanzien van dit inhoudelijk debat liggen er, samengevat, feitelijk drie urgente keuzen voor. De *eerste* betreft de gewenste verbreding en verdieping van het scala aan *beleidsterreinen* met een Europese dimensie – de vraag dus waarmee de EU zich zou moeten bezighouden, en waarmee vooral niet. Ten aanzien van deze vraag stelt het kabinet zich vooralsnog terughoudend op. *Subsidiariteit* is het toverwoord waarmee ongewenste Europese bemoeienis wordt afgeweerd. De vraag naar de *kosten* van voorgenomen beleid gaat al geruime tijd vooraf aan die naar de *wenselijkheid* van de met de nieuwe plannen beoogde doelstellingen.

Ten *tweede* is de vraag aan de orde welke *bevoegdheden* hiertoe aan het Europese niveau moeten worden overgedragen, welke *instellingen* zich met dit beleid dienen bezig te houden en wat de Nederlandse *inbreng* daarbij zou moeten zijn. Deze kwestie stond bij uitstek centraal in de aanloop naar het Grond-



wettelijk Verdrag. En de actualiteit daarvan was juist daarom zo hoog, omdat er een rechtstreeks verband is met een *derde* gevoelig punt in de gesprekken over de toekomst van de Unie: het uitbreidingsdebat. Met vijf landen in de wachtkamer voor EU-lidmaatschap, en een aantal zich verdringend voor de deur daarvan, is de vraag naar de gewenste grootte van de toekomstige Unie uiterst actueel.

Het kabinet-Balkenende houdt ten aanzien van alle drie de thema's de kaarten stevig tegen de borst geklemd. Op de vraag naar het 'hoe nu verder' wordt terughoudend en defensief gereageerd. Ook in uitspraken over verdere uitbreiding en openstelling van de grenzen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten draait het om temporiseren, restricties en condities.

Daarmee komt de nadruk toch vooral te liggen op wat Nederland vooral *niet wil* in Europa. Dit is in schril contrast met die andere tegen-stemmende lidstaat. In Frankrijk kwamen immers gezaghebbende

helder is met *welk doel* en op basis van *welke ambities en prioriteiten* het debat wordt aangegaan, lijkt het bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Zeker, het kabinet bevindt zich zonder twijfel in een lastig parket, waar het enerzijds rekening moet houden met de ongewisse opvattingen van het electoraat, en waar anderzijds door de Europese partners na afloop van de reflectieperiode een *inhoudelijke positionering* wordt verwacht. De uitdaging is daarbij dat deze zich niet zal kunnen beperken tot wat Nederland *niet* wil. Tegen die tijd moeten de kaarten op tafel en zal bekend moeten zijn op welke beleidskeuzen en prioriteiten de overheid de schaarse capaciteit wél zal willen inzetten. Hoe dan ook is ons land immers voor het garanderen van toekomstige welvaart en veiligheid afhankelijk van Europese samenwerking, waarin men de regie per definitie zal moeten delen. De vormgeving van deze delicate koppeling tussen de gewenste inhoud van het Europese beleid en een werkbaar, dus op het poldermodel toegesneden inrichting daarvan, zal van het kabinet-Balkenende de komende maanden alsnog een behoorlijke portie moed en stellingname vergen.

## Na het floppen van de campagne 'Europa, best belangrijk' is op BZ besloten de bal vooreerst terug bij de burger te leggen

politici als Jacques Chirac en Nicholas Sarkozy in de maanden na het referendum actief met voorstellen om, bijvoorbeeld, de Grondwet (of een verkorte versie daarvan) alsnog in een nieuw jasje te steken.

### Conclusies

Er kunnen uit het bovenstaande twee voorlopige conclusies worden getrokken. Ten *eerste* mag het geen verbazing wekken dat het *negatieve imago* van Brussel, als een geldverslindend en bemoeizuchtig ambtenarenapparaat, vooralsnog bij de burger beklijft.<sup>5</sup> Hoewel voor een gezamenlijk Europees buitenlands en anti-terrorismebeleid en voor stringente sociale en milieumaatregelen bij veel Nederlanders wel degelijk animo bestaat, blijft het wachten op politici die de keuze voor dergelijke Europese prioriteiten met *enthousiasme en overtuiging* weten uit te dragen.

Ten *tweede* – en dat is zorgwekkender – zonder een pro-actieve, politieke en inhoudelijke stellingname in het debat is het maar de vraag of de voorgestelde hervormingen – die beogen afstemming en uitvoering van het Europabeleid sneller en beter te laten verlopen – wortel kunnen schieten. Het proces van beleidsvorming kan immers nog zo efficiënt zijn, zolang niet

### Noten

- 1 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Coördinatie van Europees beleid: een Politiek en Pro-actief proces*, Den Haag, december 2004.
- 2 Advies Raad van State, *Involoed EU op de Nederlandse Staatsinstellingen*, Den Haag, oktober 2005; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Briefadvies nr. 10: Europa en de band met de Nederlandse Burger*, Den Haag, december 2005; Advies van de Gemengde Commissie 'Sturing EU aangelegenheden', Den Haag, september 2005.
- 3 Zie voor een overzicht van het debat o.a. M. Sie Dhian Ho & M. van Keulen, *The Dutch at the Helm: Navigating on a rough Sea. The Netherlands, the EU and the 2004 Council Presidency*, Parijs: Notre Europe, 2004.
- 4 R.S. Wood, 'Europe and the communitarian image in Dutch foreign policy', in: J.L. Leurdijk (red.), *The foreign policy of the Netherlands*, Alphen a/d Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978, blz. 285-303.
- 5 Eenderde van de Nederlanders schat ten onrechte in dat apparaatskosten en gebouwen de grootste uitgavenpost van de EU zijn. Hoewel de animo voor besluitvorming op genoemde terreinen op EU-niveau onder Nederlanders relatief hoog is, heerst er tegelijkertijd ook een negatiever beeld van de EU dan onder andere Europeanen (*Eurobarometer 64*, Brussel: Europese Commissie, januari 2006).

Mw dr Mendeltje van Keulen is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP) en aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

## Europa stuit op grenzen

Tot een jaar geleden leek de wereld nog in orde, althans vanuit Brussels perspectief. De grootste uitbreiding uit de geschiedenis van de Europese Unie was net een feit. Acht Oost-Europese landen, jonge democratieën die vóór 1989 nog door het IJzeren Gordijn waren afgescheiden, hadden met succes het toetredingsproces voltooid. De deling van ons continent van 1945 leek ongedaan gemaakt.

Ook de toekomst oogde veelbelovend: Roemenië en Bulgarije zouden spoedig volgen, het begin van de onderhandelingen met Turkije stond voor de deur. Oekraïne had zich sinds de Oranjerevolutie als kandidaat aangemeld, en de voorgehouden worst van een toekomstig lidmaatschap scheen zelfs de bokkige Kroaten en Serviërs een beetje te fatsoeneren. Bewees een en ander niet het enorme succes van de Europese formule: een postmodern imperium, dat niet, zoals de vele vroegere imperia, door geweld andere staten onderwierp, maar zo'n grote aantrekkingskracht uitoefende, dat iedereen vanuit zichzelf spontaan opdringerig naar het lidmaatschap solliciteerde? Was er ooit een premoderne imperator geweest, van Julius Caesar tot Napoleon, die als Barroso op een dergelijke vrijwillige onderwerping aan zijn wetten kon bogen? Onderscheidde Europa zich hierin niet positief van het altijd zo bruut opererende Amerika? Bewees, om het in de termen van Robert Kagan te formuleren, de stille Venus zo niet dat zij er beter in slaagde anderen verliefd op haar te laten worden en zo haar invloed uit te breiden, dan de luidruchtige Mars?

Toen kwam het fiasco van het Grondwetsreferendum, en zag de Brusselse wereld er geheel anders uit. Uitgerekend in twee van de zes oprichtingsstaten liep de kiezer bij de stembus massaal weg. Eerst in Frankrijk, dan in Nederland liet deze weten aan al die fraaie toekomstvisioenen even geen boodschap te hebben. Zeker: onvrede met de eigen regering en met de politiek in het algemeen speelde een grote rol. Maar het was volstrekt duidelijk dat ook wel degelijk de Europese gang van zaken niet op die automatische instemming kon rekenen, waarvan de Europese politici eigenlijk altijd waren uitgegaan.

De uitermate knullige regeringcampagne had het ja-kamp natuurlijk niet bepaald versterkt. *Europa, best belangrijk*, om de sullige leuze te citeren die ooit bedacht was om Brussel te promoten – best belang-

rijk inderdaad, maar voor een tijdige serieuze aanpak kennelijk toch niet belangrijk genoeg. Het feit dat jarenlang de schuld voor tal van eigen impopulaire beslissingen door Den Haag min of meer bij Brussel werd gelegd – 'het moet van Europa' – en het thema 'Europa' onder politici hoofdzakelijk beperkt bleef tot een klaagzang over hoge afdrachten aan bodemloze Brusselse putten, maakte het plotselinge pleidooi voor 'meer Europa' niet echt geloofwaardig. Dat men vervolgens de nederlaag niet zag aankomen, is voor de veelbejammerde kloof met de kiezer veelzeggend.

### Juichen bij de eigen nederlaag

Noch in Parijs, noch in Den Haag wist men zich dan ook met de uitslag raad. Op het Binnenhof poogde men de kiezersuitspraak, die even eerder nog als de aanstaande Ondergang van het Avondland was beschreven, plots positief te duiden, als een democratische steunbetuiging voor het nieuwe Thatcheriaanse regeringsstreven om 'ons geld terug te halen', wat tot de gênante vertoning leidde van politici die bij hun eigen nederlaag stonden te juichen. De klap kwam hard aan, omdat Nederland zich vanaf de aanvang af altijd zo'n loyale partner van de EU had betoond – net als van de NAVO overigens, die inmiddels eveneens in een existentiële crisis verkeert. Hoe was het mogelijk dat dezelfde bevolking die de Europese eenwording als zodanig in grote meerderheid toejuichte, op het concrete, voor de vooruitgang zo essentieel geachte punt van de grondwet uit het kamp der braven was gedeserteerd?

Daar zijn sindsdien velerlei en zeer uiteenlopende antwoorden op gegeven, maar een paar algemene lijnen vallen er toch wel te ontwaren – waarbij de beweegredenen voor de massale nee-stem natuurlijk niet per definitie in elkaars verlengde hoeven te liggen. De kiezer is nu eenmaal een mens, en de mens vaak een tegenstrijdig vat. Maar hoe dan ook: die beweegredenen hebben zowel te maken met de dure euro, gekoppeld aan een onevenredig hoog geachte Nederlandse financiële bijdrage – het eerste door Zalm hardnekkig ontkend, het tweede even hardnekkig door hem benut – als met de vanwege Brussel doorgedreven (of tenminste op het conto van Brussel geschoven) liberalisering van markten en banen, die velen tegen de achtergrond van een in het oneindige met lage-lonenlanden

uitdijende Europese Unie zien als bedreiging van de eigen welvaart, want van de naoorlogse verzorgingsstaat. In Frankrijk, vanouds meer een industrieland dan een handelsland, dus vanouds meer naar protectie dan naar vrijhandel neigend, speelde dat laatste misschien nog meer dan bij ons, getuige het vehemente vakbondsverzet tegen de Bolkenstein-richtlijn, die als Kop van Jut moest dienen.

Maar ook in Nederland speelde, versterkt door de lang aanhoudende recessie, de angst voor inkomensachteruitgang ten gevolge van open grenzen – de befaamde Poolse loodgieter – een rol. En zo onbegrijpelijk is die angst ook niet, want met een beroep op de mondialisering die juist de gestage uitbreiding van de EU moet legitimeren, wordt er voortdurend in neerwaartse zin aan zaken als loonschalen en ontslagbescherming gesleuteld, onder het motto: anders komt onze internationale concurrentiepositie in gevaar. Een vrije arbeidsmarkt is echter vooral aantrekkelijk voor academisch geschoolden die hun talen beheersen en zich in het kader van hun loopbaan gemakkelijk van Madrid via München naar Milaan

### **Op werkgelegenheid dank zij de overheid rust**

#### **sinds de val van de Muur een neoliberal taboe**

begeven. Lager-opgeleiden, minder in vreemde talen, gewoonten en culturen geverseerd, zullen die vrije arbeidsmarkt eerder als een bedreiging zien van hun toch al beperktere bestaanszekerheid.

Neem bijvoorbeeld de privatisering van onze oude nutsbedrijven ten behoeve van een vermeende Europese markt: voor de directeur betekent dat, dat hij nu voor internationaal ondernemer kan spelen en een bijbehorend inkomen met bonussen kan claimen; voor de monteur, dat hij nog sneller tegen een ander kan worden ingeruild. Symbolisch voor deze financiële scheiding der wegen werden in Frankrijk, juist in de dagen voorafgaand aan het referendum, de plannen die het *management* van een autofabriek in Mulhouse bekend had gemaakt. Om de kosten te drukken, wilde dat een deel van de productie naar Roemenië verplaatsen. De Franse arbeiders, die zo op straat gezet dreigden te worden, mochten mee, indien zij ook met Roemeense salarissen genoegen namen. Het *management* was dat voor zichzelf uiteraard niet van plan. Integendeel: die bezuiniging kon

in de richting van de aandeelhouders goed als een extra argument voor eigen salarisverhoging dienen, op basis van winstgevend zuinig financieel beheer. Kan het dan verbazen dat dat deel van de bevolking dat niet tot het *management* behoort, tegen politici die dat indirect bepleiten, zegt: wij willen geen Amerikaanse toestanden; dus meer Europa, nee bedankt? Het was vast geen toeval dat de meeste voorstemmers voor de grondwet te vinden waren in het Gooi en Wassenaar.

Pas als Brussel hierop een overtuigend antwoord weet te vinden, zal het zulke angsten weg kunnen nemen. Niet van iedereen valt een Einstein te maken, en dus is ook de kenniseconomie van de fameuze Lissabon-agenda niet voor alle voorspelbare sociaal-economische problemen een *panacee*. Dat betekent dat een deel van degenen die in de industriële sector hun werk verliezen, alleen maar in overheidsbanen aan de slag zal kunnen, omdat er naar hun capaciteiten op de markt te weinig vraag zal zijn. Maar op van overheidswege gecreëerde werkgelegenheid rust sinds de val van de Muur een groot liberaal taboe. Zelfs de inburgeringscursussen voor buitenlanders wil men in Den Haag aan de markt overlaten, alsof die daar in Anatolië of de Atlas spontaan met vanuit Lutjebroek ingevlogen dorpsonderwijzers in zal kunnen voorzien.

### **Geostrategie**

Dat brengt ons op een laatste belangrijk aspect dat aan de massale afwijzing van de grondwet heeft bijgedragen: het alsmaar verder uitbreiden van de Unie. Oorspronkelijk begon de EEG als een samenwerkingsverband met zes staten die elkaar qua welvaart niet veel ontliepen. Dat bleek alleen al uit de verdeling van de stimuleringsfondsen voor economisch problematische regio's. De omvang van die regio's was beperkt, en de noodzaak tot Brussels bijspringen had met specifieke postindustriële transitieproblemen te doen: de Borinage, de Mijnstreek, het Ruhrgebied en nog zo wat.

De enige in geografisch opzicht echt omvangrijke probleemregio vormde de Italiaanse *mezzogiorno*, waar men in al die decennia dan ook weinig wezenlijke vooruitgang heeft geboekt. Zuid-Italië kan nog steeds niet echt op eigen benen staan, en voor zover het dat kan, zijn het de foute benen, die van de *camorra* en de *mafia*. De oorzaken van de duurzame achterstand lagen en liggen hier veel dieper dan in Wallonië, en zijn er verweven met de diep gewortelde

archaische patriarchale maatschappijstructuur, waarvan anderhalve eeuw Italiaanse eenheid geen einde heeft weten te maken.

De latere toetreding van de Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk veranderde aan dit beeld van globaal gelijk welvaartsniveau ook niet zoveel; bij Spanje en in het bijzonder Portugal plus Griekenland lag dat echter al anders. Achterstand blijkt hier hardnekkiger, zoals we nu ook niet alleen een grote welvaarts kloof kunnen zien tussen de oude Unie en de tien nieuwe lidstaten, maar ook tussen deze nieuwe tien en de twee die het in 2004 niet hebben gehaald, maar voor 2007 op het programma staan: Bulgarije en Roemenië. En met dit aanstaande tweetal wil(de?) men in Brussel niet eindigen.

Europa verandert daarmee van karakter, en dat merken de laagstbetaalden beslist het eerst. Want niet alleen kan die uitbreiding, als argument voor een vrije arbeidsmarkt gehanteerd, door die vrije arbeidsmarkt de inkomens van gewone werknemers onder druk zetten, onder het motto: als jullie niet bereid zijn hier minder te verdienen, dan doen we het wel op de wijze van die Franse autofabriek. Ook brengt verdere uitbreiding volkeren binnen de Unie met een duidelijk andere cultuur: niet behorend tot het Latijns-katholieke deel van ons continent, maar tot het Grieks-orthodoxe.

### **Culturele gevolgen**

Komt het werk dan niet hun kant op, dan komen zij dank zij de open grenzen wel zelf naar het werk, dus naar hier – iets wat onze overheid ook bewust wil stimuleren, als antwoord op de gestaag om zich heen grijpende vergrijzingspaniek. Dat wat bij Belgen geen probleem is, bij Turken dan bezwaarlijk kan zijn, is evident: wie is de lessen van Fortuyn inzake het negeren van de aan een multiculturele samenleving inherente conflicten vergeten? Dat zulke armere migranten zich niet in de diplomatenwijken, maar in de Schilderswijken zullen vestigen, zal duidelijk zijn – met alle spanningen van dien.

Daarmee dreigt de prijs voor open grenzen zowel in sociaal-economisch als in sociaal-cultureel opzicht sterk door een grote groep Nederlanders te worden betaald die toch al in het verdomhoekje meent te zitten. Nogmaals: wie dat basale gegeven negeert, kan meer steun voor Europa in de toekomst vergeten. Europa zal omwille van zijn interne draagkracht eindelijk zijn eigen grenzen naar buiten moeten dur-

ven stellen – tot welke boze blikken van de alsdan buitengesloten dat ook leidt.

Die ook – of juist – bij de Nederlandse bevolking bestaande angst voor de culturele gevolgen van een grenzeloos Europa valt natuurlijk niet los te zien van de schok van 11 september, die buiten Amerika vermoedelijk nergens zo sterk is geweest als bij ons. Eensdeels vanwege onze voor Europese begrippen bovenmatige fixatie op Amerika, zodat het leek alsof niet de *Twin Towers* in New York, maar hun ministeriële evenknieën in Den Haag waren neergehaald. En anderzijds, omdat in Nederland langer dan elders het migrantenvraagstuk was genegeerd en tegelijk lang was gedaan alsof de mondiale veranderingen die de Val van de Muur met zich bracht, Nederland niet raakten.

Want dat is de tweede datum om de naar provincialistische in-zichzelf-gekeerdheid neigende stemming in dit land, en het daaruit resulterende referendumdebacle, te verklaren: naast 11 september 2001 ook 9 november 1989, naast *nine-eleven* ook *eleven-nine*. Terwijl de Sovjetunie in elkaar zakte en de machtsbalans in de wereld drastisch verschoof, haalde de burger mentaal de ophaalbruggen over de IJssel op, om zich achter de Hollandse Waterlinie in de vertrouwde loopgraven van het plus-of-min-0,3%-koopkrachtgevecht te verschansen.

### **Europa zonder grenzen**

Dat de wereld, dat Europa intussen veranderde, drong niet echt daarachter door. Dat de open grenzen die Schengen ons bracht, het niet alleen voor de keurige burger mogelijk maakten zonder al te veel fileleed bij de grens in Düsseldorf zijn kerstboodschappen te doen, maar ook voor de minder keurige burger van óver de grens proletarisch bij U te komen winkelen terwijl U dus juist die kerstinkopen doet, werd er door Lubbers en Kok nooit bij verteld.

Voor zover er al een ongemakkelijk gevoel ontstond, kon dat dank zij de economische bloei van de jaren negentig worden weggemasseerd. Met de tot op vandaag aanhoudende recessie na de millenniumwende sloeg die positieve stemming gaandeweg om. Elf september verleende vervolgens aan de groeiende sociaal-economische onzekerheid ook nog een scherpere sociaal-culturele lading, toen niet alle Marokkaanse jongetjes in Ede de val van het WTC evenzeer als de Nederlandse regering bleken te betreuren. De wezensvraag die toen bij velen boven kwam, luidde daarop logischerwijs: kan ik mijn



buurman nog vertrouwen? Al langer onderhuids sluimerend, door de Haagse politiek lang als moreel incorrect getaboeiseerd onbehagen over de migratie uit de *Mediterrané* van de voorafgaande decennia brak toen met Fortuyn op vulkaanachtige wijze naar de oppervlakte, veegde het in apolitiek technocratisch positivisme vastgelopen Paars van de kaart en dwong Nederland tot een diepgaand zelfonderzoek om de uit doorgesloten anglomanie en zelfingenomen pseudo-kosmopolitisme te lang verwaarloosde vraag te stellen: *wat was Nederland eigenlijk nog?*

De onzekerheid daaromtrent wierp tevens een ongemakkelijk licht op Europa, dat altijd boven fundamentele kritiek verheven was geweest. Want wat was Europa nog? Waar hield Europa eigenlijk op? Het gevoel Nederland 'kwijt' geraakt te zijn, deels aan Europa 'kwijt' geraakt te zijn, maakte die vraag naar de grenzen, naar de eindigheid van Europa, voor de eigen gemoedsrust des te prangender. Want ook Europa leek men onderwijl te zijn 'kwijtgeraakt', omdat het niet het grote Nederland was geworden dat men ervan had verwacht. Tegen die achtergrond werd ook het blijvend democratisch tekort in Brussel, in combinatie met het verlies aan Nederlands gewicht, als een risico gezien voor behoud van onze eigenheid. Want waar Zundert en Zevenaar niet langer de na-

## **De EU is niet bedoeld als medicijn voor mislukte samenlevingen of als democratisch heropvoedingsgesticht**

tionale leefgemeenschap helder afbakenden, dienden er ten minste duidelijke Europese grens pijlers te zijn, die toch niet pas bij de Eufraat mochten liggen.

### **Europa als panacee?**

Het Jomanda-achtige antwoord dat dan door veel eurofielen ter geestesbezwinging werd gegeven, kon gezien die steeds dringender behoefte aan duidelijke grenzen weinig geruststellen (ik citeer hier letterlijk één hunner): Europa is niet, Europa wordt. Een soort antwoord dat anderhalve eeuw geleden, toen het om de totstandkoming van de Duitse of Italiaanse eenheid ging, ondenkbaar zou zijn geweest. Voor Bismarck en Cavour lagen de haalbare en nastrevenswaardige eindgrenzen tamelijk helder vast.

Toen Elzas-Lotharingen was ingelijfd, verklaarde de ijzeren kanselier het nieuwe Duitse Keizerrijk voor 'saturiert'. Europa lijkt echter onverzadigbaar, al was het maar omdat velen maar al te graag door hem willen worden opgeslokt teneinde intern orde op zaken te kunnen stellen, de Balkanlanden vooraan. De Europese Unie is echter niet bedoeld als levenselixer voor mislukte samenlevingen, of als democratisch heropvoedingsgesticht.

Op deze wijze waren de kijk op Europa in Brussel en de beleving van Europa buiten Brussel gaandeweg uiteen gaan lopen, zeker in Nederland. In het licht van het gegroeid onbehagen onder grote delen van de bevolking over de politieke ontwikkelingen werd het voor de Europese elite steeds moeilijker de kiezer van de onvermijdelijkheid van de Europese onderneming, zoals door haar opgevat en gepraktiseerd, te overtuigen. Te lang was die elite daar zelf zonder meer van uitgegaan, en in het kielzog daarvan er ook te lang gedachteloos van uitgegaan dat die visie door de gewone burger zou worden gedeeld.

Het referendum was dan ook bedoeld om de bestaande koers onder de bevolking legitimatie te verschaffen – niet om die door de bevolking te laten doorkruisen. Die foute inschatting, die alles te maken heeft met de Haagse inteeltcultuur en de neiging onwelkome, kritische geluiden als rustverstoring buiten te sluiten – bij het ontstaan van de nieuwe consensus rond de Afghanistan-missie waren we getuige van hetzelfde proces – maakte dat de tegenstanders gemakkelijk met het referendum aan de haal konden gaan. Want de oude argumenten en oude schrikbeelden, die de daarvan geschrokken voorstanders vervolgens in stelling brachten, bleken niet meer te werken – zoals dat van een dreigende oorlog als alternatief voor de grondwet, omdat zonder grondwet het einde van de Europese Unie nalen zou.

### **Vanzelfsprekend Europa**

Dat is beslist mede een kwestie van generaties: Europa is voor hen die na 1950 zijn geboren tegelijk zo vanzelfsprekend, dat een leven zonder 'Europa' ondenkbaar geworden is – wat echter niet bij voorbaat *elk* Europa in hun ogen nastrevenswaardig maakt. Maar zowel de vrede als de eenwording is inmiddels zo verinnerlijkt, dat zij niet voortdurend plichtmatige bezwinging behoeven. We hebben inmiddels bij onderlinge militaire conflicten te veel te verliezen om ons zomaar aan nieuwe te wagen, en de noodzaak tot 'verzoening' tussen gewezen ervvijanden, die

de uit de negentiende eeuw stammende patriarchen De Gaulle en Adenauer nog op de rokende puinhopen van Hitler in elkaars armen dreef, vormt niet langer een leidend motief: dat is voor de steeds talrijker naoorlogse jaargangen nu toch echt letterlijk geschiedenis.

Voor mij is Frankrijk of Italië gevoelsmatig veel minder buitenland dan voor mijn ouders. De officiële staatsgrenzen binnen Europa overschrijd ik tamelijk gedachteloos, omdat een buitenlandse vakantie voor mij al van kind af aan tot de normale dingen van het leven behoorde, en alleen het bestaan van frikkerig naar smokkelwaar speurende douaniers er nog jarenlang nadien aan herinnerde dat daar vanuit staatkundig oogpunt kennelijk toch iets raars in school. München, Madrid en Milaan zijn ook *mijn* steden en het idee dat je omwille van de (reeds lang ter ziele) kolenwinning in Lotharingen of het Ruhrgebied een oorlog zou beginnen, is theoretisch voor mij misschien nog wel denkbaar, maar praktisch nauwelijks meer voorstelbaar. Je bombardeert je eigen vakantieland niet.

Alleen degenen voor wie Europa nog niet geheel vanzelfsprekend is, omdat zij zich 'voor-Europese' tijden kunnen herinneren, zijn nog gevoelig voor *horror scenario's*. Niet toevallig waren het juist de twee pensioengerechtigde ministers binnen het Nederlandse kabinet, Bot en Brinkhorst, die de grootste doemscenario's schilderen in het geval van een Nederlands nee. Joegoslavische toestanden in de Lage Landen en Californische toestanden op het hoogspanningsnet stonden dan voor de deur. Voor hen en hun leeftijdgenoten, die zich de gruwelen van de oorlog nog uit persoonlijke ervaring kunnen herinneren, was vanaf 1945 Europa het rationeel zo goed als emotioneel vanzelfsprekende, welvaart- en vredebrengende alternatief voor het rampzalig nationalisme uit de eerste helft van de twintigste eeuw. Een vanzelfsprekend alternatief dat voor hen dus ook niet ter discussie kon staan en kan staan. Dat impliceerde een grondhouding die bij alles wat uit Brussel kwam een eensluitende reflex opleverde: *wat Europa doet, is welgedaan*. Zeker als het door Europa's opperpatriarch Valéry Giscard d'Estaing met zoveel gedragen volzinnen en ander fraai Franstalig piepschuim wordt aangekleed.

### **Politieke ratio**

Natuurlijk heeft de Europese eenwording immens aan de huidige vrede en welvaart bijgedragen. De

diepere beweegredenen van de stichters moeten ook in deze hoek worden gezocht: de Frans-Duitse verzoening, die na drie bloedige conflicten aan de oude erfvijandschap een einde moest maken. De economische eenwording, daar kan geen twijfel over bestaan, had zonder meer een politieke ondergrond; niet toevallig begon het Europa van de Zes als een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staat, om de industriële twisten in de Frans-Duitse grenszone, die in het verleden de kanonnen zo vaak hadden doen ontbranden, voor altijd uit de wereld te helpen.

De Koude Oorlog en het IJzeren Gordijn, dat met Duitsland ook Europa doormidden deelde, hebben indertijd de vrije landen in de westelijke helft van het continent nauwer bijeengedreven dan alleen op basis van het oorlogstrauma het geval zou zijn geweest. De Amerikaanse Marshallhulp, die hen er sneller bovenop moest helpen, ook opdat het communisme als alternatief zijn in 1945 nog behoorlijke electorale aantrekkingskracht zou verliezen, fungeerde daarbij als sociaal-economisch cement. De Koude Oorlog hielp ook extra bij de opgave van de EEG om wederopleving van oude nationale tegenstellingen te verhinderen door de afzonderlijke belangen van de participerende landen welbewust tot een onontwarpbare gemeenschappelijke knoedel te verweven, zodat elke poging tot zondig egoïsme voor de zondaar direct repercussies had.

Voor de militaire aspecten van de verdediging van Europa tegen de Sovjetunie was er weliswaar de NAVO, waarin buiten de Amerikanen en Canadezen ook de Britten, Denen, Noren, Portugezen en Turken participeerden, maar de EGKS, later de EEG, diende eveneens indirect een veiligheidsdoel. 'To keep the Americans in, the Russians out and the Germans under', dat was de driedelige bestaansreden van de NAVO, maar in feite eveneens, alleen met meer civiele middelen, van het Europese eenwordingsproces. Dat mocht niet in de laatste plaats om die reden aanvankelijk zo royaal op die Marshallzegen rekenen.

Niet een wankel machtsevenwicht tussen soevereine staten, maar vérgaande samenwerking ten koste van nationale soevereiniteit was in de voorafgaande decennia de leidraad van Europese politici geworden. Alleen zo was een herhaling van '14-'18 en '39-'45 te voorkomen – en in dat opzicht is de Europese eenwording zonder meer een grandioos succes. Zó succesvol zelfs, dat ook andere volken, die elkaar nog zo pas bloedig in de haren zijn gevlogen – zoals de Kroaten en Serviërs – niets liever willen dan

schuilen onder de Europese paraplu. De door Brussel gestelde voorwaarde dat men geen grensconflicten meer mag hebben alvorens toe te treden, heeft zeker regelmatig pacificerend gewerkt, al is daarmee wel in het geval van Cyprus de hand gelicht, met alle complicaties voor de begonnen onderhandelingen met Turkije van dien.

### **Succes leidt tot problemen**

Maar elk succes roept nieuwe problemen op, te meer wanneer dat succes zó vanzelfsprekend geworden is, dat niemand meer bij de mogelijkheid van een wan-succes stil blijft staan. Dat geldt ook voor de Europese Unie. De toenemende bemoeienis van Brussel met allerlei details van het dagelijks leven wordt door burgers steeds minder als vanzelfsprekend, ja, zelfs als hinderlijk ervaren, omdat men de oorspronkelijke motivatie door sleetsheid niet langer meer valabel acht.

De Europese eenwording is op sommige punten zó op hol geslagen, dat zij inmiddels juist het neona-tionalisme stimuleert dat zij pretendeert te willen voorkomen. Brussel verliest, als gevolg van een te

Ik verwijs niet toevallig naar de terminologie van het bedrijfsleven, en de hoogdravende kruising tussen koeterwaals en baby-Engels die daardoor ook elders aan het oprukken is. De markt is immers de grote culturele nivelleerder van dit moment, die steeds vaker oude culturele verschillen elimineert: zie de uitwisselbaarheid van veel 'steden' in Amerika. Met een beroep op ongelimiteerde concurrentie bemoeit die markt zich – van normen voor bier en kaas tot spoorwegen en omroepstelsels – namelijk steeds vaker met nationale hebbelijkheden en begint zij juist daardoor een bedreiging voor de Europese gedachte te vormen.

### **Lof der verscheidenheid**

Europa kan slechts functioneren als het zeer pluri-form blijft, omdat die hebbelijkheden, hoe irratio-neel en inefficiënt en dus vaak onbegrijpelijk in de ogen van de burens ook, in hoge mate de culturele eigenheid van de nationale staten uitmaken. Het is daarom juist het behoud van die hebbelijkheden dat de volkeren van Europa het vertrouwen geeft dat zij in deze globaliserende wereld ook nog een beetje zichzelf kunnen blijven. Dat is een oermenselijke behoefte, die in de steriele Brusselse directiekantoren misschien wat minder voorhanden is, maar bij normale burgers des te meer. Die houden nog vast aan hun eigen eetgewoonten en hun eigen moedertaal, hoe achterlijk inefficiënt zulks ook is. Dat München, Madrid en Milaan ook mijn steden zijn, is juist vanwege hun verscheidenheid. Op honderd maal hetzelfde Los Angeles of Lelystad zit geen mens te wachten, maar de Europese normen dwingen zo'n uniformering wel steeds meer af. En daaruit dienen nu lessen getrokken te worden.

*Democratie gedijt altijd beter bij klein- dan bij groot-schaligheid.* Dat betekent: wat nationaal kan, kan ook beter nationaal; alleen wat uit de aard der zaak internationaal moet, moet internationaal. Maar dan ook goed. Dat impliceert dat Europa voortaan met een gezamenlijk antwoord op Amerikaanse militaire bijstandsvragen komt, en niet allerlei Haagse provinciepolitici op eigen houtje tussen de cornflakes van Bush hun opwachting komen maken. Het impliceert echter ook erkenning door Neelie Kroes van het recht van Nederland er een idioot omroepstel-sel op na te houden zolang dat bij de Nederlanders zelf in de smaak blijft vallen, en van het recht van de Oostenrijkers stinkende vrachtauto's uit hun mooie Alpen te weren. Dat het vliegverkeer tussen Schip-

## **Europa kan alleen goed functioneren als het heel pluriform blijft**

ver doorgeschooten efficiëntiedenken en een *plain-level*-fictie – die onder negatie van alle verschillen in fysische en sociale geografie van Gibraltar tot de Poolcirkel dezelfde identieke kaders wil opleggen – uit het oog dat Europa alleen maar kan functioneren wanneer het cultureel (en dus ook in bepaalde opzichten juridisch en economisch) pluriform blijft. Het is natuurlijk zeer inefficiënt als de een Fries spreekt, en de ander Hollands brabbelt, zodat het vast handiger is dat allemaal in het Engels te doen; het ministerie van Verkeer en Waterstaat schijnt daarop met zijn *I love rechtsrijden*-campagne al een half voorschot, en dat van Binnenlandse Zaken met zijn uitbesteding van onze inburgeringsproblematiek aan een *taskforce*, een heel voorschot te hebben genomen.

Alleen blijken veel gewone burgers zich toch niet aan dit voorschrift te houden, en in het leven liever zeer eigenzinnig een zelfgekozen doel na te streven dan een door een *Board of Directors* verordend *target*.

hol en Heathrow een thema voor Europa vormt, is evident, maar dat dat ook voor de busverbinding van Drachten naar Appelscha geldt, is dat minder. Met de Brusselse bemoeienis met de BTW voor kappers en de bereidingsvoorwaarden van Franse kazen versus de *Alleingang* van Balkenende, Berlusconi en Blair inzake Irak is dit de afgelopen jaren te veel uit het oog verloren.

### Federatie op haar kop

Of, om het anders en meer cru te stellen: de Europese Unie is een federatie op haar kop. Laddernormen voor glazenwassers moeten compenseren dat men er samen maar niet in slaagt de essentie van een federatie van de grond te tillen, hoewel veel burgers dat juist wél weer willen: een gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidspolitiek. Laat hier nu eens eenmaal de Verenigde Staten als lichtend voorbeeld dienen. Zoals het Witte Huis zich niet bemoeit met de ladders in Alaska, zo beschikt omgekeerd Alaska niet over een eigen zetel in de Veiligheidsraad.

Dat het in dat opzicht met dat ene Europa niet erg vlot, is wel verklaarbaar. Juist defensie en buitenlandse politiek vormen de oudste beleidsterreinen van de staat, die de kern van zijn macht en soevereiniteit uitmaken – dat geven politici niet zo snel op. Voor de internationale status van Chirac is de *force de frappe* belangrijker dan zijn bevoegdheden op het gebied van de glazenwassersladderproblematiek.

Daarbij komt nog iets, dat Europese samenwerking op de meest doorslaggevende momenten – als het om oorlog of vrede gaat – zo problematisch maakt: wij delen in Europa wel grotendeels de geschiedenis, met haar bloedige onderlinge oorlogen, maar daarmee ook per definitie niet allemaal van dezelfde kant. Het maakt wel wat uit of je als land een dictatuur van eigen of vreemde makelij hebt gekend, of dat je die zelfbewust buiten de deur hebt weten te houden. Het maakt wel wat uit of je een oorlog gewonnen of verloren hebt. Dat zagen we in de crisis rond Irak. Het begrip 'oorlog' associëren Nederlanders met *De Bezetting* – wat feitelijk iets anders is dan een oorlog – en Duitsers met *Der Bombenkrieg*, terwijl Blair zich tegenover Saddam Hoessein een nieuwe Churchill waande. Zijn nationale trauma heet immers Chamberlain – dat van Schröder, opgegroeid tussen ruïnes, Dresden. Veel Duitsers identificeerden zich in 2003 zodoende niet met de bombarderende Amerikanen, maar met de gebombardeerde Irakezen.

Het zal tientallen jaren vergen voordat instinctieve nationale reacties bij vraagstukken van oorlog en vrede voldoende naar elkaar zijn toegegroeid om een eensgezinde koers mogelijk, want voor alle betrokken politici aan hun eigen kiezersachterban verkoopbaar te maken. Elke verdere uitbreiding van de EU zal dit problematischer maken – dus wie een hechte en sterke Unie wil, moet voor een geografisch beperktere Unie pleiten. Niet voor niets zijn de Britse Tory's voor steeds verdere uitbreiding, inclusief opname van landen als Oekraïne en Turkije, onder het motto: 'hoe meer zielen, hoe minder vreugd.'

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

# Europees Nabuurschapsbeleid op de proef

## *Wat doet de EU met haar nieuwe oostelijke buurlanden?*

De Europese Unie heeft een nieuw buurenbeleid, het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB),<sup>1</sup> op de rails gezet dat zowel voor de oostelijke als voor de zuidelijke buurlanden geldt en waarvoor *EuropeAid* op basis van de Financiële Perspectieven 2007-2013 uitgaven kan gaan doen vanaf 2007.

Dit artikel gaat in op de verhouding met de nieuwe oostelijke buurlanden. Dit zijn van noord naar zuid Belarus (Wit-Rusland), Oekraïne, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. De eerste drie landen zijn naaste buuren geworden, de laatste drie worden dat pas als Turkije lid wordt van de Unie. Rusland speelt in dit hele gebied een speciale rol door de banden die het met deze landen heeft, waarbij de geopolitieke drijfveren van het Russische energiebeleid opvallen.<sup>2</sup> Rusland heeft te kennen gegeven geen deel te willen uitmaken van het buurenbeleid van de EU. Het wil de relatie met de Unie in een eigen kader behandeld zien.

### **Ligt hier eigenlijk wel een taak voor de EU?**

Na de val van de Berlijnse muur en van het ijzeren gordijn is de landkaart van Europa drastisch gewijzigd. Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU zijn aan de oostkant geheel nieuwe grenzen ontstaan. Oost-Europa zijn we bijna ongemerkt Midden-Europa gaan noemen, omdat er 'nieuwe' staten aan de oostelijke zijde in het vizier gekomen zijn, die eveneens tot het Europese continent gerekend worden. Van de nieuwe lidstaten wordt gevraagd stap voor stap mee te doen met het beleid van open binnengrenzen in de EU voor personen en goederen. Dit betekent dat de nieuwe buitengrenzen van de EU zeer serieus genomen worden, om criminaliteit en ongewenste immigranten buiten te kunnen houden. Dit is een belangrijke achtergrond van het ENB.

Het beleid heeft tot doel de buurlanden zoveel mogelijk mee te trekken in economische vooruitgang en democratische vrijheden vanuit de gedachte dat

wanneer de verschillen tussen 'binnen' en 'buiten' verkleind worden, er minder ongewenst grensverkeer zal ontstaan en het dus beter mogelijk zal zijn de buitengrenzen effectief te bewaken. Het streven van het ENB is stabiele en evenwichtige relaties met de buurlanden op te bouwen, uitgaande van de beginselen van rechtsstaat, democratie en markteconomie, zonder op afzienbare termijn een toetredingsperspectief te bieden.<sup>3</sup> Bij de aankondiging van dit beleid heeft de voorzitter van de Europese Commissie dit verwoord als 'sharing everything with the Union but institutions'.<sup>4</sup> De programma's voor de toetredingslanden worden nu opgesteld voor alle buurlanden, hoewel zij géén lid van de Unie kunnen worden. Het ENB stelt financiering en *know-how* ter beschikking voor hervormingen die leiden tot een gemeenschappelijke economische markt, een democratische rechtsstaat en bestrijding van criminaliteit. Het ENB ligt direct in het verlengde van het Europese buitenlandse en veiligheidsbeleid (GBVB/EVDB), dat gericht is op bevordering van stabiliteit en vergroting van veiligheid.

### **De toetredingsvraag**

Intussen hebben Oekraïne, Moldavië en Georgië toetreding tot de EU als speerpunt van hun buitenlands beleid gemaakt. Ter ondersteuning ervan laat de overheid in Georgië op alle regeringsgebouwen naast de nationale vlag demonstratief de vlag van de EU wapperen. De Nederlandse regering is duidelijk over de toetredingskwesitie: géén lidmaatschap voor deze landen,<sup>5</sup> dit terwijl volgens art. 49 van het Verdrag van de Europese Unie in beginsel alle Europese landen lid kunnen worden, mits zij aan de voorwaarden voldoen.

Wanneer we de enorme omwenteling en opbouw van institutionele structuren in de tien in 2004 toegetreden nieuwe lidstaten bezien, lijkt het geen twijfel dat juist het toetredingsperspectief, gekoppeld aan uitgebreide toetsing van voortgang van hervor-

ming, stuwende kracht is geweest van de ingrijpende veranderingen in zowel het vrije economisch bestel als de opbouw van democratische instituties. Dit proces vloeit na invoering van vrij verkeer van goederen, personen en kapitaal nu over in een langzamer proces van verdergaande integratie in Europa, waarbij vrij verkeer van diensten op de agenda staat. Politiek is liberalisering van diensten in Europa een zeer gevoelig onderwerp, zoals de felle debatten in Nederland en de grote demonstraties in Franse steden laten zien. In Frankrijk lijkt de felle oppositie tegen de dienstenrichtlijn samen te hangen met het opvallend geringe vertrouwen van de Fransen in een open economisch model.<sup>6</sup> Meer algemeen begint het besef door te dringen dat het absorptievermogen van de EU meer aandacht vraagt dan een jaar geleden nog werd aangenomen. De negatieve uitkomst van de referenda in Nederland en Frankrijk heeft de politiek een stuk voorzichtiger gemaakt ten aanzien van het draagvlak voor verdere uitbreiding van de EU. Dit roept niet alleen vragen op over toetreding van de landen die al vele jaren bezig zijn hervormingen in te voeren, zoals Turkije, Roemenië, Bulgarije en landen in de westelijke Balkan, maar zeker voor landen die nog aan een hervormingstraject moeten beginnen.

De recente geschiedenis leert dat de interne politieke verhoudingen in de nieuwe buurlanden niet overal stabiel zijn. Waar zittende regeringen hervorming van het economisch bestel en vergroting van de democratie nastreven, is allerm minst duidelijk of die koers op langere termijn doorgezet kan worden. Deze onzekerheid wordt versterkt door fragiele institutionele structuren. Dit manifesteert zich als politieke instabiliteit, wijdverbreide corruptie, scherpe sociale ongelijkheid en het op grote schaal wegtrekken van vooral jonge mensen. Op hen oefent de EU een grote aantrekkingskracht uit: zij zoeken in grote getale legaal of illegaal werk in de Unie.<sup>7</sup> Zo leek in de herfst van 2004 in *Oekraïne* een nieuwe lente aan te breken met de verkiezing van de hervormingsgerichte president Joesjtsjenko, maar zijn slagkracht werd daarna beperkt door de parlementsverkiezingen van 26 maart 2006, waarbij de oppositie bijna even groot werd als de hervormingsgezinde partijen.

De omvangrijke en complexe maatschappelijke veranderingsprocessen grijpen diep in en zijn zeer voelbaar voor de gewone burger. Dat die burger in zijn stemgedrag zijn regering heen en weer slingert tussen de ene en de andere hervormingskoers,

hoeft niet te verbazen, maar het maakt de zaken niet eenvoudiger. Juist daarom is er veel voor te zeggen de hervormingsgezinde krachten een flinke steun in de rug te geven. Voorkomen moet worden dat de oppositie de kans krijgt de ingezette hervormingen teniet te doen door in te spelen op het gevoel bij burgers dat de EU de deur uiteindelijk toch dicht zal houden. Tegelijkertijd blijft het belangrijk de lange weg die omslag naar de markteconomie en een democratische rechtsstaat vergt, niet te rooskleurig voor te stellen.

In *Moldavië* zijn het de oude communistische leiders die EU-lidmaatschap op de agenda plaatsten, maar onduidelijk is welke hervormingen zij metterdaad gaan invoeren. Bovendien is een oplossing voor het regionale conflict rond Transnistrië, waarin ook Rusland een rol speelt, nog lang niet in zicht. Hoop geeft de benoeming van een speciale vertegenwoordiger van de EU voor Moldavië; de EU moet zich maximaal inzetten voor oplossing van dit slepend conflict. *Toetreding* van Oekraïne en Moldavië kan in

### ***Het ENB wil transitieprocessen over de hele linie financieel ondersteunen***

elk geval pas na toetreding van Roemenië, Bulgarije, Turkije en de landen van de westelijke Balkan aan de orde komen.

*Belarus*, dat 19 maart jl. verkiezingen hield zonder dat de oppositie enige ruimte kreeg zich te organiseren of in de pers van zich te laten spreken, wordt gezien als de laatste dictatuur van Europa, waar respect voor rechtsstaat en mensenrechten met voeten wordt getreden. Hier heeft een conservatief communistisch bewind de touwtjes stevig in handen, met brede steun van de bevolking. De vraag is hoe lang nog; ook hier zijn de eerste tekenen van verzet op de televisie te zien geweest. Op langere termijn is moeilijk voorspelbaar hoe de politieke configuratie er uit zal gaan zien en dat geldt zeker ook voor de *trans-Kaukasische staten*, waar regionale conflicten (waarvan die rond de enclave Nagorno-Karabach de bekendste is) gemakkelijk opnieuw kunnen oplaaien. Zelfs daar waar een hervormingsgezinde regering is aangetreden, zien we een tekortschietend overheidsapparaat dat door gebrek aan capaciteit, kennis en expertise niet in staat is effectief op te treden. Aantreden van

een hervormingsgezinde regering is wel een voorwaarde, maar onvoldoende om de hervormingen ook werkelijk door te voeren. Voor deze landen is uitzicht op toetreding vooralsnog niet aan de orde. De trans-Kaukasische staten worden ook pas buurlanden na toetreding van Turkije.

### Is het Europees Nabuurschapsbeleid een geschikt instrument?

Het ENB maakt investeringen in de transformatie naar een democratische rechtsstaat en in de overgang naar een markteconomie mogelijk. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Het betreft zeer brede processen, die bovendien nauw samenhangen. Positief is dat het ENB uitgaat van de volle breedte van deze processen, die zij over de hele linie financieel wil ondersteunen. Omdat deze buurlanden geen lid van de EU mogen worden, heeft zij geen stok achter de deur, anders dan een systeem van nauwgezet volgen van de vorderingen. Daarom is het zo belangrijk dat elk buurland met de EU een *actieplan* overeenkomt waarin het prioriteiten stelt die overeenkomen met hun eigen beleid. Deze actieplannen moeten ook door het eigen parlement worden goedgekeurd. Pas daarna stuurt de EU een *call for proposals* uit en kunnen aanvragen voor EU-financieringen worden ingediend. Deze werkwijze vergroot *ownership* en politiek *commitment*, hopelijk ook de effectiviteit. Een verbetering ten opzichte van oude regelingen is ook dat de aanvragen niet langer via de eigen overheid hoeven te lopen, maar dat NGO's ook rechtstreeks bij de EU verzoeken kunnen indienen, mits deze passen in de actieplannen. Vooral voor kleine NGO's, en zeker voor organisaties die zich inzetten voor mensenrechten of persvrijheid, is dit van groot belang, omdat het de procedure aanzienlijk bekort en de kans op corruptie en politieke chantage in het eigen land verkleint.

Verder wil de EU ook de eigen bureaucratie inperken – die langzamerhand spreekwoordelijk is geworden – door het grote aantal regelingen en voorwaarden sterk te verminderen; ieder land op eigen wijze te benaderen; door kortere procedures; en verbetering van het intern financieel beheer. De oude situatie, waarin de EU het gereserveerde geld in de praktijk niet kon besteden waarvoor het bedoeld was, zou met deze vereenvoudigingsoperatie tot het verleden moeten behoren. Het is nog veel te vroeg een uitspraak te doen of de doelstellingen waargemaakt

gaan worden. Hoop geeft dat de EU zich de kritiek op de oude regelingen serieus heeft aangetrokken.

### De actieplannen

Intussen hebben Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne actieplannen opgesteld; die van de laatste twee landen zijn in hun parlement behandeld en definitief vastgesteld.<sup>8</sup> Bij analyse blijkt dat voorrang wordt gegeven aan het werken aan een *open markteconomie*, met toetreding tot de WTO als eerste stap. Dit impliceert het verbeteren van de douanefunctie en het oprichten van een heel netwerk van instituties die de kwaliteit bewaken tijdens productie, verwerking, verpakking, opslag en transport van handelsgoederen. Deze zaken komen typisch in aanmerking voor financiering in ENB-kader.

Daarnaast valt op dat samenwerking met de EU op het terrein van *Justitie en Binnenlandse Zaken* hoog op de agenda wordt gezet. Dit betreft naast *bestrijding van criminaliteit en corruptie* vooral aandacht voor verbetering van de rechtsgang als geheel. Verbetering van de *grensbewaking en terrorismebestrijding* valt ook onder dit hoofdstuk. Veelal ligt terrorismebestrijding politiek zeer gevoelig, zeker in gebieden waar regionale conflicten spelen, zoals in Transnistrië of in de Kaukasus. Rusland heeft in de meeste buurlanden militaire bases en bovendien heeft het er grote politieke en culturele invloed. De EU zou er goed aan doen het burenebeleid aan te grijpen om zich maximaal in te spannen in de zoektocht naar werkbare oplossingen voor deze conflictgebieden en om Rusland daar actief bij te betrekken. De EU heeft daartoe speciale gezanten benoemd, maar hun taak is verre van gemakkelijk.

Niet minder belangrijk is het stimuleren van de transformatie naar een *democratische rechtsstaat*. Behalve verbetering van de *rule of law* vereist dit vergroting van de democratische bestuurskracht van de overheid. Dit impliceert een heel pakket aan activiteiten die gericht zijn op méér sociale gelijkheid; het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming; onderwijs en gezondheidszorg voor alle lagen van de bevolking; en verbetering van de positie van buitengesloten groepen, zoals de Roma. Voor het goed functioneren van een democratie is naast vrije media en het houden van regelmatige en vrije verkiezingen het recht op vereniging en organisatie van burgers van onschatbare waarde. Uitgaande van het principe van subsidiariteit, volgens welke de

zaken alleen op een hoger bestuursniveau moeten worden geregeld als het op een lager niveau niet kan, worden in veel landen nationale bevoegdheden, fondsen en menskracht gedelegeerd naar lagere overheidsniveaus. Fiscale en bestuurlijke decentralisatie vergen in het algemeen op het lokale niveau goede samenwerking tussen de lokale overheid, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. De essentie is dat er samenwerking tussen bestuurders en bestuurden tot stand komt. Dat vraagt vertrouwen. Aanpak van corruptie en vooral het voorkomen en geleidelijk aan indammen ervan horen ook bij het verbeteren van de bestuurskracht van de overheid. Dit alles vereist niet alleen capaciteitsopbouw bij de decentrale overheden, maar ook bij onafhankelijke maatschappelijke organisaties, zoals consumentenbonden of ouderverenigingen.

### **Grensproblematiek**

De nieuwe buitengrenzen vormen een specifiek probleem, omdat de recent toetredende landen alle meedoen met het vrije verkeer van goederen en personen en vanaf 2007 het verdrag van Schengen er van kracht wordt. Duidelijk is dat 'Schengen' zal leiden tot verscherpte controles aan de buitengrenzen. Behalve dat er grote investeringen in capaciteitsopbouw en samenwerking van de grensbewaking nodig zijn, betekent het ook dat toetredende landen bestaande bilaterale overeenkomsten met derde landen moeten opzeggen. Deze overeenkomsten regelen vaak soepel verkeer voor personen in buurlanden met dezelfde nationaliteit of herkomst. Dat geldt voor Polen (met Belarus en Oekraïne, waar belangrijke Poolse minderheden wonen), maar kan zich ook gaan voordoen in Roemenië (met Moldavië, waar vele ingezetenen Roemeense paspoorten hebben). Het ENB pleit voor een efficiënt en gebruikersvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer. Interessant is dat de EU speciale doorreisdocumenten heeft ontwikkeld voor Russen die via Litouwen naar Kaliningrad willen reizen. Dit betrof echter geringe aantallen personen, in tegenstelling tot het grensverkeer tussen Polen en Belarus/Oekraïne. Versoepeling van de grenscontrole lijkt uit veiligheidsoverwegingen niet voor de hand te liggen, onder meer omdat Polen een relatief grote toestroom van vluchtelingen en asielzoekers met nieuwe Russische paspoorten uit Tsjetsjenië krijgt.<sup>9</sup> Toch zou de EU moeten bekijken of de visaprocedures niet goedkoper en sneller kunnen. Een andere situatie doet zich voor aan de grens tussen Armenië en Tur-

kije, waar juist de Unie aandringt op openstelling, alsmede op normalisering van de relaties.

### **Het Nederlandse bilaterale beleid**

Voor de toetredingslanden heeft Nederland twee programma's ontwikkeld: het programma voor *Maatschappelijke Transformatie* (MATRA) en het *Programma Samenwerking Oost-Europa* (PSO). Sinds 1 juni 2005 is het PSO geïntegreerd in het *Programma Samenwerking Opkomende Markten* (PSOM) voor Armenië, Georgië, Oekraïne en Moldavië.<sup>10</sup> Het MATRA-programma is na een positieve evaluatie uitgebreid en heeft nu een budget van 50 miljoen euro per jaar. In navolging van het ENB wordt getracht het programma uiteindelijk zowel over de oostelijke als de zuidelijke buurlanden uit te strekken, terwijl het geleidelijk wordt opgeheven in de landen die intussen toegetreden zijn.<sup>11</sup> Het programma kenmerkt zich door flexibiliteit, vraaggestuurdheid en lange-termijnvisie en richt zich vooral op netwerkversterking door *twinning* met organisaties in Nederland.

Voor elke activiteit wordt uitgegaan van Nederlandse expertise en van directe samenwerking met

### **Het ENB bevordert een efficiënt en gebruikersvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer in Polen en Roemenië**

een Nederlandse organisatie. Uit evaluatie blijkt dat de in een eerder stadium gesteunde organisaties vaak enkele jaren later EU-financieringen weten te verwerven.<sup>12</sup> Goede initiatieven krijgen zo de kans klein te beginnen, ervaring op te doen en capaciteit op te bouwen voordat zij een meer grootschalige EU-financiering indienen en met succes kunnen uitvoeren. Het bilaterale beleid vervult daardoor een hele belangrijke *aanvullende rol* naast het EU-beleid. Essentieel is dat het Nederlandse beleid evenals het ENB breed van opzet is en uitgaat van de prioriteiten die in het partnerland zelf worden gesteld. Daarnaast zijn er nog tal van projecten op het terrein van capaciteitsopbouw, zoals van de Nederlandsche Bank, de Rekenkamer en het *Programma Uitzending Managers* (PUM) van VNO-NCW. Verder hebben ook de medefinancieringsorganisaties Cordaid,

ICCO en Oxfam Novib allerlei programma's ontwikkeld. Ook deze programma's proberen vaak na verloop van tijd goed lopende initiatieven 'over te dragen' aan *EuropAid*.

### Conclusies

Het nieuwe burendebeld van de EU biedt veel kansen om economische en democratische hervormingsprocessen in de oostelijke buurlanden te stimuleren. Door de omvang van de EU-fondsen en hun brede opzet is de EU meer dan andere organisaties in staat het initiatief te nemen in de coördinatie met andere donoren. In de minst ontwikkelde landen valt deze rol vaak aan de Wereldbank, maar in vergelijking met de Bank gaat de EU-hulp in de Europese landen breder en dieper. De EU pakt naast economische ontwikkeling ook wetgeving en instituties aan. In de toetredingslanden is deze werkwijze (mede onder druk van toetreding) zeer effectief gebleken. Voor de drie trans-Kaukasische landen, die pas na toetreding van Turkije buurland worden, lijkt dit een goed instrument. In het belang van de EU zou niet alleen naar binnen, naar eigen absorptiecapaciteit moeten worden gekeken, maar ook naar het politieke krachtenveld in de omringende landen, waar Rusland aan invloed probeert te winnen. Een politiek signaal van de EU om hervormingsgezinde krachten te steunen zou zeker in Oekraïne en Moldavië een zeer gewenst tegenwicht kunnen zijn. Het is verkeerde zuinigheid de deur categorisch dicht te houden. Wel moeten aan zo'n signaal stringente voorwaarden worden verbonden, waaronder het oplossen van het regionale conflict in het grensgebied tussen beide landen. Niemand heeft iets aan een premature politieke discussie over het moment waarop toetredingsonderhandelingen kunnen beginnen. Het moet dus eerst en vooral over de inhoud van de transformatie gaan en dat is een langdurig proces.

### Noten

- 1 *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, 12 mei 2004.
- 2 AER/AIV-advies *Energiek buitenlands beleid*, december 2005; en Femke Hoogeveen & Wilbur Perlot (red.), *Tomorrow's Mores*, Clingendael International Energy Programme (CIEP), december 2005.
- 3 *European Neighbourhood Policy, a.w. noot 1*.
- 4 Romano Prodi, Speech 6 december 2002: *A Wider Europe*, Brussel.
- 5 Kamerbrief DIE-504/06, 10 april 2006.

- 6 *The Economist*, 1 april 2003, blz. 24.
- 7 *The Economist*, 13 februari 2003: een tiende tot een vijfde van de Moldovaren is werkzaam in het buitenland, vooral in de EU. Ook de andere oostelijke buurlanden hebben een grote diaspora.
- 8 Alle documenten staan op de website van de EU; daarnaast heeft Nederland sinds 2004 met Oekraïne een bilateraal actieprogramma. Zie Kamerbrief DZO-058/06, 7 april 2006.
- 9 Gegevens UNHCR-vertegenwoordiging in Warschau, november 2005.
- 10 Kamerbrief Ministerie van Economische Zaken, 11 oktober 2005. EZ draagt bij aan het PSOM voor de uitgaven in Oekraïne.
- 11 Kamerbrief DZO-UM 1046/2004, 21 september 2004.
- 12 IOB-evaluatie, *Een uitgebreid Europabeleid*, Den Haag, 2005.

Dr S. Volbeda is secretaris Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Zij werkte voordien bij de Wereldbank als *Local Governance Specialist*. Dit op persoonlijke titel geschreven artikel is grotendeels gebaseerd op AIV-advies no. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de EU*, juli 2005 (zie: <http://www.aiv-advies.nl/>).

# De derde dimensie van duurzame ontwikkeling

## *Milieu op de Europese Lentetop*

Op 23 en 24 maart jl. vond in Brussel de voorjaarsbijeenkomst van de Europese staats- en regeringsleiders plaats. Al in 2001 was afgesproken op deze jaarlijkse bijeenkomst het thema duurzame ontwikkeling te agenderen. In de praktijk gaat echter nog maar weinig aandacht uit naar milieu; economie en werkgelegenheid staan tegenwoordig centraal op de Lentetop. De kloof tussen belofte en verwezenlijking is dan ook weinig bevorderlijk voor de legitimiteit van het Europese project.

### **Europa en duurzame ontwikkeling**

In theorie draagt de Europese Unie duurzame ontwikkeling hoog in het vaandel. Tijdens de VN-conferentie in Rio (1992), die dit thema bovenaan de internationale agenda plaatste, nam de Unie het initiatief. Sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) is duurzame ontwikkeling officieel een centrale Europese doelstelling. Aan de verplichting dat milieubescherming geïntegreerd zou worden in het beleid in andere sectoren, werd een apart verdragsartikel gewijd.<sup>1</sup>

In Cardiff (1998) besloten de staats- en regeringsleiders werk te maken van de uitvoering van dit artikel: diverse Raadsformaties werd verzocht op hun beleidsgebieden strategieën uit te werken voor duurzame ontwikkeling in het algemeen en integratie van milieubeleid in het bijzonder. Onder Zweeds voorzitterschap (2001) werd een duurzame-ontwikkelingsstrategie bepaald en werd besloten dat de in 2000 afgesproken Lissabonstrategie – die van Europa de meest dynamische kenniseconomie ter wereld moest maken – aangevuld zou worden met milieudoelstellingen. De Unie zou de wereld tonen hoe economische topprestaties kunnen samengaan met bescherming van het leefmilieu.

### **De logica is zoek**

Waar men ervan uitging dat de Lissabonstrategie vanaf 2001 gekaderd zou worden in de overkoepelende duurzame-ontwikkelingsstrategie, is daar in de praktijk weinig van te merken geweest: de duur-

zaamheidsstrategie en de Lissabonstrategie bleven gewoon *naast elkaar* bestaan, met gemeenschappelijke thema's, maar met verschillende instrumenten en een verschillende *timing*. Van coördinatie is nauwelijks sprake en er zijn overlappingen, maar evenzeer tegenstrijdigheden. Ook bij de huidige herziening van beide strategieën lijken ze nauwelijks op elkaar te worden afgestemd. Integendeel, uit de voorstellen die op tafel liggen voor herziening van de duurzaamheidsstrategie, kan men afleiden dat beide strategieën verder van elkaar zullen wegglijden.

### **Een nieuwe lente, geen nieuw geluid**

Op de Lentetop bleek weer eens dat de duurzaamheidsstrategie overschaduwde wordt door de economische hervormingsagenda, terwijl het in 2001 nog de bedoeling leek duurzaamheid als centrale leidraad te hanteren. De balans die de Commissie recent opmaakte van de duurzaamheidsstrategie, is bepaald alarmerend: 'van enige ombuiging van niet-duurzame ontwikkelingen is nog altijd geen sprake en internationaal staat er nog steeds veel op het spel'. Toch was het milieuthema marginaal op de Lentetop. Milieubescherming werd in de Conclusies niet opgenomen bij de 'specifieke gebieden voor prioritaire actie'.<sup>2</sup> Het milieuthema kwam slechts aan bod onder de titel 'Ecologisch verantwoorde duurzame groei',<sup>3</sup> waar enkele weinig concrete beloften van vorige voorjaarsbijeenkomsten werden herhaald; voorts in de bepalingen rond het Europese energiebeleid,<sup>4</sup> gekoppeld aan voorzieningscontinuïteit en concurrentievermogen. In de discussies rond energiebeleid die aan de Top voorafgingen, was overigens al duidelijk geworden dat er geen ondubbelzinnige keuze zou worden gemaakt voor een werkelijk duurzaam energiebeleid.

Ook de afgelopen jaren werd vaak alleen lippen-dienst bewezen aan duurzame ontwikkeling. De eerste test, de top in Barcelona (2002), was al een teleurstelling. Men vergoelijkte deze start in mineur met het gebrek aan ervaring en de nodige procedures. De Lentetop van 2003 in Brussel bracht inder-

daad beterschap. Milieu kreeg iets meer aandacht en er werden zelfs concrete eisen gesteld, maar op de Lentetop van 2004 werden die afspraken niet meer gecontroleerd. Het was een periode van alarmerende berichten over het Lissabon-programma: de Unie zou de doelstelling per 2010 de sterkste economie ter wereld te worden, niet halen. De groep onder leiding van Wim Kok, die moest adviseren bij de herziening van de Lissabonstrategie, pleitte voor een preciezer blikveld,<sup>5</sup> en begin 2005 vroeg ook de Commissie-Barroso duidelijke klemtonen te leggen: de Lissabonstrategie zou geheroriënteerd worden naar een strategie voor groei en werkgelegenheid.<sup>6</sup> De milieudimensie zou daarmee verder op de achtergrond raken. In de duurzaamheidsstrategie vormt milieu immers een fundamentele pijler, terwijl milieu in de Lissabonstrategie veeleer gereduceerd is tot groeimotor voor de eco-industrie: milieu is er geen waarde op zich zelf, maar een drijfveer voor innovatie en groei.

### **Praktische hindernissen**

Volgens het Europees Milieuagentschap is de onevenwichtigheid in het nadeel van milieu deels te wijten aan een verkeerde *timing* bij de Commissie. Deze bezorgt de staats- en regeringsleiders jaarlijkse lenterapporten, ter voorbereiding van de Top. Die rapporten zijn in eerste instantie gebaseerd op beleidsevaluaties die elke herfst door de ECOFIN-Raad en de Raad Werkgelegenheid worden gemaakt. Er bestond geen gelijksoortige procedure op milieugebied. Vanaf 2004 zou daar verandering in komen en zouden ook milieurapporten worden opgesteld. Maar noch de 'Evaluatie van het milieubeleid 2003', noch de 'Inventaris van het Cardiff-proces 2004' was tijdig klaar om *input* te leveren voor het lenterapport van 2004.<sup>7</sup> In 2005 en 2006 waren de documenten evenmin tijdig beschikbaar.

Ook de onevenwichtige opstelling van de 'structurele indicatoren' waarover in de lenterapporten verslag wordt uitgebracht, werkt in het nadeel van milieu. Toen in 2001 werd besloten de milieudimensie toe te voegen aan het Lissabonproces, moesten ook de indicatoren, aan de hand waarvan jaarlijks de vooruitgang wordt gemeten, worden aangepast. Uiteindelijk werden er zes milieurelevante indicatoren toegevoegd: een positieve ontwikkeling met het oog op duurzame ontwikkeling, maar zeven indicatoren voor milieu op een totale serie van 36 is merkwaardig, als men ervan uitgaat dat de duurzaamheidsstrategie gebaseerd is op het beginsel van evenwicht

tussen economische, sociale en milieudimensies.<sup>8</sup> Ook de keuze van de specifieke milieuidicatoren stond ter discussie. Men koos namelijk overwegend voor indicatoren die eerder een ecologisch verantwoord *economische* ontwikkeling beschrijven (vooral in de sectoren energie en transport). Slechts één indicator (luchtkwaliteit in de steden) kon ondubbelzinnig beschouwd worden als een *milieu*-indicator. De dertig bestaande sociale en economische indicatoren werden niet gewijzigd en dus niet ontwikkeld als duurzame-ontwikkelingsindicatoren.

Het aantal structurele indicatoren is intussen teruggebracht tot veertien, waarvan er drie betrekking hebben op het milieu. In de praktijk gaat het opnieuw louter om facetten van een ecologisch verantwoord *economische* ontwikkeling: namelijk 'broeikasgasemissies', 'energie-intensiteit van de economie' en 'volume vrachtvervoer/BNP'. Pas in 2005 werd een volwaardige en geïntegreerde serie indicatoren voor duurzame ontwikkeling voorgesteld, maar dan als een van de structurele indicatoren voor de Lentetop losstaand project.

Onvolledige of laattijdige rapporten, te weinig onderzoek en een tekort aan indicatoren: geen wonder dat er in de conclusies van de Lentetop weinig aandacht uitgaat naar de milieudimensie. Dat deze praktische problemen geen prioriteit krijgen, heeft uiteraard te maken met een aantal dieperliggende ontwikkelingen, die milieu op het tweede plan zetten.

### **Politieke verhoudingen**

Het discours rond duurzame ontwikkeling was in de periode na de VN-conferentie van 1992 nog uitermate populair. De grote ambities van de Unie op dit vlak werden gelanceerd tegen het eind van de jaren negentig. Sindsdien is het politieke landschap in Europa gewijzigd. Zowel in de Commissie, in het Parlement als in de Raad vonden verschuivingen plaats.

De Commissie-Prodi boekte nog vrij goede resultaten op specifieke milieudossiers, zoals klimaatverandering. Waar het aankwam op het integreren van milieuoverwegingen in andere sectoren, wat essentieel is in een op duurzame ontwikkeling gericht beleid, waren de inspanningen minder overtuigend. Bij het aantreden van de nieuwe Commissie, eind 2004, werden weinig nieuwe stappen verwacht. Het door Barroso samengestelde team werd niet met algemeen gejuich begroet.

De nieuwe commissaris voor leefmilieu, Stavros Dimas, kreeg kritiek vanwege zijn gebrek aan erva-

ring en vage plannen. Men kon zich nauwelijks een groter verschil indenken dan dat tussen de vooruitstrevende Scandinavische visie op milieu van de uit-tredende Wallström, en de oude, op de vrije markt georiënteerde, conservatieve advocaat Dimas. Ook voorzitter Barroso zelf verklaarde steevast dat economische hervormingen de voornaamste prioriteit zouden zijn voor zijn Commissie. Waar milieuoverwegingen bij zijn recente voorgangers, Prodi en Santer, minstens in de retoriek nog dezelfde prioriteit kregen als economische groei, daar stelde Barroso met nadruk dat hij de Lissabonstrategie wilde toespitsen op groei en werkgelegenheid. Deze beleidsopatie wordt nog het beste gesymboliseerd door zijn uitspraak over zijn drie kinderen: de economie, de sociale agenda en het milieu. Eén ervan is ziek, zo zei de Commissievoorzitter, en moet dus alle aandacht krijgen: de economie. Waarna diverse niet-gouvernementele organisaties zich verwonderd afvroegen of de Commissie haar eigen rapport over duurzame ontwikkeling, waarin duidelijk werd gesteld dat de hele familie ziek is,<sup>9</sup> niet had doorgenomen.

Toegegeven, er zijn ook wel momenten waarop de Commissie inderdaad andere signalen geeft. In februari 2005, bij de presentatie van de strategie voor bestrijding van de klimaatverandering, gaf Barroso toe dat de EU er niet in geslaagd was de gestelde doelen wat betreft duurzame ontwikkeling te bereiken en dat 'we need to create a balance economically, socially and environmentally'. De indruk leeft dat Barroso's neus draait naar de wind die zijn toehoorders van het moment blazen. Op doorslaggevende momenten wordt echter duidelijk dat de milieubetrokkenheid van de Commissie ondergeschikt is aan het streven naar economische groei.

Door aanpassingen in regeringscoalities na nationale verkiezingen zijn de politieke krachtsverhoudingen in de Raad en in de Europese Raad sinds de tweede helft van de jaren negentig ook verschoven. Ten tijde van de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam domineerden centrum-linkse partijen in haast alle regeringen. Vervolgens kregen *centrum-rechtse* politieke prioriteiten de overhand en ging er minder aandacht naar milieuthema's. Belangrijk is ook dat de *nieuwe lidstaten*, die vaak al worstelden met de omzetting van het bestaande milieu-*acquis*, niet geneigd lijken verdere stappen te zetten.

Het Europees Parlement is de meest milieugevoelige instelling van de Unie. In milieudossiers blijft

het Parlement meestal aandringen op een 'groenere' inkleuring, vaak tegen de standpunten van Raad en Commissie in. Toch is de invloed van partijen die het sterkst de ecologische kaart trekken, geleidelijk afgenomen. In 1999 werd de centrum-rechtse fractie van christen-democraten en conservatieven de grootste groep, na jarenlang een tweede plaats te hebben ingenomen na de sociaal-democraten. Met de Europese verkiezingen van 2004 werd centrum-rechts verder versterkt. Waar de socialistische, liberaal-democratische, groene en linkse fracties, die het 'groenst' stemmen, in het EP vóór de verkiezingen samen nog 51% van de zetels bezetten, zijn er dat nu 47%.

Politieke prioriteiten worden uiteraard niet vastgelegd in een maatschappelijk vacuüm. Verschuivingen weerspiegelen de publieke opinie. Als de Europeanen in de *Eurobarometer* gevraagd wordt wat de twee belangrijkste kwesties zijn voor hun land,<sup>10</sup> dan to-

### ***De invloed van partijen die het sterkst de ecologische kaart trekken, is afgenomen***

rent werkloosheid er steevast bovenuit, op enige afstand gevolgd door de economische situatie en door misdaad. Milieu staat veel lager in de rangschikking. Daarentegen wees een speciale *Eurobarometer*-enquête rond milieu ruim een jaar geleden uit dat 85% van de Europese burgers vindt dat beleidsmakers het milieu als even belangrijk moeten beschouwen als economie of sociale kwesties.<sup>11</sup> Bijna 90% vindt dat in de besluitvorming over werkgelegenheid en economie rekening moet worden gehouden met milieu-overwegingen. Dit ligt in de lijn van de resultaten van de speciale Lissabon-*Eurobarometer* uit die zelfde periode, waaruit bleek dat een meerderheid van 63% van oordeel is dat milieubescherming voorrang moet krijgen boven economische concurrentie.<sup>12</sup> Milieubeleid wordt eerder beschouwd als stimulans voor innovatie (64%) dan als obstakel voor de economie (20%).

### **Een integratiereflex**

Naast het gewijzigde politieke klimaat bemoeilijkt ook de besluitvormingscultuur het streven naar duurzaamheid. Duurzame ontwikkeling is méér dan het streven naar hoge milieunormen. Het heeft

betrekking op integreren van milieuoverwegingen in andere domeinen. Ondanks de verdragsrechtelijke verplichting (art. 6 EG), het Cardiff-proces en de opname van consultatie en geïntegreerde effectenbeoordeling in de strategie voor betere regelgeving, die voor Barroso een topprioriteit is, verloopt het voeren van een coherent, sectoroverschrijdend beleid moeilijk. Bij het nemen van beslissingen inzake bijvoorbeeld transportbeleid is men over het algemeen al tevreden als men erin slaagt binnen dit domein tot een akkoord te komen. Het onderzoeken van de consequenties voor andere sectoren, zoals het milieu, is niet de eerste zorg.

Aparte besluitvormingscircuits voor de diverse beleidsdomeinen vormen een grote hinderpaal. Binnen de Commissie worden beslissingen voorbereid door een Directoraat-Generaal (DG), terwijl in het Europees Parlement de thematische parlementscommissies de dossiers beheren. In beide instellingen zijn er wel mechanismen die een vorm van beleidsintegratie zouden moeten waarborgen: in de Commissie worden de voorstellen ook bekeken door andere DG's en de kabinetten van de commissarissen; in het Parlement kunnen andere parlementscommissies een advies geven en ten slotte wordt er altijd plenair gestemd. In de praktijk verloopt de samenwerking tussen betrokkenen uit verschillende sectoren evenwel niet zo vlot.

In de Raad ligt het nog moeilijker: de samenstelling is sectoraal en voor coördinatie op politiek vlak is er weinig ruimte. In principe is dit een opdracht voor de Raad Algemene Zaken, maar de realiteit wijst uit dat deze zich nauwelijks buigt over concrete dossiers uit de sectorale raden. Daardoor verschuift de verantwoordelijkheid voor coherentie naar het ambtelijke (secretariaat-generaal) en het diplomatieke niveau (Coreper), die van de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsdomeinen nooit een hoofdzorg hebben gemaakt.

De duurzame-ontwikkelingsreflex zit dus niet echt ingebakken in het functioneren van de Europese instellingen, waardoor een sectoroverschrijdend beleid weinig kans krijgt. De oprichting van een DG Duurzame Ontwikkeling in de Commissie, van een speciale Raadsformatie of eventueel van een controleorgaan voor duurzaamheid staat echter niet op de agenda.

### Wens en werkelijkheid

Duurzame ontwikkeling is geen centrale gedachte op de voorjaarsbijeenkomsten van de Europese Raad.

In de crisissfeer waarin de Unie thans verkeert, overheersen andere prioriteiten; dat de plannen op milieugebied en duurzame ontwikkeling naar de achtergrond verdwenen toen het economisch tij keerde, daar lijken weinigen zich druk om te maken. De ambities van enkele jaren geleden lijken vergeten.

De beloften die de retoriek van de jaren negentig inhield, staan in schril contrast met het gemak waarmee groei en concurrentiekracht uitgroeiden tot de enige prioriteiten op de Lentetop. Milieu en duurzame ontwikkeling vormen overigens maar één voorbeeld van gefnuikte ambities. De Europese toppen van de jaren negentig bulkten van de ambities: zo zou er in Maastricht (1991) een gemeenschappelijk buitenlands beleid komen, in Luxemburg (1997) zou de Unie de werkloosheid aanpakken, in Tampere (1999) de asiel- en migratieproblematiek. In Lissabon (2000) zou de Unie binnen tien jaar de sterkste economie ter wereld worden. In de praktijk is er van al deze ambities nauwelijks iets terechtgekomen. Misschien is het juist deze kloof tussen retoriek en praktijk die de legitimiteit van het Europese project mede heeft ondergraven. Naarmate de luchtkastelen implodeerden, boette de Unie aan legitimiteit in.

Het streven naar duurzame ontwikkeling, als een uitiem lange-termijnperspectief, past perfect in dit rijtje van niet waargemaakte ambities. Europa beloofde het nieuwe millennium in te gaan als voorvechter van 'Europese waarden', maar het blijkt niet de moed te hebben deze intentie waar te maken. De legitimiteit van de Europese integratie als politiek project kan er echter alleen maar bij winnen als beloften ook worden waargemaakt.

### Noten

- 1 Artikel 6 EG. Het grondwettelijk verdrag zou deze principes behouden.
- 2 Europese Raad van Brussel, *Conclusies van het Voorzitterschap*, 23/24 maart 2006, deel I.
- 3 Europese Raad van Brussel, *Conclusies van het Voorzitterschap*, 23/24 maart 2006, deel III 'Instandhouding van de dynamiek over de hele lijn', d) Ecologisch verantwoorde duurzame groei.
- 4 Europese Raad van Brussel, *Conclusies van het Voorzitterschap*, 23/24 maart 2006, deel II.
- 5 Groep op hoog niveau onder leiding van Wim Kok, *Aan de slag. De Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid*, 2004.
- 6 Europese Commissie, *Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabonstrategie*, COM (2005)24.

- 7 European Environment Agency, 'Environmental policy integration in Europe, State of play and an evaluation framework', *EEA Technical report No 2/2005*, blz. 41.
- 8 'Energie-intensiteit van de economie' werd van de categorie voor de algemene economische achtergrond naar die voor milieu-indicatoren verschoven.
- 9 Europese Commissie, *Herziening 2005 van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling: eerste balans en krachtlijnen voor de toekomst*, COM (2005)37, blz. 3.
- 10 De *Eurobarometer* stelt deze vraag sinds 2003. Voor een overzicht van de meest recente uitslagen zie Europese Commissie, *Standard Eurobarometer 64, First results* (Fieldwork: Oktober-November, 2005), 2005.
- 11 Europese Commissie, *Special Eurobarometer 217: The attitudes of European citizens towards environment* (Fieldwork: November 2004), 2005.
- 12 Europese Commissie, *Special Eurobarometer 215: Lissabon* (Fieldwork: November 2004), 2005.

Liesbeth Taverniers is verbonden aan het centrum voor EU-studies, Vakgroep Politieke Wetenschappen, van de Universiteit Gent.  
Dr Hendrik Vos is aldaar hoogleraar en leidt de onderzoeksgroep Europese Politiek.

## Alternatieven voor betere besluitvaardigheid in EU

De Europese Grondwet staat na het nee in Frankrijk en Nederland in de ijskast. Op de EU-top van 16-17 juni 2005 besloten de EU-leiders een denkpaauze van één jaar in te lassen. Nu nadert de Europese zomertop van 15-16 juni, waar de EU-leiders een beslissing nemen over hoe verder te gaan met de Grondwet. De kans is bijzonder klein dat de Grondwet nog wordt aangenomen. Anders dan destijds bij Denemarken (Verdrag van Maastricht) en Ierland (Verdrag van Nice) staan de regeringen in Frankrijk en Nederland afwerend tegenover het opnieuw raadplegen van hun bevolking. Daarbij verkleint eventuele heronderhandeling van de Grondwet – om de Fransen en Nederlanders over de streep te trekken – de mogelijkheid van goedkeuring in andere landen.

Een aantrekkelijke optie is het Verdrag van Nice als uitgangspunt te nemen voor nieuwe onderhandelingen, met als doel uit te komen op een *Nice-plus*.<sup>1</sup> Hierbij zullen de EU-leiders proberen enkele waardevolle voorstellen uit de Grondwet te redden, zoals vergroting van de besluitvaardigheid via eenvoudiger besluitvormingsregels in de Raad van Ministers.<sup>2</sup> De kans is echter klein dat de besluitvormingsregels uit de Grondwet geïsoleerd kunnen worden ingevoerd, gelet op de machtsverschuivingen die deze regels tussen lidstaten teweegbrengen.

Het blijkt ook mogelijk de bestuurbaarheid van de EU te verbeteren zonder de huidige machtsverhoudingen tussen lidstaten in de Raad van Ministers significant te wijzigen. Hiermee wordt een belangrijk politiek obstakel weggenomen om de bestuurbaarheid van de EU te versterken.

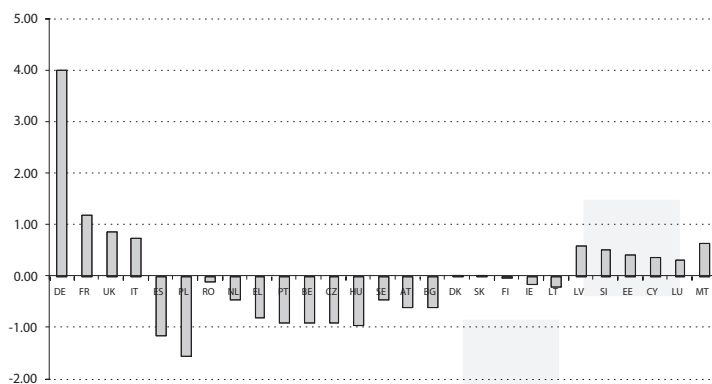
### Besluitvormingsregels Raad van Ministers

In het belangrijkste besluitvormende orgaan van de EU, de Raad van Ministers (hierna de Raad), heeft iedere lidstaat één vertegenwoordiger, maar niet evenveel stemmen. Lidstaten met een grotere bevolking hebben logischerwijs meer te zeggen dan hun kleinere broeders. Maar hoeveel extra stemmen de grotere lidstaten ten opzichte van de kleinere precies moeten krijgen, is in het verleden herhaaldelijk onderwerp van fel debat geweest. Thans neemt de Raad een beslissing bij gekwalificeerde meerderheid conform de in het Verdrag van Nice overeengeko-

men definitie. Die houdt in dat de Raad een besluit neemt als het wordt ondersteund door 72,3% van de gewogen stemmen in de Raad, die ten minste 55% van de lidstaten en 62% van de Europese bevolking vertegenwoordigen.

**Gekwalificeerde meerderheid onder Grondwet en Nice: voor- en nadelen.** De Grondwet voorziet in een nieuwe dubbele meerderheidsdefinitie: een besluit is genomen als het de steun krijgt van 55% van de lidstaten die ook nog eens 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen. Het voordeel van een dubbele-meerderheidsdefinitie, zoals die onder de Grondwet, is de eenvoud: ze is gemakkelijk uit te leggen aan het publiek en ze wordt al in veel lidstaten gebruikt (zoals in de *Bundesrat* en *Bundestag* in Duitsland). Bovendien leidt de in de Grondwet gekozen definitie tot een hogere mate van besluitvaardigheid in de EU. Een indicatie hiervoor is de grotere kans van aanname van een besluit in de Raad. Deze kans is gedefinieerd als het aantal 'winnende coalities' (dus coalities van lidstaten die een voorstel van de Europese Commissie kunnen aannemen), gedeeld door het totale aantal denkbare coalities.<sup>3</sup> Bij een EU van 27 lidstaten (de huidige 25 plus Bulgarije en Roemenië) zou volgens deze maatstaf de besluitvaardigheid maar liefst zes keer zo hoog liggen als bij het Verdrag van Nice.<sup>4</sup>

**Grafiek 1 Relatieve machtsverdeling volgens Banzhaf-index: Grondwet t.o.v. Nice bij EU-27**



Voor een verklaring van de in grafieken 1 en 2 gebruikte afkortingen, zie blz. 321.

Nadeel is dat de overstap van het huidige regime naar een dubbele-meerderheidsdefinitie gepaard gaat met een verschuiving van de relatieve macht tussen lidstaten.<sup>5</sup> Zo leidt de nieuwe definitie van gekwalificeerde meerderheid in de Grondwet tot een machtsverschuiving van de middelgrote landen naar de grootste en in mindere mate naar de kleinste landen. Zo zou bij een EU van 27 lidstaten Duitsland onder de Grondwet 4 procentpunt aan macht winnen, maar Polen bijna 1,5 procentpunt aan macht verliezen. Ook Nederland zou aan invloed inboeten, zij het in beperkte mate (zie Grafiek 1). Reden voor deze machtsverschuivingen is dat in de Grondwet de stemmenweging in de definitie van gekwalificeerde meerderheid zou vervallen. Hierdoor rest een definitie die ongeveer het midden houdt tussen het 'one-country-one-vote'- en het 'one-man-one-vote'-beginsel. Dat de grootste lidstaten relatief meer winnen dan de kleinste, weerspiegelt de relatief hogere populatiedrempel ten opzichte van de lidstatendrempel. Als we de lidstatendrempel zouden verhogen, dan leidt dit juist tot overheveling van de macht van de grote naar de kleine lidstaten.<sup>6</sup>

**Apart invoeren nieuwe gekwalificeerde meerderheid onwaarschijnlijk.** Hoewel de gekwalificeerde-meerderheidsdefinitie in de Grondwet dus de verdienste van de eenvoud heeft en de besluitvaardigheid in de EU verhoogt, is het opnieuw verkrijgen van unanieme goedkeuring van regeringsleiders onwaarschijnlijk. De machtsverschuiving die de nieuwe definitie met zich brengt, kan op veel politieke weerstand stuiten. Ook in de aanloop naar het opstellen van de Grondwet bleek de aanpassing van de gekwalificeerde meerderheidsdefinitie één van de meest betwiste elementen. Vooral Polen en Spanje lagen hierbij lang dwars. Dat de EU-leiders uiteindelijk een akkoord wisten te bereiken, komt deels doordat Aznar de Spaanse verkiezingen verloor en zijn opvolger Zapatero geneigd was een compromis te bereiken.<sup>7</sup> Hierdoor kwam Polen geïsoleerd te staan.

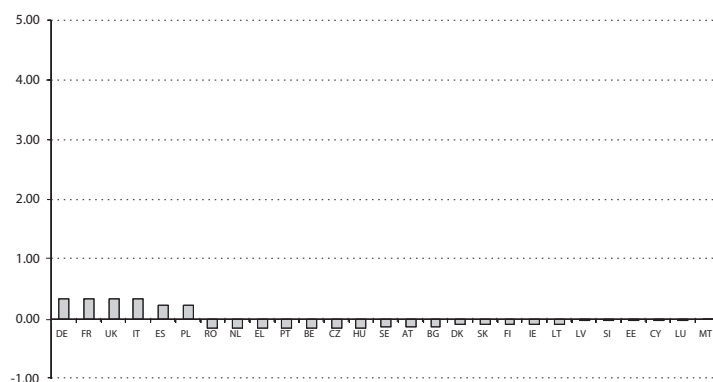
De kans is echter klein dat zo'n nieuwe omschrijving van gekwalificeerde dubbele meerderheid afzonderlijk kan worden geïntroduceerd in het Verdrag van Nice. De tijdgeest is nu anders, waarbij lidstaten waarschijnlijk terughoudender zijn om invloed af te staan aan andere lidstaten op EU-niveau. Verder vormt de herziene definitie van gekwalificeerde meerderheid een integraal onderdeel van de gehele Grondwet. Bij het afzonderlijk toevoegen van deze definitie aan Nice ontbreekt een dergelijk groter Ver-

drag, met daarin de mogelijkheid van *package deals* tussen lidstaten. Gelet op deze politieke obstakels rijst de vraag hoe besluitvaardigheid in de EU te vergroten zonder significante wijzigingen in de huidige relatieve machtsposities.

### Reparatie van Nice

Een betere bestuurbaarheid in de Raad is mogelijk zonder grote machtsverschuivingen via aanpassing van de huidige Nice-definitie van gekwalificeerde meerderheid. Hiervoor zijn twee zaken nodig: 1 verlaging van de 72,3%-stemmendrempel naar tweederde; en 2 verlaging van de populatiedrempel van 62% naar 50%.<sup>8</sup> De lidstatendrempel blijft ongewijzigd. Het resultaat van de eerste aanpassing is verkleining van de macht van de kleinere lidstaten, maar dit wordt gecompenseerd door de tweede aanpassing.

**Grafiek 2 Relatieve machtsverdeling volgens Banzhaf-index: Nice aangepast t.o.v. Nice bij EU-27**



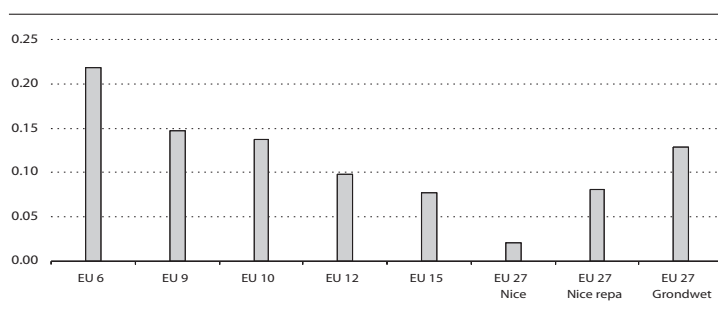
Grafiek 2 illustreert hoe de relatieve machtsverhoudingen tussen lidstaten nagenoeg constant blijven (de grootste wijziging is nooit groter dan 0,3 procentpunt in het voordeel van de vier grootste lidstaten). Doordat de machtsverschuivingen minimaal zijn en geen van de grote lidstaten erop achteruitgaat, is de politieke steun voor de Nice-reparatie waarschijnlijk groter dan die voor het geïsoleerd introduceren van de Grondwet-definitie.<sup>9</sup>

De aangepaste Nice-definitie van gekwalificeerde meerderheid mist ook haar effect op de besluitvaardigheid niet: de kans van aanname in een EU van 27 lidstaten ligt meer dan vier keer zo hoog als bij de huidige (ongewijzigde) Nice-definitie. De besluit-

vaardigheid komt daarmee zelfs op een iets hoger niveau dan toen de EU nog uit 15 lidstaten bestond (zie Grafiek 3). Hoewel door deze aanpassing niet het niveau van de Grondwet wordt bereikt, wordt de grootste schade die Nice aan de slagvaardigheid aanbrengt geneutraliseerd, zonder noemenswaardige implicaties voor de machtsverhoudingen tussen lidstaten in de Raad.<sup>10</sup>

### Grafiek 3 Besluitvaardigheid van regimes

Kans van aanneme (aantal winnende coalities in procenten van het aantal mogelijke coalities)



**Uitbreiding aantal besluiten via gekwalificeerde meerderheid.** Om de besluitvorming te vergroten zonder de machtsverhoudingen tussen lidstaten te beïnvloeden, is ook wel geopperd de definitie van gekwalificeerde meerderheid met rust te laten, en alleen het aantal besluiten dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met unanimiteit neemt, uit te breiden. Dit klinkt intuïtief aantrekkelijk, maar deze wijziging leidt wel degelijk tot machtsverschuivingen tussen lidstaten. Simpel gezegd bestaat de machtsfunctie van een lidstaat uit twee variabelen: zijn veto (unanimiteit) plus zijn relatieve invloed bij gekwalificeerde meerderheid. Als bijvoorbeeld het percentage besluiten in de Raad met gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid van 50% naar 75% van het totale aantal besluiten, dan is het – hoewel alle landen in gelijke mate afstand nemen van hun veto – duidelijk dat de kleinere landen invloed verliezen ten gunste van de grotere, omdat de laatste groep een groter stemgewicht heeft bij gekwalificeerde meerderheid.

**Formele 'obstakels'.** Reparatie van Nice mag door de zeer geringe machtsverschuivingen in de Raad dan wel een belangrijk politiek obstakel weg nemen, dit betekent niet dat deze reparatie snel is in te

voeren. Hiervoor moet namelijk een zware formele procedure worden bewandeld. Zo vereist de reparatie een ratificatie, omdat de tekst van de huidige Verdragen moet worden aangepast (art. 205 Verdrag EG). Maar omdat de reparatie de relatieve machtsverhoudingen op Raadsniveau nagenoeg ongewijzigd laat, is het denkbaar dat lidstaten afzien van extra zware nationale ratificatieprocedures, zoals het raadplegen van de bevolking (wat gebruikelijk is in Denemarken en Ierland). Niettemin blijft ratificatie ingrijpend en tijdrovend, zodat zo'n stap alleen kan worden gerechtvaardigd als er substantiële Verdragswijzigingen zijn. Dit pleit ervoor niet alleen de reparatie van de besluitvormingsregels ter ratificatie voor te leggen, maar ook andere elementen uit de Grondwet die men wenselijk acht voor het goed functioneren van de EU.

### Tot slot

Vergroting van de besluitvaardigheid in de Raad zonder significante

verschuivingen in de relatieve machtspositie van lidstaten is haalbaar. Hiertoe dient de definitie van gekwalificeerde meerderheid in het Verdrag van Nice te worden aangepast: verlaging van het stemmen- en lidstatencriterium naar respectievelijk tweederde en de helft.

Overigens is hierdoor niet te voorkomen dat indirect wel een verschuiving van de macht plaatsvindt tussen lidstaten. Dit gebeurt via de andere instellingen. Doordat de Raad sneller beslissingen kan nemen, wordt de relatieve positie van de Commissie en het Europees Parlement sterker.<sup>11</sup> Als de Raad gemakkelijker besluiten neemt als gevolg van het grotere aantal mogelijke winnende coalities, dan krijgt de Commissie als agendabepaler immers meer speelruimte om de voorstellen naar haar wens vorm te geven. Ook wordt door de grotere besluitvaardigheid in de Raad het verkrijgen van goedkeuring van het Europees Parlement relatief belangrijker. Toch zijn de machtsverschuivingen onder de aangepaste Nice-definitie kleiner dan onder de Grondwet-definitie van gekwalificeerde meerderheid. Vergroting van besluitvaardigheid langs deze weg is voor veel lidstaten dan waarschijnlijk beter te verteren. Dit geldt waarschijnlijk ook voor de kleinere lidstaten, waaronder Nederland, die in het verleden immers

altijd hebben ingezet op het a-politiek maken van Europese samenwerking via versterking van de rol van de communautaire instellingen (Commissie en Parlement) als tegenwicht voor de Raad en de Europese Raad van EU-leiders.<sup>12</sup> Wél is voor reparatie van Nice ratificatie nodig. Dit betekent dat de Europese beleidsmakers nog flink wat werk moeten verzetten indien men de aangepaste besluitvormingsregels in de nabije toekomst in praktijk wil brengen.

## Noten

- 1 Zie ook S. Kurpas, 'What could be saved from the European Constitution if Ratification fails?', *CEPS*, mei 2005.
- 2 De Britse premier Tony Blair zei in dit kader onlangs: '... [w]e will need to return to some issues around the Constitution. A Union of 25 cannot function properly with today's rules of governance'; 'Blair signals readiness to revive talks on EU treaty', in: *Financial Times*, 3 februari 2006.
- 3 Deze maatstaf kent ook tekortkomingen. Zo zegt de maatstaf niets over de hoeveelheid besluiten die met gekwalificeerde meerderheid of unanimitieit worden genomen. Ook zegt het niveau van de maatstaf niet altijd alles over de werkelijk aangenomen voorstellen, aangezien de Commissie vrijwel uitsluitend voorstellen doet die een grote kans maken te worden aangenomen. Deze tekortkomingen laten onverlet dat de maatstaf een indicatie geeft van de effectiviteit van de besluitvorming.
- 4 Zie Sylvie Verkaart, 'Machtsverdeling en besluitvaardigheid in een uitbreidende Unie', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 143-147.
- 5 Om een ruwe indicatie te krijgen van de relatieve macht van lidstaten gebruikt men vaak de genormaliseerde Banzhaf-index. Deze is gebaseerd op een kansberekening en zet alle mogelijke winnende coalities van afzonderlijke lidstaten op een rij. De Banzhaf-index voor een bepaalde lidstaat is het aantal winnende coalities waar deze lidstaat aan deelneemt, maar die niet winnend zouden zijn zonder deelname van deze lidstaat. De genormaliseerde Banzhaf-index geeft de relatieve macht weer ten opzichte van de totale macht en is dus een maatstaf voor de politieke slagkracht van het land (de Banzhaf-index telt op tot 100, waarbij 100 gelijk is aan de totale macht).
- 6 Deze verschuivingen weerspiegelen de zeer scheve verhouding van de EU-bevolking tussen de lidstaten.
- 7 Zie Kurpas, *a.v. noot 1*.
- 8 R. Baldwin & M. Widgrén, 'Winners and losers under various dual-majority voting rules for the EU's Council of Ministers', *CEPS Policy Brief*, No 50, 2004.
- 9 Verondersteld wordt dat de huidige machtsverhoudingen voldoende politiek draagvlak hebben.
- 10 Zie R. Baldwin & W. Widgrén, 'Decision-making and the Constitutional Treaty: will the IGC discard Giscard?', *CEPS*

*Policy Brief*, No 37, 2003; en W. Kirsch, M. Machover, K. Zyczkowski & W. Slomczynski, *Voting in the EU Council – A scientific approach*, Institute of Mathematics, Ruhr-University, 2004.

- 11 R. Baldwin & M. Widgrén, 'The draft Constitutional Treaty's voting reform dilemma', *CEPS Policy Brief*, No 44, 2003.
- 12 Zie Anton van Schijndel, 'Nederland en de Europese grondwet: naar heronderhandeling van het Verdrag van Nice', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 132-137.

Drs Edwin Lambregts is verbonden aan de afdeling Economisch Beleid en Onderzoek van De Nederlandsche Bank. Dit artikel werd op persoonlijke titel geschreven.

### Verklaring van de in grafieken 1 en 2 gebruikte afkortingen:

DE = Duitsland	AT = Oostenrijk
FR = Frankrijk	BG = Bulgarije
UK = Verenigd Koninkrijk	DK = Denemarken
IT = Italië	SK = Slowakije
ES = Spanje	FI = Finland
PL = Polen	IE = Ierland
RO = Roemenië	LI = Litouwen
NL = Nederland	LV = Letland
EL = Griekenland	SI = Zweden
PT = Portugal	EE = Estland
BE = België	CY = Cyprus
CZ = Tsjechië	LU = Luxemburg
HU = Hongarije	MT = Malta
SE = Slovenië	

# Wat ging er mis met het fijnstofbeleid?

Vrijwel alle bouwplannen die zijn aangehouden omdat ze de lucht vervuilen, kunnen na de zomer doorgaan. Dat verklaarde staatssecretaris Pieter van Geel (VROM) in *Trouw* van 28 januari 2006. Gezien de grote onzekerheden en twijfel onder milieujuristen over de wijze waarop de *Europese fijnstofregeling*, vastgelegd in de Eerste Dochterrichtlijn Lucht (1999/30/EG), moet worden geïnterpreteerd, is dit een *sweeping statement*. Zo is het niet duidelijk hoeveel ruimte de Europese fijnstofnormering laat aan creatief nationaal beleid. Voorts is het allerminst duidelijk in hoeverre het door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) nagestreefde saldobeleid (binnen een regio mogen normoverschrijdingen worden weggestreept tegen situaties waarbij de fijnstofconcentraties onder de grenswaarde blijven), in de ogen van de rechter binnen de Europese regelgeving geoorloofd is,<sup>1</sup> al zijn er ook optimistische geluiden. Het is niet uitgesloten dat de onduidelijkheid over het bestuurlijk-juridisch kader zal voortduren.

## Bouw- en ontwikkelingssector overvallen

Sinds 2002 schorste de Raad van State allerlei belangrijke, soms zelf strategisch geachte bouwplannen, wegverbredingen en bestemmingsplannen, omdat niet is aangetoond dat de plannen voldoen aan de eisen inzake fijnstofconcentraties die in Nederland gelden sinds het van kracht worden van het Besluit Luchtkwaliteit (*Staatsblad*, 2001). Voor een groot deel is dit te verklaren uit het feit dat de plannenmakers hun huiswerk niet goed hebben gemaakt en niet hebben aangetoond dat de plannen blijven binnen de maximum toelaatbare concentraties van fijnstof.<sup>2</sup> Dit neemt niet weg dat de schrik er goed inzit bij alle betrokkenen. De schade loopt in de vele miljarden euro's. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) noemde in juni 2005 een bedrag oplopend tot 7,7 miljard euro.

Anderzijds wordt vanuit de Nederlandse milieubeweging betoogd dat de strenge fijnstofnormen moeten worden gehandhaafd om de volksgezondheid te beschermen. Hoewel ook sceptici zich volop weren,<sup>3</sup> is het aannemelijk dat negeren van de fijnstofnormen doden eist.<sup>4</sup> Volgens het Milieu- en Natuur Planbureau sterven er in Nederland jaarlijks 2.300 tot 3.500 mensen vroegtijdig door kortstondige blootstelling

aan fijnstof. De effecten van langdurige blootstelling zijn veel ernstiger. Daarmee zijn aantallen van 12.000 tot 24.000 vroegtijdige sterfgevallen gemeoid. Daarbij zou het om een levensduurverkorting van zo'n tien jaar gaan.<sup>5</sup> De effecten van fijnstof doen waarschijnlijk in ernst niet onder voor die van verkeersongevallen, te veel eten en meeroken.

De schattingen van het Milieu- en Natuur Planbureau en anderen zijn gebaseerd op epidemiologisch onderzoek, waarbij wordt gezocht naar statistische verbanden tussen hoge fijnstofconcentraties in de lucht en vroegtijdige sterfte, respectievelijk aantasting van de longcapaciteit. Toxicologen vinden echter niet of nauwelijks effecten bij proefdieren of vrijwilligers, ook niet bij concentraties die de Europese jaar- en dagnormen overschrijden. Een titel van een sceptisch artikel verwoordt de intrigerende vraag: 'Waar liggen de fijnstofdoden?' Het antwoord is: nergens. Fijnstof is in de praktijk nimmer als doodsoorzaak geïdentificeerd.

Hoe kunnen de maatschappelijke kosten van de gezondheidseffecten worden gekwantificeerd?<sup>6</sup> De gezondheidsschade (sterfte en ziekte) door kortdurende blootstelling van fijnstof en ozon bedraagt 100 tot 400 miljoen euro per jaar. De totale gezondheidsschade als gevolg van langdurende blootstelling aan fijnstof kost minimaal 4 miljard euro, en kan oplopen tot 40 miljard euro per jaar. De cijfers voor de effecten van kortdurende blootstelling zijn vrij robuust, die voor langdurige blootstelling zijn met vele onzekerheden omgeven.

De bouw- en ontwikkelingssector en het lokaal bestuur zijn kennelijk grotendeels overvallen door de *Europese fijnstofnormering* en de wijze waarop daarvan Nederlandse regelgeving is afgeleid (in het Besluit Luchtkwaliteit d.d. 11 juni 2001). De gevolgen van de stagnatie in ruimtelijke ontwikkeling, bouw en infrastructuur zijn draconisch. Bovendien is het zeer de vraag of de volksgezondheid met deze regels optimaal is gediend. Steeds sterker wordt het vermoeden dat er veel is misgegaan bij de totstandkoming van de Europese en Nederlandse regelgeving inzake fijnstofconcentraties. Dat blijkt zonneklaar uit de recente publicatie over de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen, een deelstudie in het kader van het *Clingendael European Studies Programme*.<sup>7</sup> Ook blijkt dat er nog veel meer is misgelopen dan

de Clingendael-studie ons laat zien. De Wet van Murphy heeft ook hier op volle toeren gedraaid.

### **Eerste Dochterrichtlijn Lucht**

In de Clingendael-studie wordt de totstandkoming van de Eerste Dochterrichtlijn Lucht beknopt beschreven. Het Commissievoorstel, gedateerd 8 oktober 1997, is op 21 november 1997 door de Raad ontvangen. Op 22 april 1999 wordt de Eerste Dochterrichtlijn door de Raad aangenomen. De richtlijn noemt 19 juli 2001 als implementatiedatum. De Nederlandse autoriteiten stellen op tijd (11 juni 2001) het *Besluit Luchtkwaliteit* vast, waarin wordt aangegeven hoe de Nederlandse overheid de Europese fijnstofregelgeving zal toepassen.

Op basis van bestaande richtlijnen inzake luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uit 1996 ontwikkelde de Europese Commissie in 1997 een voorstel voor de Eerste Dochterrichtlijn, gebaseerd op grenswaarden voor concentraties NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, fijnstof en lood. Voor elke emissiestof stelde de Commissie een technische werkgroep in, die een *position paper* moest opstellen voor de wetenschappelijke onderbouwing van de grenswaarden. Nederland zat samen met delegaties uit Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Spanje in de expertgroep *Particulate Matter 10* ('fijnstof'). Het *position paper* van deze werkgroep is gebaseerd op (volgens Nederland) niet-betrouwbare Britse luchtkwaliteitsmetingen.

De Nederlandse delegatie heeft in de ontwerpfase kritische kanttekeningen geplaatst bij de haalbaarheid en de hoogte van de normen, maar het Nederlandse standpunt vond weinig gehoor. Waarschijnlijk zijn de expert-bezwaren niet doorgegeven aan hoog ambtelijk of politiek niveau bij de Europese Commissie. Rood c.s. spreekt van een 'gemiste kans'. Op grond van een toekomststudie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beseftte Nederland dat het uitermate moeilijk zou zijn de voorgestelde grenswaarden voor fijnstof te behalen. Nederland drong steeds aan op de noodzaak van een aanvullend communautair bronbeleid: beleid rechtstreeks gericht op beperken van schadelijke emissies. Voorts zette men in op langere implementatietermijnen. De Zuidelijke landen wilden zoveel mogelijk uitzonderingsclausules voor *natuurlijke uitstoot*. Hoewel Nederland ook met zulke natuurlijke uitstoot wordt geconfronteerd (zand, zeezout), heeft ons met deze landen geen coalitie willen vormen. Uiteindelijk stemde het in met de richtlijn.

Bij het ministerie van VROM was de directie Lucht en Energie eerstverantwoordelijk voor het Luchtkwaliteitsdossier. (Medewerkers van het RIVM zorgden voor technische ondersteuning.) De directie vertrouwde op de toekomstverkenningen van het RIVM en voerde geen aanvullende kostenberekening uit. De Rijksplanologische Dienst en de afdeling Juridische Zaken van VROM raakten vreemd genoeg niet actief betrokken bij het Luchtkwaliteitsdossier.

In het interdepartementale overleg heeft vermoedelijk alleen het ministerie van Economische Zaken (EZ) vraagtekens geplaatst bij de haalbaarheid van de normen en de kosten. Opvallend is dat V&W pas gealarmeerd raakte toen de richtlijn was aangenomen. Interdepartementale afstemming heeft niet geleid tot bredere belangenafweging of nieuwe inzichten. Naast zeer beperkte kritiek vanuit het parlement was er géén sprake van een actieve tegenlobby vanuit het bedrijfsleven, de decentrale overheden of de auto-industrie.

Ook bij het implementatietraject had VROM het initiatief. Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) werd het rapport 'Uitvoeringstoets EU-Richtlijn Luchtkwaliteit' (november 2000) opgesteld, waaruit bleek dat de uitvoeringskosten van de eerste Dochterrichtlijn 2 tot 12 miljard euro zouden bedragen. V&W probeerde actief betrokken te raken bij de omzetting van de richtlijn, maar dat lukte nauwelijks. Toen minister Pronk (VROM) het ontwerpbesluit Luchtkwaliteit eind 2000 aan de Tweede Kamer aanbod, sprak hij met nadruk over de hoge implementatiekosten. Pas na 2002, toen duidelijk werd dat de Raad van State de bouwprojecten strikt toetste op grenswaarden inzake fijnstof, ontstond een bredere maatschappelijke en politieke discussie over implementatieproblemen en werd nationaal een aanvullend beleid opgezet.

De Clingendael-studie constateert dat opnieuw is gebleken dat vraagstukken rond de uitvoering van Europese regelgeving pas in een (te) laat stadium in beeld komen. De studie stelt vast dat Europese wetgeving en nationale regelgeving niet los van elkaar mogen worden gezien.

### **Een aaneenschakeling van missers**

Als we niet alleen het proces analyseren, maar ook de inhoud van de besluitvorming, blijkt de Europese fijnstofnormering, in combinatie met het Nederlandse Besluit Luchtkwaliteit (2001), recentelijk



opgevolgd door het Besluit Luchtkwaliteit 2005, een aaneenschakeling van missers.

Allereerst heeft de Europese Commissie te voren de economische consequenties van diverse voorgenomen fijnstofnormen niet adequaat geanalyseerd, laat staan gekwantificeerd. De grenswaarden voor fijnstof zijn absoluut gehanteerd; voor afweging is geen ruimte.<sup>8</sup>

De Europese Commissie heeft tamelijk klakkeloos een aantal WHO-normen overgenomen. Daarbij is vanaf het eerste begin uitgegaan van normen uitgedrukt in PM 10 (*particulate matter* [fijnstof], met deeltjes tot 10 micrometer). Er kunnen tal van gezondheidsoverwegingen worden aangevoerd om de normen uit te drukken in PM 2.5 (fijnstof met deeltjes tot 2,5 micrometer): het zijn de kleinste delen die het negatiefste effect hebben op de volksgezondheid. Ook heeft de Commissie in de normstelling géén onderscheid gemaakt tussen goedaardig en kwaadaardig fijnstof. *Dat is onvergeeflijk*: in Neder-

ningen van fijnstofconcentraties.<sup>9</sup> Daardoor missen de normen in de praktijk scherpte en consistentie. Lang niet alle toegepaste modellen zijn gevalideerd. Door toepassing van nieuwe meetmethoden kon het Milieu en Natuur Planbureau in maart 2006 melden dat de luchtkwaliteit in Nederland toch weer meevalt.<sup>10</sup>

Doordat de bestuurlijke regels in de EU en Nederland vaag en multi-interpretabel zijn, valt nauwelijks te voorspellen hoe de rechter, respectievelijk de Raad van State de regels zullen interpreteren. Pas na vele jaren jurisprudentievorming zal deze duidelijkheid kunnen ontstaan. Planvoorbereiding is in de praktijk een Russische roulette geworden.

De Europese Commissie heeft tot nu toe nagelaten de enige maatregel te treffen die hout snijdt: een *consistent grensoverschrijdend bronbeleid*, waarbij scherpe eisen worden gesteld aan de emissies van bestaande en nieuwe auto's, motoren, schepen, landbouwwerktuigen, mobiele werktuigen en industriële installaties.

Nederland is het enige land in de EU dat een rechtstreekse, starre koppeling heeft aangebracht tussen fijnstofnormering en ruimtelijke ontwikkeling. Bouwwerken verslechteren de luchtkwaliteit niet of nauwelijks. Slechts grensoverschrijdend bronbeleid is effectief. Doordat de grenswaarden PM 10.0 in grote delen van ons land worden overschreden, dreigt nog steeds een deel van Nederland op slot te gaan.

Bij de voorbereiding van zowel de Europese als de Nederlandse fijnstofnormering zijn de implementatie-aspecten grotendeels buiten beschouwing gebleven. Ook dat is een *onvergeeflijke fout*. De Clingendael-studie laat bovendien zien dat de voorbereiding van zowel Europese als Nederlandse fijnstofnormering hoofdzakelijk een sectorale aangelegenheid is geweest. Het DG Milieubeheer van VROM had het initiatief; de Rijksplanologische Dienst (VROM), de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Economische Zaken hadden grotendeels het nakijken.

Bij de voorbereiding van de regelgeving in de Europese Unie en Nederland zijn géén praktijkmensen in het RO- en V&W-domein betrokken geweest. Mede daardoor zijn verkeerde regels uit de bus gekomen. Noch namens de Europese Commissie, noch namens de Nederlandse regering zijn pogingen ondernomen de regels uit te leggen en voorlichting te geven. De praktijk heeft zich overvallen gevoeld, vooral toen de Raad van State vanaf 2002 plannen ging afkeuren en schorsen.

### **De Europese Commissie heeft de economische consequenties van de fijnstofnormen niet adequaat geanalyseerd**

land is meer dan de helft van het fijnstof vermoedelijk goedaardig. Dat geldt vooral kleine zanddeeltjes en zeezoutaërosolen.

De Nederlandse regering heeft aanvankelijk géén gebruik gemaakt van de mogelijkheid op de Europese normen de PM 10.0-concentraties goedaardig fijnstof in mindering te brengen. Dit is pas in het Besluit Luchtkwaliteit 2005 enigermate gebeurd.

De Europese Commissie heeft gekozen voor uniforme normen in de hele Europese Unie, voorbijgaand aan grote verschillen in uitgangssituatie. Voor regio's met een ongunstige uitgangssituatie (de Randstad en Zuid-Nederland) is zo een onmogelijke opgave ontstaan. Het zou logisch zijn geweest de normen te differentiëren al naar gelang de luchtkwaliteit in de uitgangssituatie. Vervolgens zouden de normen periodiek kunnen worden aangescherpt. Zo zou een evenwichtiger relatie tussen kosten en baten in elke EU-regio zijn ontstaan.

In de fijnstofregeling is in het midden gelaten hoe en waar de fijnstofconcentraties worden gemeten en welke modellen worden gebruikt voor *ex-ante* bereke-

Wie deze (vermoedelijk niet-complete) opsomming overziet, moet constateren dat op het terrein van de fijnstofregelgeving kennelijk de Wet van Murphy geldt: alles wat fout kan gaan, is ook fout gegaan. Tegen nagenoeg alle eisen die kunnen worden gesteld aan ordelijke regelgeving en een verantwoorde afweging, is in het Luchtkwaliteitsdossier gezondigd.

De Eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit is aan een drastische herziening toe. Hetzelfde geldt voor het Besluit Luchtkwaliteit 2005. Het formuleren van een nieuw regelgevingskader zal zorgvuldig moeten worden voorbereid. Daarbij dienen diverse beleidssectoren en particuliere partijen te worden betrokken. Bovendien is nader onderzoek nodig, om een verantwoorde norm te formuleren, uitgedrukt in kwaadaardige PM 2.5 fijnstof en voor het concretiseren van een grensoverschrijdend bronbeleid. Dat gaat allemaal vele jaren duren. In de tussentijd lijkt reparatiewetgeving onvermijdelijk. Daaraan wordt nu gewerkt. Het valt te hopen dat uit de vele gemaakte fouten lering wordt getrokken.

## Noten

- 1 Zie Ch.W. Backes, 'Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!', in: *Bouwrecht*, nr 2, februari 2006, blz. 15023.
- 2 E.T. Schutte-Postma, 'De Nederlandse worsteling met de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht (NTER)*, nr 6, juni 2005, blz. 134-139.
- 3 M. Crok, 'Waar liggen de fijnstofdoden? Risico is slechts meetbaar voor statistische fijnproevers', in: *Natuurwetenschap en Techniek*, 74, nr 1, januari 2006, blz. 22-29; J.C. Hanekamp & R. Pieterman, 'Misvattingen en mystificatie rond fijnstof. Het voorzorgbeleid blijft schade aanrichten', in: *Spil*, nr 6 (219-220), 2005, blz. 15-23.
- 4 B. Brunekreef & S.T. Holgate, 'Air pollution and health', in: *The Lancet*, 360, nr 19, oktober 2002, blz. 1233-1242; B. Brunekreef & B. Forsberg, 'Epidemiological evidence of effects of coarse airborne particles on health', in: *European Respiratory Journal*, 2005, blz. 309-318; N. Künzli, R. Kaiser, S. Medina, M. Studnicka, e.a., 'Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment', in: *The Lancet*, 356, 2000, blz. 795-801.
- 5 Milieu en Natuur Planbureau, *Milieubalans 2005*, Bilthoven: MNP, 2005; Milieu en Natuur Planbureau, *Fijn stof nader bekeken. De stand van zaken in het dossier fijn stof*, Bilthoven: MNP, 2005.
- 6 M. Singels, J.P.G.N. Klooster & G. Hoek, *Luchtkwaliteit in Nederland: gezondheidseffecten en hun maatschappelijke kosten*, Delft: CE, 2005.

- 7 J. Rood, M. van Keulen, S. Nollen & G. Arts, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen. Eindrapport*, Den Haag: Clingendael European Studies Programme, december 2005.
- 8 H. Priemus, 'De dramatische gevolgen van de verabsoluteerde technische en milieu-eisen', in: *Building Business*, juni/juli 2005, blz. 44-49; H. Priemus, 'Fijnstof: splijtzwaam tussen milieu en bouwen?', in: *Rooilijn*, 38, nr 10, december 2005, blz. 507-511.
- 9 K.D. van den Hout, 'Metten, rekenen en voorspellen', in: *Milieu & Recht*, 31, nr 6, 2004, blz. 345-349.
- 10 Milieu en Natuur Planbureau, *Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek*, Bilthoven: MNP, 2006; 'Vervuiling van lucht blijkt mee te vallen', in: *NRC Handelsblad*, 3 maart 2006.

Hugo Priemus is hoogleraar Techniek, Bestuur en Management aan de Technische Universiteit Delft en wetenschappelijk directeur van het Habiforumprogramma 'Vernieuwend Ruimtegebruik'.

# Nog steeds de beste leerling van de klas?

## *België en het Europees constitutionaliseringsproces*

Op 8 februari 2006 ratificeerde het Vlaamse Parlement als laatste parlement in België het Europees Grondwettelijk Verdrag. Daarmee is de laatste horde in het Belgische ratificatieproces genomen en kan België – mits enkele formaliteiten vervuld zijn – officieel de tekst ratificeren. Dit artikel poogt een overzicht te geven van de *houding en de rol van België* tijdens het Europese constitutionaliseringsproces.

De kans dat het Grondwettelijk Verdrag in zijn huidige vorm van kracht wordt, mag dan wel uiterst klein, of onbestaanbaar, zijn, toch is zo'n analyse allerminst zinloos. Ten *eerste* werd tijdens de ratificatieprocessen, die in België plaatsvonden na de oproep van de Europese Raad tot een periode van bezinning, meermalen benadrukt dat de parlementaire debatten verder gingen dan louter de tekst van het Grondwettelijk Verdrag. Het merendeel van de Belgische parlementsleden en politieke partijen wilde met de ratificatie ook hun geloof in het Europese integratieproject uitdrukken en een politiek signaal geven dat het resultaat van een volgende verdragswijziging – of deze grondwettelijk van aard is of niet – *niet minder ver* mag gaan. Ten *tweede* leert een dergelijke analyse ons iets over hoe in België besluitvormings- en coördinatiemechanismen met betrekking tot Europese verdragswijzigingen functioneren, alsook over de manier waarop in België gereageerd wordt op een supranationaal constitutionaliseringsproces en waar de gevoeligheden liggen. Deze inzichten zijn uiterst belangrijk als lessen voor een volgende verdragswijziging – of het nu over een aangepast Grondwettelijk Verdrag dan wel over een compleet nieuwe tekst gaat.

### **Belgische vertegenwoordigers en hun onderlinge beleidscoördinatie**

Elf Belgen maakten, hetzij als volwaardig lid, hetzij als waarnemer of als opvolger, deel uit van de Conventie die een Grondwettelijk Verdrag moest voorbereiden. In vergelijking met andere lidstaten en met

de grootte van België betekende dit een omvangrijke vertegenwoordiging.<sup>1</sup> Dit valt voornamelijk te verklaren door de aanwezigheid van Patrick Dewael en Jos Chabert als twee van de zes vertegenwoordigers van het Comité van de Regio's en van George Jacobs in de kleine delegatie van het Economisch en Sociaal Comité. Bovendien trad vice-voorzitter Jean-Luc Dehaene niet op als Belgisch regeringsvertegenwoordiger, maar kon hij een naar eigen zeggen 'gezagsvolle arbitragepositie' bekleden.<sup>2</sup> Op Belgisch niveau zorgde een uitgebreide Belgische vertegenwoordiging ervoor dat de evenwichten tussen de politieke partijen en tussen het Nederlands- en Frans-talig landsgedeelte gerespecteerd konden worden.

De elf Belgische Conventieleden hebben stevast hun ideeën en standpunten onder elkaar gecoördineerd. De bedoeling hiervan was met één stem te kunnen spreken. Het bestaan van een intern-Belgische beleidscoördinatie tijdens de Conventie was vanuit theoretisch perspectief evenwel helemaal niet noodzakelijk. Sterker nog, het ging in tegen de filosofie van de Conventie die België tijdens de Europese Raad van Laken had gepropageerd. Eén van de drijfveren om een nieuwe verdragsherziening niet meer louter via de *Intergouvernementele Conferenties* te laten verlopen, was immers juist het incorporeren van andere relevante actoren en belangen in het besluitvormingsproces. De redenering bestond erin dat vorige IGC's moeilijk verlopen waren vanwege een te strikte oriëntatie op de afzonderlijke nationale belangen. De *Conventie*, die bestond uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Commissie en een aantal waarnemers, moest dat stramien doorbreken en voor een bredere blik zorgen.

In die optiek is het dus juist vreemd dat minister van Buitenlandse Zaken Michel vóór het begin van de Conventie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers verklaarde dat '[d]e standpunten van de Belgische vertegenwoordiging in de Conventie zullen

worden besproken en gecoördineerd [...]. Daartoe zal mijn departement zijn traditionele coördineringsrol uitoefenen.<sup>3</sup> Waar de bedoeling van de Conventie het verminderen van het gewicht van de nationale belangen in het debat was, creëerde België een sterke interne beleidscoördinatie. Het gevolg was dat de standpunten die de Belgische Conventieleden verdedigden, grotendeels beschouwd konden worden als 'nationale', Belgische standpunten.

Drie factoren verklaren waarom de Belgische Conventieleden gezien konden worden als vertegenwoordigers van de lidstaat België, en niet van hun afvaardigend beleidsorgaan. Ten *eerste* kregen de afgevaardigden geen duidelijk mandaat van het beleidsorgaan dat ze vertegenwoordigden of werd door dat orgaan geen controle uitgevoerd op het gedrag van 'zijn' vertegenwoordiger in de Conventie. Er werden vanuit het beleidsorgaan zelf geen pogingen ondernomen er een echte vertegenwoordiging van te maken. Ten *tweede* waren de vertegenwoordigers van het Belgische parlement (Elio Di Rupo en Karel De Gucht) géén lid van dat parlement, maar wél voorzitter van twee regeringspartijen, respectievelijk de PS en de VLD. Daarenboven kondigde Patrick Dewael, minister-president van Vlaanderen en lid van de delegatie van het Comité van de Regio's, tijdens de Conventie aan de overstap te zullen maken naar de federale regering. Ten *derde* was de Belgische regeringsvertegenwoordiger, de enige die theoretisch het regeringsbelang mocht verdedigen, Louis Michel, minister van Buitenlandse Zaken – en dus een politiek zwaargewicht in deze materie. Wanneer men deze situatie beschouwt volgens het principaal-agent-model, is de conclusie dat de Belgische Conventieleden als uitvoerders hun initiële opdracht- of lastgever (namelijk het beleidsorgaan dat ze vertegenwoordigen) hebben ingeruild voor een nieuwe principaal: de lidstaat België.

Om een coherente Belgische vertegenwoordiging in de Conventie te verwezenlijken, werd een *ad hoc*-coördinatiesysteem ontwikkeld.<sup>4</sup> Net zoals het 'traditionele' EU-beleid van de Belgische regering werd ook de Belgische inbreng in de Conventiewerkzaamheden gecoördineerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>5</sup> De coördinatie verliep via een drielagige *task force*, een systeem dat speciaal voor de Conventie werd uitgewerkt. Groep één van deze *task force* bestond uit diplomaten, juristen en academici die werkdocumenten en voorlopige teksten schreven voor de andere groepen. De coördinatievergaderin-

gen op het niveau van de Belgische Conventieleden (derde groep) werden voorbereid door hun adviseurs en medewerkers in groep twee. Hoewel eerste minister Guy Verhofstadt géén lid was van deze *task force*, was hij nauw betrokken bij de beleidscoördinatie: hij stond in nauw contact met de diverse geledingen.

Op het moment dat het Europese constitutionaliseringsproces de Conventiefase verliet en de werkzaamheden werden voortgezet in de IGC, werd ook het beleidscoördinatiesysteem gewijzigd. Van het *ad hoc task force*-systeem werd overgeschakeld naar de traditionele beleidscoördinatiemethode voor het Europees beleid van België. In vergelijking met de beleidscoördinatie tijdens de Conventie vallen twee verschillen aan te stippen. Een *eerste* verschil was dat er *andere actoren* bij betrokken waren: terwijl de coördinatie tijdens de Conventie werd gehouden tussen een aantal individuele afgevaardigden, waren de regeringen van de federale en regionale beleidsniveaus bevoegd een Belgisch IGC-standpunt te bepalen. Toch werd de continuïteit tussen beide fasen gewaarborgd door de aanwezigheid van dezelfde individuen in beide coördinatiesystemen. Zo nam Minister van Buitenlandse Zaken Michel officieel deel aan beide

### ***Wat betreft de institutionele vraagstukken was de coherentie van Belgische preferenties maximaal***

processen, was premier Verhofstadt de belangrijkste Belgische vertegenwoordiger in de IGC en tegelijk informeel maar nauw betrokken tijdens de Conventie en was Pierre Chevalier de 'persoonlijke vertegenwoordiger van de eerste minister in de IGC', maar ook plaatsvervanger van één van de parlementsvertegenwoordigers. Daarenboven speelde het Directoraat-Generaal Europese Zaken en Coördinatie (DGE) in beide fasen een centrale rol. Zoals in het traditionele EU-beleid van België vormde DGE tijdens de IGC het forum voor de Gemeenschappen en Gewesten om hun voorkeuren onderling en met de federale regering te coördineren. Tijdens de Conventie vormde DGE de drijvende kracht achter de *ad hoc task force*.

Een *tweede* verschil was dat de IGC-beleidscoördinatie haar vrijwillig karakter verloor. Door het nieuwe karakter van de Conventie bestonden op Belgisch niveau geen formele bepalingen die de

beleidscoördinatie tussen de Belgische Conventieleden regelden. In theorie was tijdens de Conventie bovendien ook geen sprake van een 'Belgische delegatie' – wat overigens niet verhinderde dat een intern beleidscoördinatiemechanisme *de facto* een dergelijke delegatie creëerde. Op de beleidscoördinatie voor de IGC was daarentegen het *Samenwerkingsakkoord van 1994* van toepassing, dat bepaalt dat (en hoe) de federale en regionale beleidsniveaus samen een akkoord moeten bereiken over de Belgische houding in EU-Ministerraden en Europese Raden – en dus ook in IGC's. Toch kan geconcludeerd worden dat België gedurende het gehele Europese constitutionaliseringsproces, tussen *februari 2002* (start van de Conventie) en *juni 2004* (einde van de IGC), met een grote mate van continuïteit handelde en zich op een coherente manier vertegenwoordigde op het Europese niveau.

### **De preferenties: België als voortrekker**

De volgende vraag is welke preferenties die coherente Belgische afvaardiging heeft verwoord in de Conventie- en de IGC-fase. België wordt traditioneel beschouwd als een voortrekker in de Europese integratie, met sterk supranationale (federale) voorkeuren en dus een grote pro-Europese orthodoxie.<sup>6</sup> Tijdens het EU-constitutionaliseringsproces bleek dit niet anders. Zo verwoordde Verhofstadt tijdens een redevoering aan de Berlijnse *Humboldt Universiteit* de Belgische visie als volgt: 'Belgium is well known as a passionate supporter of the Community model, a federal model' en 'the future of Europe lies in the construction of a federal Europe.'<sup>7</sup>

De coherentie van de Belgische voorkeuren was maximaal wat de *institutionele vraagstukken* betreft. Tijdens de Conventie hanteerde België een dubbel uitgangspunt: enerzijds het institutionele evenwicht in de EU behouden en anderzijds de communautaire procedures en structuren versterken.<sup>8</sup> Concreet betekende dit dat België pleitte voor een sterkere Commissie en een sterker Europees Parlement, een opsplitsing van de Ministerraad in een uitvoerend en een wetgevend orgaan, de creatie van een EU-Minister van Buitenlandse Zaken en het zoveel mogelijk uitbreiden van stemmen met gekwalificeerde meerderheid (voornamelijk in de domeinen van sociaal, fiscaal en defensiebeleid). De voorkeuren met betrekking tot *beleidsvraagstukken* waren iets heterogener. Hoewel tussen de politieke partijen in de Conventiefase op bepaalde punten onenigheid bestond – met als duidelijkste voorbeeld het sociaal beleid, dat sterk benadrukt werd door de socialisti-

sche partijen – werden deze meningsverschillen vrij gemakkelijk weggewerkt en werden snel compromissen gevonden. Hier was het Belgische uitgangspunt *versterking van de Europese bevoegdheden*, vooral inzake migratie-, asiel-, defensie- en sociaal beleid.

Het afsluiten van de Conventiefase en het begin van de IGC hield ook een wijziging in de Belgische houding en onderhandelingsstrategie in. Het uitgangspunt dat de EU zo communautair mogelijk moest worden georganiseerd, bleef bestaan, maar de strategie om dit te bereiken veranderde. Terwijl België er tijdens de Conventie alles aan deed zijn voorkeuren te maximaliseren, bestond de strategie tijdens de IGC erin alle verworvenheden van de Conventie te behouden en ervoor te zorgen dat het uiteindelijke akkoord zo weinig mogelijk afweek van de Conventietekst. De Belgische IGC-strategie bestond er dus in alles te doen om heropening van de debatten te vermijden, teneinde zo te beletten dat enkele essentiële stappen voorwaarts verloren gingen. Wanneer een aantal verworvenheden uit de Conventie opnieuw ter discussie zouden worden gesteld, dreigde België ermee 'tegendruk uit te oefenen. [...] [I]ndien landen te zeer drukken in de richting van unanimité, gaat België voorstellen doen in de andere richting en bijvoorbeeld meerderheidsbesluiten vragen inzake milieufiscaliteit'.<sup>9</sup>

Het politiek akkoord dat op 18 juni 2004 werd bereikt over het Grondwettelijk Verdrag, sloot voor België voldoende aan bij de Conventietekst. Eerste minister Verhofstadt noemde het akkoord dan ook 'geen ideaal resultaat, maar een goed compromis'.<sup>10</sup>

### **Reacties binnen het Belgisch politiek bestel**

Het constitutionaliseringsproces was ook van belang voor relevante actoren binnen België, allereerst de politieke partijen, in het bijzonder vanwege de sterke participatie in het Belgische politieke bestel en de daarmee gepaard gaande partijcohesie in de parlementen. Het zijn immers de partijen die het stemgedrag van hun parlementsleden grotendeels bepalen tijdens de ratificatieprocedure. Bovendien wordt een internationaal verdrag volgens Belgisch constitutioneel recht geratificeerd door het parlement. Wanneer dat verdrag betrekking heeft op bevoegdheden die binnen België verdeeld zijn over de diverse federale en regionale bestuursniveaus, moeten alle bevoegde parlementen hun goedkeuring uitspreken. Dat betekent dat de ratificatie door België een *zevenvoudige interne ratificatieprocedure* vereist.<sup>11</sup>

De belangrijkste conclusie over de interne effecten van het Europese constitutionaliseringsproces



bestaat erin dat de traditionele pro-EU-consensus een aantal barsten heeft vertoond met betrekking tot substantiële Europese beleidskwesties, maar dat de consensus nog steeds bestaat voor de institutionele structuur van de EU en het streven naar een meer federaal geïnspireerde Europese constructie. De barsten met betrekking tot de substantiële beleidskwesties waren hoofdzakelijk afkomstig van de socialistische partijen, die zichzelf 'eurokritisch' noemden. De kritiek kwam voort uit de vaststelling dat de EU voornamelijk een economisch liberaliseringsproject was geworden en te weinig aandacht besteedde aan sociaal beleid en sociale bescherming. Binnen het Belgische partijlandschap kwamen de kritische stemmen over het Europese constitutionaliseringsproces ook uit de hoek van de Franstalige groenen (Ecolo) en de Vlaams-nationalistische partij N-VA. Ze bekritiseerden respectievelijk het derde deel van het Grondwettelijk Verdrag als zou die de ontwikkeling van duurzaam en solidair EU-beleid belemmeren en het gebrek aan een meer directe stem voor de regio's in het Europees besluitvormingsproces. Het extreem-rechtse Vlaams Belang ten slotte kante zich zonder meer tegen het idee van een 'Europese Grondwet' en tegen verdieping van het Europese integratieproces.

Het is opmerkelijk dat de barsten in de pro-Europese consensus in België voornamelijk zichtbaar waren tijdens de fasen van de Conventie en van de IGC. De verkiezingscampagnes van 2003 en 2004 hebben hier hoogstwaarschijnlijk een rol gespeeld in de profileringsdrang van de partijen in nogal ideologisch geladen discussies over de richting van het substantiële EU-beleid. Vanaf de tweede helft van 2004 sloten de politieke partijen weer de rijen en verdedigden ze, met uitzondering van Vlaams Belang, het bereikte compromis. Hoewel het resultaat van het Europese constitutionaliseringsproces voor geen enkele partij optimaal was, steunden alle traditionele partijen de Belgische ratificatie. Dit is een sterke indicatie van het voortbestaan van de pro-EU-consensus in België.

De zeven parlementen hadden er inderdaad geen moeite mee het Grondwettelijk Verdrag te ratificeren. In april 2005 was de (federale) Senaat de eerste vergadering die haar ja-stem gaf. Het Vlaams Parlement deed dit als zevende en laatste in februari 2006.<sup>12</sup> Vanuit theoretisch perspectief functioneren deze zeven vergaderingen als potentiële vetospelers en is een vlot ratificatieproces geen vanzelfsprekendheid. Desondanks gaven de parlementaire ratificaties geen onoverkomelijke moeilijkheden te zien. De

pro-Europese consensus in combinatie met sterke partijcohesie speelde hierin een grote rol. De debatten konden meestal worden afgerond in één zitting en hun ondertoon was bij alle partijen, met uitzondering van Vlaams Belang, dat het Grondwettelijk Verdrag een nieuwe stap in het integratieproces betekende, heel wat verdienen kende, maar tegelijk ook een aantal tekortkomingen bevatten, alsmede elementen die niet ver genoeg gingen. De voordelen wogen voor die partijen evenwel op tegen de onvolkomenheden. Het definitieve oordeel van de politieke partijen lag dus erg dichtbij de mening van de regering: opnieuw een aanduiding van de pro-Europese consensus binnen België.

Toch liet de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag de parlementen niet onberoerd. De levendigste en meest gepolariseerde debatten werden niet gehouden over de ratificatie zelf, maar over de vraag of daartoe een (niet-bindende) *volksraadpleging* moest worden georganiseerd. Bij het begin van de IGC en in een sfeer waarin verscheidene lidstaten de organisatie van een referendum serieus overwogen,

### ***Alle traditionele partijen steunden de Belgische ratificatie***

pleitten ook enkele Belgische politici voor een dergelijke volksraadpleging in eigen land. Het parlementaire debat, op basis van een wetsvoorstel van de Vlaamse liberalen,<sup>13</sup> sleepte zich lang voort en kreeg naar het einde toe de allures van een (slechte) *soap*. De christen-democratische partijen CD&V en cdH, het Vlaams-nationalistische N-VA en de Franstalige extreem-rechtse partij Front National waren tijdens het debat tegenstander van een volksraadpleging. Enerzijds gebruikten zij de 'traditionele' argumenten tegen een referendum als zou het de representatieve democratie ondermijnen, als zouden de burgers een andere vraag beantwoorden dan de gestelde of als zouden ze met onvoldoende kennis van zaken naar de stembus trekken.

Anderzijds stak ook een typisch Belgisch argument de kop op. Het enige referendum dat ooit in België werd gehouden (in 1949), eindigde in een politieke patstelling wegens verschillende resultaten in het Nederlands- en Franstalig landsgedeelte. Veel tegenstand tegen een volksraadpleging bij de politieke elite berust nog steeds op deze ervaring.<sup>14</sup> De liberalen, groenen en Vlaams Belang steunden

het idee. Aanvankelijk waren ook de Vlaamse socialisten van sp.a het voorstel goedgezind, maar na een advies van de Raad van State dat de organisatie van een volksraadpleging ongrondwettelijk noemde, veranderde sp.a van kamp. Het voorstel verloor zijn meerderheid in de Kamer van Volksvertegenwoordigers toen ook het links-liberale Spirit, dat sinds 2003 in kartel met sp.a aan de verkiezingen deelneemt, zich bij de tegenstanders voegde. Hoewel principieel voorstander van de organisatie van referenda, vreesde de partij dat het publieke debat bezoedeld zou worden door andere discussies, vooral over het Turkse kandidaat-lidmaatschap van de EU. Tegelijkertijd werd een voorstel tot grondwetsherziening behandeld dat de bezwaren van de Raad van State zou wegwerken. Beide wetsvoorstellen haalden evenwel geen meerderheid in het parlement en het idee van een volksraadpleging werd van de agenda gehaald.

Het was de ratificatie door het Vlaams Parlement die het langst op zich liet wachten. Het weigerde immers de tekst goed te keuren vooraleer er duidelijkheid werd geschapen omtrent de implementatie van Verklaring 49 van het Grondwettelijk Verdrag. Deze Verklaring bepaalt immers dat wanneer het Grondwettelijk Verdrag het heeft over 'nationale parlementen', dit in de Belgische context als federale, gemeenschaps- en gewestparlementen begrepen mag worden. Om de erkenning van de Europese rol van de regionale parlementen – vooral voor de uitoefening van de subsidiariteitstoets – te regelen, sloten de zeven parlementaire vergaderingen in december 2005 een interparlementair samenwerkingsakkoord.<sup>15</sup> Begin 2006 werd dan ook in Vlaanderen de parlementaire ratificatieprocedure opgestart, waarna het Vlaams Parlement het Grondwettelijk Verdrag ratificeerde en België als veertiende toevoegde aan de lijst met lidstaten waarin het ratificatielicht op groen werd gezet.

### **Besluit: België als uitstekende leerling**

Tijdens het constitutionaliseringsproces, dat onder Belgisch voorzitterschap eind 2001 van start ging en resulteerde in een Europees Grondwettelijk Verdrag in 2004, heeft België zich gedragen als *voortrekker van een sterkere EU*. Het Grondwettelijk Verdrag had voor België nog verder mogen gaan en al vertoonde het een aantal onvolmaaktheden, het vormde een goed politiek compromis. De interne reacties op het constitutionaliseringsproces binnen België liggen grotendeels in de lijn van vorige verdragwijzigingen. De Belgische pro-Europese orthodoxie heeft stand-

gehouden en het Grondwettelijk Verdrag is in elke bevoegde parlementaire assemblee met *grote meerderheid* geratificeerd.

Deze *orthodoxie* heeft zowel een beleids- als een besluitvormingsaspect. Op het vlak van beleid heeft België federalistisch geïnspireerde voorkeuren verdeeld. België was één van de meest integratie-beluste lidstaten in dit proces en mag nog steeds het etiket van beste leerling in de Europese klas claimen.<sup>16</sup> Wat de besluitvorming betreft, blijkt de pro-Europese orthodoxie uit de coherente boodschap die de Belgische vertegenwoordigers zowel in de Conventie als tijdens de IGC naar voren hebben gebracht. Bovendien was de vrijwillige inbedding van de Belgische Conventieleden in interne beleidscoördinatiemechanismen enkel mogelijk omdat de *pro-Europese consensus* onder de traditionele politieke partijen nog steeds bestaat. Na het bereiken van een politiek akkoord over het Grondwettelijk Verdrag werden de rijken tussen de grote politieke machtsblokken (met uitzondering van Vlaams Belang) gesloten en werd het, net als tijdens de ratificatieprocessen van vroegere Europese verdragwijzigingen, in grote mate gesteund door de diverse parlementen.

Ook tijdens de in juni 2005 door de Europese Raad afgekondigde reflectieperiode werd de pro-Europese gedachte door België sterk verwoord. Het is het afgelopen jaar evenwel nooit duidelijk geworden wat concreet werd bedoeld met een dergelijke 'reflectieperiode'. Daar waar een aantal lidstaten een verder debat over Europese integratie en verdieping ontweek of hun nationale ratificatieprocedures opschortte, wakkerde de Belgische premier Verhofstadt het debat aan en koos voor de voluntaristische weg: een manier van handelen die hem ook tijdens het Belgisch voorzitterschap van 2001 en in de aanloop naar de Verklaring van Laken kenmerkte. In zijn boek *De Verenigde Staten van Europa* pleit hij immers voor een verder verdiepend kern-Europa met de landen uit de Eurozone die moet uitgroeien tot een volwaardige politieke unie.<sup>17</sup> De overige EU-lidstaten kunnen, in de visie van Verhofstadt, op termijn lid worden van deze Verenigde Staten van Europa, maar vooralsnog werken zij verder samen in een confederaal verband, waardoor twee concentrische cirkels ontstaan. Met dit boek, dat intussen al in een aantal Europese hoofdsteden door Verhofstadt is gepresenteerd, kiest de Belgische premier dus voor de vlucht naar voren om uit de huidige impasse te geraken. Of de overige Europese lidstaten – en in de eerste plaats die uit de Eurozone – in dit verhaal willen meestappen, zal de komende maanden moeten blijken.

## Noten

- 1 Peter Bursens, 'Het Belgische optreden tijdens de Europese Conventie', in: *Internationale Spectator*, september 2003, blz. 415-419.
- 2 J. Dehaene, *De Europese Uitdaging. Van Uitbreiding tot Integratie*, Leuven: Van Halewyck, 2004, blz. 50.
- 3 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Integraal Verslag Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen*, 19 februari 2002, doc 50 661.
- 4 Peter Bursens, 'Enduring federal consensus: an institutionalist account of Belgian preferences regarding the Future of Europe', in: *Comparative European Politics*, 2, 2004, 3, blz. 339-357; en C. Crombez & J. Lebbe, *Policy Processes and Positions for Convention and IGC: Belgium, Luxembourg and the Commission*, ECPR Joint Sessions, Uppsala, 2004.
- 5 Voor een overzicht van de coördinatiemechanismen voor het Belgische EU-beleid, zie Bart Kerremans, 'Determining a European policy in a multi-level setting: the case of specialized co-ordination in Belgium', in: *Regional & Federal Studies*, 10, 2000, 1, blz. 36-61.
- 6 Zie daarover bijv. Bart Kerremans, 'Belgium: From Orthodoxy to Pragmatism', in: Finn Laursen (red.), *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense: Odense University Press, 2002, blz. 43-70; en Jan Beyers & Bart Kerremans, 'Diverging images of consensus: Belgium and its views on European integration', in: K. Goldmann & K. Gilland (red.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm: Stockholm University (Department of Political Science), 2001, blz. 126-159.
- 7 *The new European Constitution from Laeken to Rome*, speech by PM Guy Verhofstadt for the Humboldt Universität Berlin, 25 november 2003, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/hre/hre6/verhofstadt.pdf> [pdf]
- 8 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Les grandes lignes de la politique extérieure. Krachlijnen van het buitenlands beleid*, Brussel: Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen, 20 oktober 2003, doc 51 0315/001, blz. 4-5. Voor meer gedetailleerde gegevens over de Belgische preferenties: G. Verhofstadt, *Montesquieu en de Europese Unie*, toespraak door Eerste Minister Guy Verhofstadt voor het Europacollege, Brugge, 18 november 2002, <http://www.diplomatie.be/nl/press/speechdetails.asp?TEXTID=3407>; A. Michalski & M. Heise, *European Convention on the Future of Europe: An Analysis of the Official Positions of EU Member States, Future Member States, Applicant and Candidate States*, Den Haag, Clingendael Working Paper, 2003, [http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030400\\_cli\\_ess\\_michalski.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030400_cli_ess_michalski.pdf) [pdf]; Europese Conventie, *Contribution by Louis Michel, Gijs de Vries and Jacques Santer, members of the Convention: Memorandum of the Benelux: a balanced Institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union*, Brussel, 2003, CONV 457/02; Belgische federale regering, *Zuurstof voor het land. Een creatief en solidair België. Regeerverklaring en regeerakkoord*, Brussel, 2003, [http://www.premier.fgov.be/nl/politics/20030710-accord\\_gov.pdf](http://www.premier.fgov.be/nl/politics/20030710-accord_gov.pdf) [pdf]
- 9 Aldus de Belgische IGC-vertegenwoordiger Pierre Chevalier in *De Tijd*, 28 oktober 2003.
- 10 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers & Belgische Senaat, *De Intergouvernementele Conferentie over de toekomst van de Europese Unie*, Brussel: Federaal Adviescomité voor de Europese aangelegenheden, 1 juli 2004, 0312/5 (Kamer), 3-219/5 (Senaat).
- 11 Het betreft hier ratificatie door de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaamse Parlement, het Parlement van de Franstalige Gemeenschap, het Waalse Parlement, de Brussels-Hoofdstedelijke Raad en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.
- 12 In de Senaat was de uitslag van de stemming 54 voor, 9 tegen, 1 onthouding (28 april 2005); in de Kamer: 118 voor, 18 tegen en 1 onthouding (19 mei 2005); in het Brussel Parlement: 69 voor en 10 tegen (17 juni 2005); in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap: 21 voor en 2 tegen (20 juni 2005); in de Waalse Gewestraad: 58 voor en 3 tegen (29 juni 2005); in de Franse Gemeenschapsraad werd de tekst met unanimitieit goedgekeurd (19 juli 2005); en ten slotte, in het Vlaams Parlement: 84 voor, 29 tegen en 1 onthouding (8 februari 2006).
- 13 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe. Wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa*, Brussel, 14 oktober 2003, doc 51 0281/001.
- 14 W. Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven: Acco, 2001, blz. 74-78.
- 15 Vlaams Parlement, *Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005*, 19/12/2005, stuk 628 (2005-2006).
- 16 Overigens verwijst 'beste leerling van de klas' naar de oriëntatie en preferenties van België ten aanzien van het Europese integratieproject als zodanig. Wanneer het daarentegen implementatie van EU-regelgeving betreft, behoort België geenszins tot de beste leerling van de klas.
- 17 G. Verhofstadt, *De Verenigde Staten van Europa. Manifest voor een nieuw Europa*, Antwerpen/Amsterdam: Houtekiet, 2005 (geregenseerd door Steven van Hecke in het maartnummer 2006 van de *Internationale Spectator*, blz. 160-161).

Tom Delreux is als Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven.

## Babylonische spraakverwarring over Europese Grondwet

Anders Samuelsen (red.)

**One Union, Many Voices.**

**The EU meets the people.**

Brussel: Euro Comment, oktober 2005;  
145 blz.; £ 10,50; ISBN: 09-81010-31-X

Januari jl. verraste minister Ben Bot de Oostenrijkse minister van buitenlandse zaken Ursula Plassnik onaangenaam met de opmerking dat de Europese grondwet 'dood' is. Een boude uitspraak van een minister van een land dat mede debet is aan de huidige crisis. Vooral ook omdat deze opmerking werd gemaakt tegen de voorzittende EU-lidstaat, die de ondankbare taak heeft in juni 2006 het grondwettelijk verdrag te reanimeren. Hoe komt het dat dit *verdrag* – voluit gesteund door de regeringen van EU-lidstaten – werd afgewezen in Frankrijk en Nederland, terwijl in Spanje een ruime meerderheid vóór stemde? Naar een antwoord wordt gezocht in dit boek, het geesteskind van Anders Samuelsen, Deens lid van het Europees Parlement (voor de alliantie van liberalen en democraten voor Europa). Het biedt in de huidige 'reflectieperiode' een Europees vergelijkend perspectief op de nationale referenda en debatten over de Europese grondwet in 15 EU-lidstaten.<sup>1</sup>

Afkomstig uit een land dat zeer EU-kritisch is en waar de bevolking zich al zes keer eerder mocht uitspreken over belangrijke EU-zaken, betoont Samuelsen zich – net als veel andere auteurs in dit boek – géén groot voorstander van het referenduminstrument. Vers in het EP kwam hij erachter dat 'eenheid in verscheidenheid', zoals in de constitutie is opgenomen, een reële weergave is van de huidige situatie en verbaasde hij zich over de grote verschillen in achtergronden en benaderingen van

Europa onder zijn collega's. Om zich beter te kunnen inleven in de nationale debatten, benaderde hij vijftien gezaghebbende politiek analisten, journalisten of schrijvers uit de desbetreffende landen. Deze vijftien bijdragen geven een gevarieerd, interessant en actueel beeld van de uiteenlopende nationale discussies. Dat is de grootste verdienste en toegevoegde waarde van dit boek.

Samuelsen stelt in zijn rommelige inleiding dat de willekeurige volgorde waarin de landen besproken worden, is gebaseerd op een representatieve selectie van vier van de 'Founding Fathers' (Frankrijk, Nederland, Italië en Duitsland), vervolgens zeven West-Europese 'nieuwkomers' (Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Portugal, Spanje, Finland en Zweden) en tot slot vier landen die na de val van de Muur toetraden (Polen, de Tsjechische Republiek, Hongarije en Oostenrijk). Dit komt niet erg overtuigend over. Voor de consistentie en diepgang in zijn boek had hij wellicht beter alleen die tien landen moeten kiezen die oorspronkelijk een referendum over de grondwet hadden gepland. Daarnaast was het overzichtelijk geweest als de redacteur vergelijkende tabellen/statistieken had toegevoegd, bijvoorbeeld over de chronologie van het ratificatieproces, welke landen wel in een referendum voorzagen en welke niet, enz.

Twee van de vijftien besproken lidstaten betreffen – uiteraard – Frankrijk en Nederland, die vanwege het Nee/Non in de andere hoofdstukken als referentiekader dienen. Volgens de auteur van het eerste, kernachtige hoofdstuk over Frankrijk, Dominique Moïsi, is het Franse *Non* te herleiden tot de drieslag: Uitbreiding, Globalisering en Chirac. In dit pessimistisch gestemde hoofdstuk, waarbij Moïsi stelt dat het Nee wel eens het einde van de

EU zou kunnen betekenen, werkt hij deze drieslag nader uit. Vóór de uitbreiding kon Frankrijk nog pretenderen het hoofd van de Europese familie te zijn: Europa was de voortzetting van de Franse ambities met andere middelen. Deze gepercipieerde dominerende rol van Frankrijk is na de uitbreiding teloor gegaan, waarbij tot overmaat van ramp de nieuwe lidstaten vaker naar Washington luisteren dan naar Parijs. Voeg hierbij de ambivalente houding ten aanzien van Europa van 'de zwakste President van de Vijfde Republiek', en de belangrijkste ingrediënten van het Franse *Non*, met de Poolse loodgieter als symbool, zijn bekend.

In het tweede hoofdstuk behandelt de aan het weekblad *Elsevier* verbonden Syp Wynia het Nederlandse *Nee*. Samuelsen stelt terecht in zijn inleiding dat het *juist* voor Nederland verbazingwekkend is dat er een referendum plaatsvond. Waar dat in sommige andere landen constitutioneel verplicht is, betrof het in Nederland het eerste referendum sinds 1797. Een oneigenlijk gebruik van dit instrument ligt altijd op de loer. Wynia gaat, na een lange ontstaansgeschiedenis van het referendum, hierop in, als hij bijvoorbeeld verwijst naar onderwerpen waar het Constitutioneel Verdrag nu juist *niet* over ging en waarover in Nederland gedebatteerd werd: de 'Hel en Verdoemenis'-campagne van de regering, het Turkije-debat, dierenrechten en *coffeeshops*.

Zijn belangrijkste conclusie is dat het referendum in een politiek vacuüm plaatsvond. De politieke partijen zijn, zeker na de Fortuyn-revolutie, hun trouwe achterban kwijt en 'Europa' was een halve eeuw lang nooit onderwerp van politiek debat. De losgeslagen kiezer stemde hierom, maar ook vanwege de economische recessie, het nieuws over de ver-

keerde introductiekoers van de Euro en – ten dele – als protest tegen de regering-Balkenende, massaal ‘Nee’. Wat resteert is dat er in Nederland een pril Europa-debat van de grond is gekomen. Wynia claimt hiervoor het startschot te hebben gegeven in zijn hoofdartikel in *Elsevier* van 16 april 2005, waarin hij tot nee oproept. Dit lijkt te veel eer, omdat hij voorbijgaat aan diverse artikelen van andere auteurs, maar ook aan de rol van de referendumcommissie, die voor- en tegenstanders met steun van subsidies hun boodschap over het voetlicht liet brengen. Dat deze commissie een onmogelijke taakstelling had, wat mede debet was aan het ‘Nee’, zoals een extreem korte voorbereidings- en campagnetijd en onvoldoende financiële middelen, vermeldt Wynia niet.

Na deze twee hoofdstukken is de toon van het boek gezet. De titels van de hoofdstukken over Finland en Zweden zeggen genoeg. Respectievelijk luiden die ‘Referendum – Why run the risk’ en ‘If you don’t want to hear the answer, don’t ask the question’. Hoewel Zweden een traditie van referenda kent, was het in het licht van het dubbele Nee niet ongelukkig dat een pauze ingelast kon worden, gezien de onzekere uitkomst in eigen land. Ook

in Finland en Tsjechië kwam het niet ongelegen voorlopig maar géén referendum te houden, en zeker Tony Blair moet een diepe zucht van verlichting hebben geslaakt dat het Britse referendum bij een aankondiging kon blijven.

De diverse hoofdstukken hebben alle een andere invalshoek. Niet verwonderlijk, omdat het Europa-debat in iedere lidstaat door nationale sentimenten en prioriteiten wordt gekleurd. Samuelsen had, als redacteur, de auteurs kunnen oproepen in ieder geval een aantal centrale elementen in hun bijdragen op te nemen (kloof politiek-publiek, het percentage voor- en tegenstanders, het verloop van het debat, enz.), die dan als rode draad door het boek zouden lopen. Dit is niet gebeurd en daarom verwacht de lezer dat Samuelsen in de conclusie een samenvatting van de diverse bijdragen presenteert waarin de overeenkomsten én verschillen tussen de vijftien besproken lidstaten tot uiting komen.

Niets van dit alles. Zijn conclusie is geen conclusie, maar daarentegen een soort stappenplan, waarin geen samenhang met de diverse bijdragen valt te ontwaren. Samuelsen ‘misbruikt’ de conclusie om zijn eigen politieke stokpaardjes te berijden over hoe Europa populairder kan worden onder

de bevolking en wat zaken zouden zijn waarop de EU zich zou moeten concentreren. In vier paragrafen behandelt Samuelsen achtereenvolgens de bestrijding van de (georganiseerde) misdaad, inclusief terrorisme; nieuwe wegen om verdere uitbreiding van de EU mogelijk te maken; het afschaffen van EU-‘absurditeiten’, om tot een zinvolle samenwerking te komen; en, tot slot, het stopzetten van (referenda)campagnes. Een analyse van de grondwet ontbreekt, evenals een visie over hoe het ratificatieproces vlotgetrokken zou kunnen worden. Wat rest is de impressie van een grote baby-lonische spraakverwarring. En wilde dit boek juist niet helderheid verschaffen?

#### Noot

- 1 De 15 landen die in het boek behandeld worden zijn achtereenvolgens: Frankrijk, Nederland, Italië, Duitsland; Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Portugal, Spanje, Finland, Zweden; Oostenrijk, Polen, de Tsjechische Republiek en Hongarije.

Suzan Nollen & Rob Boudewijn

Suzan Nollen en Rob Boudewijn zijn verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael.

## Het geopolitieke tekort van Europa

Rob de Wijk

### Supermacht Europa.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2005; 224 blz.; 22,50 euro; ISBN: 90-5330-463-0

De Nederlandse politiek lijkt nog altijd haar wonden na de Grote Kater van het verloren Europese Grondwetsreferendum. Waar de aanknopingspunten te zoeken om de bevolking opnieuw enthousiast te maken voor het Europees Project, daar waar bezie-

lende overtuiging nu juist zo pijnlijk ontbrak in de referendumcampagne? De blik is naar binnen geslagen. Men klampt zich vast aan een debat over subsidiariteit als reddingsboei om het Europese en het nationale opnieuw met elkaar te verbinden.

Bij het referendum was pijnlijk duidelijk geworden dat het Europees Dossier de afgelopen decennia *de facto* aan een klein ‘Europa-kartel’ van ambtenaren, politici en deskundigen gedelegeerd was. Het draagvlak van Brussel binnen de Haagse Kaasstolp

bleek uiterst pover. Bij alle retoriek, dat al onze regelgeving uit Brussel komt en dat Europa binnenland zou zijn geworden, bleek de verhouding van Den Haag tot de regelmachinekamer van Brussel gewoon slecht geregeld, zo liet een rapport van de Raad van State onlangs schrijnend zien. En dat in een *Founding* lidstaat uit het Oude Europa! Vandaar nu een groot subsidiariteitsdebat als bezwering om op zijn minst de kloof tussen nationale politieke elite en de Europese bestuurslaag te dichten (over

de kloof tussen Europees bestuur en de bevolking hebben we het dan nog maar niet).

Iemand die zich prettig aan deze malaisesfeer rondom Europa onttrekt, is Rob de Wijk, Clingendael's hoogleraar strategische studies en internationale betrekkingen en veelgevraagd commentator op radio en tv. In het geheel niet afgeschrikt door de negatieve referendumuitslag en de eurosceptische tijdgeest, zet hij in zijn na het referendum verschenen boek *Supermacht Europa* de Europese integratie juist *fast forward* in de allerhoogste versnelling. Er is geen alternatief, de nieuwe geopolitieke realiteit dwingt Europa slechts tot één handelingsperspectief: wil de Europese Unie haar welvaart en welzijn behouden, wil zij de komende decennia niet marginaliseren en geen speelbal worden van Amerikaanse en Aziatische geopolitieke machinaties, dan rest haar niets anders dan zich krachtig aaneen te smeden teneinde als supermacht op het wereldtoneel economische en militaire machtspolitiek te bedrijven om haar belangen veilig te stellen. Dat is de hoofdstelling van het boek.

De Wijks boek gaat meer over de geostrategische omgeving van Europa dan over Europa zelf. Grote delen van het boek laten zich lezen als een collegedictaat Internationale Veiligheidsvraagstukken. In een vlotte stijl wordt uiteengezet wat de toekomstige mondiale bedreigingen zijn en welk geopolitiek spel zich daaromheen aan het voltrekken is. Hier blijken het talent en de ervaring van De Wijk om ingewikkelde zaken aan een groter publiek uit te leggen. Kristalhelder laat hij zien dat in de nieuwe wereldorde veel draait om olie en grondstoffen, handelsbelangen en terroristische dreiging: Rusland, China, India, Australië en de Verenigde Staten zijn zich strategisch aan het positioneren voor de 21ste eeuw. Europa – economische reus, politieke dwerg en pacifistische

*softie* – trekt, als het niet uitkijkt, fors aan het kortste eind. Europa, let op uw zaak! U bent bezig uw toekomst te verspelen. Alle seinen staan op rood: demografisch, economisch, geopolitiek. Op de nieuwe wereldkaart van de 21ste eeuw, met de Stille Oceaan in het midden, dreigt Europa als buitenpost *het Verre Westen* te worden.

De Wijk verbindt stevige doch coherent conclusies aan de door hem geschetste alarmsituatie voor Europa. Hij heeft een helder beeld van waar Europa naar toe moet: 'Mijn *finalité* is de Unie als supermacht.' Alleen door verdergaande integratie kan de Unie een noodzakelijke economische en militaire machtspolitiek voeren om de Europese belangen in de wereld te verdedigen. Dat vraagt om niets minder dan een coherent en daadkrachtig gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en een bereidheid zonnodig met militaire middelen olie- en handelsbelangen veilig te stellen. Exit *civil power* Europa.

*Bête noire* in De Wijks analyse is de hedendaagse politieke elite van Europa. De Wijk reduceert de Europese malaise tot een leiderschapsprobleem, inclusief het Franse 'non' en het Nederlandse 'nee'. Hij verwijt de politieke elites een totaal gebrek aan strategisch inzicht en visionair vermogen. Zij verstaan de tekenen des tijds niet, ontberen een visie op Europa en tonen gebrek aan leiderschap.

Kritiek op de Europese beleidsmakers gaat bij De Wijk geregeld over in een komisch soort Europese zelfhaat. Hij zegt het met zoveel woorden: de Europese samenleving dreigt aan haar postmoderne, postmaterialistische decadentie ten onder te gaan. Het Avondland is een continent van risicomijdende watjes geworden: zelfgenoegzaam, weinig innovatief, te sterk gehecht aan sociale bescherming, een comfortabel leven en niet-militaire conflictoplossing. In één zin: de Europese sneuvelbereidheid is te laag.

Inderdaad: Europa moet van De Wijk een forse scheut Mars toegediend krijgen, wil het de 21ste eeuw goed kunnen doorkomen en wil het via een strategisch partnerschap de Transatlantische Huwelijks crisis met Supermacht Amerika alsnog te boven komen.

Er valt van alles op De Wijks deterministische boek ('There is No Alternative') af te dingen, maar niet dat het niet met bravoure is geschreven. De vlotte schrijfstijl gaat hier en daar over in al te vlot denken. De stijl is soms meer die van een schotschrift: een opgewonden *J'Accuse* tegen al die dommeriken in Europa die maar niet willen zien welke gevaren hen omringen. De Wijks haat/liefde-verhouding met de Europese (politieke) cultuur pakt tegenstrijdig uit: Europa oproepen een militaire *superpower* te worden is net zo iets als aan Baron van Münchhausen te vragen zichzelf met de haren uit het moeras te trekken door King Kong te worden. Maar pas op: de urgentie die De Wijk schetst is serieus. Op al diegenen die haken, ogen en praktisch-politieke belemmeringen op de weg zien naar De Wijks luchtspiegeling van een Europese Militaire en Economische Supermacht en naar 'harde Brusselse sturing' (en dat zijn er natuurlijk vele – ofwel: hoe realistische machtspolitiek in de internationale betrekkingen botst op de realistische machtspolitiek van het Europese integratieproces), rust de bewijslast op het geopolitieke alarm-scenario voor Europa op zijn minst met een beter antwoord te komen.

René Cuperus

René Cuperus is wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting, denktank van de PvdA; hij is verantwoordelijk voor het *Forum Scholars for European Social Democracy*, een Europees netwerk van centrumlinkse denktanks.

## Land van Dracula en Ceausescu?

Jan Willem Bos

**Land in de marge van Europa.**

**Roemenië na de revolutie (1989-2004).**

Leiderdorp: Go-Bos Press, 2005; 296 blz.;

19,90 euro; ISBN: 90-804114-6-9

Op 1 januari 2007 hoopt Roemenië lid te kunnen worden van de Europese Unie. Wat is er bekend over dit land dat hoopt terug te keren in de Europese moederschoot? De titel van dit boek, *Land in de marge van Europa*, geeft niet alleen aan dat de kennis over Roemenië relatief gering is, maar duidt ook op het feit dat het 'algemene imago van het land nog altijd niet gunstig (is)...', aldus de auteur Jan Willem Bos in het voorwoord (blz. 11). De nu gebundelde artikelen, die tussen december 1999 en oktober 2004 verschenen (grotendeels in het voormalige *Oost-Europa Verkenningen*, vervolgens in het in 1995 door de auteur samen met Sorin Alexandrescu opgerichte tijdschrift *Roemenië Bulletin*) dienen dit ongunstige imago bij te stellen. Zo stelt de auteur: '[...] ik ben er van overtuigd dat dit [het ongunstige imago, RB] onterecht is en voor het grootste gedeelte stoelt op onwetendheid.' (blz. 11) De missie van de auteur is dus duidelijk, waarvan akte.

Het boek bestaat uit twee delen. Deel I, 'Roemenië na de revolutie', bevat observerende, persoonlijk getinte reportages en kronieken over de ontwikkelingen na 1989. De 21 korte hoofdstukken zijn min of meer chronologisch gerangschikt. Vermoedelijk is er een typefout gemaakt in de tijdsafbakening van het eerste hoofdstuk, 'Strijd om de vrijheid 1999/2005', waarin de auteur de heftige omwenteling in december 1989

beschrijft en de gevolgen daarvan voor de daaropvolgende anderhalve decennia. Aan de orde komt ook de precare situatie van het geschreven woord, in de hoofdstukken 'Media op borgtocht' (over de moeizame situatie van de oppositionele pers) en 'Vertalen tussen de regels door' (over de nog alom aanwezige communistische reflexen in de literaire wereld). De beschouwing over het arbitraire optreden van scheidsrechter Ioan Igna tijdens de interland Nederland-Duitsland in 1988 onder de titel 'Voetbal en vrouwen' is een vreemde eend in dit gedeelte van het boek.

Het tweede gedeelte, getiteld 'Mijn Roemenië', is wezenlijk anders van inhoud. In acht hoofdstukken belijdt de auteur zijn liefde voor Roemenië. Afgezien van twee informatieve hoofdstukken over Corruptie en *Blocuri*, de 'systematisering' van in het bijzonder het Roemeense platteland onder Ceausescu, blijft het de vraag hoe relevant het voor de lezer is te weten dat de auteur in 1978 in de trein een fles *tuica turt* soldaat maakte, dat hij op 2 april 1974 zijn eerste brief vanuit Roemenië naar Nederland verstuurde en wat hij tijdens de kerstdagen van 1989 nu precies at en dronk. Het boek had aan kracht gewonnen indien de twee genoemde hoofdstukken integraal deel hadden uitgemaakt van deel I van het boek. Het tweede gedeelte had dan apart gepubliceerd kunnen worden voor Roemenië-lovers.

De auteur spreekt de wens uit dat Roemenië, 'normaal gesproken', in 2007 tot de EU kan toetreden. De *crux* zit in de woorden 'normaal gesproken'. Formeel-technisch gezien zijn de onderhandelingen tussen Roemenië en de EU op 6 december 2004 afgerond. De toekomstige toetreding is formeel bekrachtigd met de ondertekening van het toetredingsverdrag

op 25 april 2005 in Luxemburg.<sup>1</sup> Als gevolg van de aanhoudende berichtgeving over het slecht functionerende justitieel apparaat,<sup>2</sup> de gebrekkige persvrijheid,<sup>3</sup> maar vooral de endemische corruptie, bestaat er echter gereede twijfel of Roemenië in 2007 inderdaad wel *Europe-proof* zal zijn.<sup>4</sup>

Met alle respect voor de geweldige inspanningen die het land zich getroost heeft om zich voor 2007 te kwalificeren, een functionerende rechtsstaat is wél basisvoorwaarde voor toetreding. Uit het meest recente *progress report* van de Europese Commissie blijkt dat vooral de corruptie nog steeds zorgwekkend is.<sup>5</sup> De Roemeense ambassadeur in Nederland, Iulian Buga, stelt hier tegenover dat er veel vooruitgang is geboekt, waarbij hij cijfers van de *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) aanhaalt om aan te tonen dat de corruptie in zijn land tot 'normaal' Europees niveau is gedaald.<sup>6</sup> Volgens *Transparency International*, de meest gezaghebbende corruptie-indicator, bungelt Roemenië de laatste jaren echter steevast ergens rond de 85ste plaats, achter landen als Wit-Rusland, Rwanda, Turkije, Egypte en Suriname.<sup>7</sup>

Wellicht dat minister Bot daarom stelde dat de definitieve beoordeling van Roemenië niet dient te gebeuren op basis van het reguliere *progress report*, dat medio mei is voorzien, maar dat dit oordeel pas in december moet worden uitgesproken. De nieuwe regering-Basescu heeft de corruptiebestrijding immers voortvarend opgepakt en lijkt hier nu écht werk van te maken, maar zij is nog geen anderhalf jaar in functie. Waren dezelfde optimistische geluiden niet te horen bij het aantreden van de regering-Constantinescu in 1996 en was voormalig premier Adrian Nastase ook niet een vurig bestrijder van de

corruptie, terwijl hij nu zelf hiervoor is aangeklaagd?

Eerst zien, dan pas geloven dus. Valt de corruptie via massale overheids-campagnes werkelijk uit te bannen of is het verschijnsel te diep ingebed in het reguliere, sociale leven? Van dit laatste biedt de auteur een amusant voorbeeld toen hij gastdocent Nederlands was aan de Universiteit van Boekarest. In het hoofdstuk 'Corruptie – een bekentenis' schetst hij hoe hij thuis belaagd werd met flessen drank door een moeder die graag een hoger cijfer wilde zien voor haar zoon, om in aanmerking te komen voor een studiebeurs naar Groot-Britannië. *Domnul Profesor* wijzigt de 6 uiteindelijk in een 10.

Het negatieve imago van Roemenië berust inderdaad deels op onwetendheid. Wat is de kennis over Roemenië, behalve dan dat het land is van Dracula en Ceausescu? Alleen goed ingevoerde enkelingen weten zich misschien nog de *Mineriada* (het in opdracht van de regering wegknuppelen van de oppositie door mijnwerkers begin jaren negentig) te herinneren. Vooral deel I van het boek nuanceert dit obligate beeld. Iedereen die zich privé dan wel professioneel een oordeel wil vormen over de ontwikkelingen in Roemenië na 1989, zou

daarom dit boek moeten aanschaffen, ondanks de sterk persoonlijke visie en een hoofdstukindeling die voor verbetering vatbaar is.

#### Noten

- 1 Ook dienen alle 25 lidstaten het toetredingsverdrag te ratificeren. Thans (eind april 2006, RB) hebben 12 landen het verdrag geratificeerd, waaronder 8 nieuwe lidstaten. Dat het merendeel der ondertekenaars bestaat uit nieuwe lidstaten kan uit het oogpunt van onderlinge solidariteit en een gedeeld – communistisch – verleden, geen toeval zijn. Dit wordt onderschreven door het feit dat in de nieuwe lidstaten verdergaande uitbreiding veel positiever wordt gepercipieerd dan in de 'oude 15'.
- 2 'Rumänien und Bulgarien auf dem Weg in die EU?', in: *Frankfurter Allgemeine*, 5 april 2006.
- 3 Het landenrapport van *Freedom House* kwalificeert de situatie van de Roemeense media in 2005 als 'partly free'.
- 4 Volgens de *Eurobarometer* van 16 december 2005 is slechts 43% van de Europeanen vóór toetreding van Roemenië. Nederland steekt hier nog gunstig bij af met 52% voorstanders. Volgens het NRC-webcongres is thans echter bijna 60% van de Nederlanders tegen toetreding van Roemenië in 2007, zie: *NRC Handelsblad*, 4 februari 2006.

5 'Surveys [...] confirm that corruption remains a serious and widespread problem that affects many aspects of society. The impact to date of Romania's fight against corruption has been limited [...].'

6 Iulian Buga, 'Toetreden Roemenië goed voor iedereen', in: *Financieele Dagblad*, 1 februari 2006. Volgens het *Transition Report 2005* van de EBRD zou de corruptie-index gedaald zijn van 2,7% in 2002 naar 0,7% in 2005, '[...] dicht bij het gemiddelde van de lidstaten van 0,5 procent, en lager dan in sommige huidige EU-leden'. Deze cijfers worden ook opgevoerd door Ben Jager, 'Roemenië is geen corrupt land meer', in: *de Volkskrant*, 16 februari 2006.

7 Zie: [www.tranparancy.org](http://www.tranparancy.org). In 2004 was Roemenië samen met Iran en de Dominicaanse Republiek terug te vinden op plaats 87. In 2005 bekleedde het land de 85ste positie, wederom met de Dominicaanse Republiek en met Mongolië.

Rob Boudewijn

Rob Boudewijn is verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael.

## Wit-Rusland en de onmacht van de EU

Dov Lynch (red.)  
**Changing Belarus.**

*Parijs: Institute for Security Studies, november 2005; Chaillot Paper nr. 85; 128 blz.; (te downloaden van website [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org))*

Wit-Rusland wordt ook wel de 'voorpost van tirannie' genoemd. Voor

de EU vormen de ontwikkelingen in deze voormalige sovjetrepubliek – en nieuwe buurstaat – een voortdurende bron van zorg. Ondanks het uitgeven van verklaringen, het opschorten van onderhandelingen en het instellen van sancties is Brussel er namelijk niet in geslaagd het regime in Minsk ertoe te bewegen de weg naar democratie in te slaan. Integendeel zelfs. In de jaren die zijn verstreken sinds president Alexander Loekasjenko in 1994 aan de

macht kwam, is het land alleen maar verder afgegleden in de richting van een dictatuur.

In de 85ste *Chaillot Paper* van het Parijse Institute for Security Studies, getiteld *Changing Belarus*, stellen redacteur Dov Lynch en zijn vijf co-auteurs de vraag centraal hoe de onmacht van de EU om in Wit-Rusland veranderingen te bewerkstelligen, kan worden verklaard. Op basis van een analyse van zowel de interne situatie

in het land als de invloed die externe actoren daarop uitoefenen, besteedt Lynch *cum suis* bovendien aandacht aan de vraag welke maatregelen er genomen kunnen worden om de impasse in de dialoog tussen Brussel en Minsk te doorbreken.

Dit laatste is een verre van eenvoudige taak – dat wordt onmiddellijk duidelijk bij het lezen van *Changing Belarus*. De oorzaken van het Europese onvermogen Wit-Rusland te assisteren bij het doorvoeren van de benodigde hervormingen zijn namelijk diepgevoerd. Zo blijkt uit het hoofdstuk 'Nationalisme et identité en Biélorussie' van Alexandra Goujon (overigens het enige Franstalige artikel in een verder Engelstalige bundel) dat de bevolking van Wit-Rusland zich niet *per se* als Europees beschouwt. Hoewel de auteur in het vage laat hoe de identiteit van de gemiddelde Wit-Rus dan wél moet worden gedefinieerd, laat zij in ieder geval zien hoe het bestaan van pro-Russische en pro-Slavische stromingen de positie van Loekasjenko ten goede komt.

Het ontbreken van een sterke pro-Europese beweging is echter zeker niet de enige factor die verklaart waarom het moeilijk is Wit-Rusland van koers te doen veranderen. In het hoofdstuk 'Internal developments in Belarus' schetst Vitali Silitski – een uitgesproken criticaster van Loekasjenko – een buitengewoon grimmig beeld van de situatie in zijn vaderland. Uit een analyse van niet alleen de greep die de president heeft op het politieke systeem, maar ook op de sociale en economische systemen, blijkt hoe groot de obstakels zijn waar individuen en niet-gouvernementele organisaties tegenaan lopen in hun pogingen om zelfs maar de kleinste hervormingen door te voeren.

Wat de hierboven geschetste situatie nog gecompliceerder maakt, is het feit dat de Wit-Russische president zelf niet de geringste interesse heeft

in het lidmaatschap van de EU. Zoals Clelia Rontoyanni aantoonde in het hoofdstuk 'Belarussian foreign policy' betekent dit dat Brussel geen enkel concreet instrument in handen heeft om Minsk te dwingen zijn beleid te wijzigen. Met andere woorden, daar waar het concept van *conditionaliteit* wél werkte in het geval van de landen uit Midden- en Oost-Europa, is het in het geval van Wit-Rusland van nul en generlei waarde.

En ook Rusland, het land dat over het algemeen wordt gezien als de grootste bondgenoot van Wit-Rusland, kan weinig doen om Loekasjenko op andere gedachten te brengen; zeker nu de plannen voor vérgaande samenwerking tussen de twee buurlanden op een laag pitje staan. Dmitri Trenin, de auteur van 'Moscow's relations with Belarus: an awkward ally', geeft dit duidelijk aan in een hoofdstuk dat enerzijds overlap vertoont met dat van Rontoyanni, maar anderzijds ook veel gedetailleerde informatie bevat over de Russisch-Wit-Russische betrekkingen.

De relaties tussen Wit-Rusland aan de ene kant en Polen en Litouwen aan de andere kant staan centraal in het hoofdstuk 'Belarus: the unrecognised challenge' van Przemyslaw Zurawski vel Grajewski. Ook uit deze analyse van de pogingen die de twee nieuwe lidstaten van de EU hebben gedaan (en nog altijd doen) om het proces van democratisering in hun buurland te bevorderen, komt duidelijk naar voren dat Loekasjenko helemaal niet genegen is zijn oren te laten hangen naar wat het buitenland wil. Sterker nog, het regime in Minsk gebruikt de pogingen van Brussel om veranderingen te bewerkstelligen *juist* als argument om zich verder van deze 'verderfelijke invloeden' af te wenden.

Op grond van deze en de andere, reeds besproken, elementen komt Lynch in het hoofdstuk 'Catalysing change' dan ook tot de conclusie dat

de transformatie van Wit-Rusland van een dictatuur tot een democratie alleen tot stand kan komen wanneer de EU een actieve rol gaat spelen in het land zelf, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie over Europa, het ondersteunen van de oppositie en het harder aanpakken van Loekasjenko en zijn handlangers. Volgens Lynch zou de EU deze nieuwe koers bovendien zo snel mogelijk moeten inzetten. De gebeurtenissen rond de presidentsverkiezingen van afgelopen maart tonen aan hoezeer dat laatste een valide argument is.

*Nienke de Deugd*

Dr Nienke de Deugd doceert bij de afdelingen geschiedenis en internationale betrekkingen/organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

**Christopher Meyer: DC CONFIDENTIAL. The Controversial Memoirs of Britain's Ambassador to the U.S. at the Time of 9/11 and the Iraq War.**

Londen: Weidenfeld & Nicolson, 2005; xiv + 301 blz.; £ 20,- ISBN 0-297-851144(41)

Deze memoires, die de periode 1994-2003 bestrijken, zijn gebaseerd op het geheugen van ambassadeur Meyer. Hij hield nimmer een dagboek bij en raadpleegde geen officiële documenten. Eerst tijdens het schrijven drong zich een aantal thema's aan hem op: de dwingende noodzaak van het handhaven van een heldere visie op nationale belangen bij het diplomatieke werk; het blijvend belang van diplomatie en ambassades; weten hoe te onderhandelen met vriend zowel als met vijand; en 'when to stand and when to bend'. Hij is van mening dat men met betrekking tot de kwesties-Afghanistan en -Irak pas over een jaar of vijf kan beoordelen of het glas 'half vol dan wel half leeg is'. Bij het debat tussen hen die van mening zijn dat de troepen zo spoedig mogelijk uit Irak moeten worden teruggetrokken en diegenen die een 'cut and run' afwijzen, zijn Meyers instincten 'always with the second'. Dat neemt niet weg dat hij in zijn laatste hoofdstuk, 'Hindsight', kritiek uitoefent op de militaire ingreep in Irak. Washington en Londen lieten na voor deze toch al 'risky and controversial venture' de juiste voorwaarden voor succes te scheppen: zo kozen ze het verkeerde seizoen uit voor deze actie en was er sprake van een zeer onvolkomen plan van wat er daarna moest gebeuren. Hoewel de geschiedenis Blair en Bush zal beschuldigen van een aantal 'sins of omission and commission', is Meyer van mening dat ze moeten worden vrijgesproken van de belangrijkste beschuldiging, d.w.z. dat zij vanaf 2000 bewust bezig zouden zijn geweest het publiek om de tuin te

leiden inzake hun werkelijke – d.w.z. oorlogszuchtige – bedoelingen. Zij baseerden zich op 'intelligence' van respectabele instellingen: 'I saw a great deal of intelligence material in 2002. I was myself persuaded that Irak had WMD,' zo merkt Meyer op. 'If either succumbed to political pressure, that is another story.' Meyer is overtuigd van de morele motieven van Blair, maar tekent daarbij wel aan dat de 'high moral ground, and the pure white flame of unconditional support to an ally in service of an idea' zo zijn nadelen heeft. Je legt daarmee je lot in handen van een bondgenoot en het ontmoedigt een afdaling 'into the dull detail of tough and necessary bargaining: meat and drink to Margaret Thatcher, but, so it seemed, ungenial to Tony Blair'. Zoals de Franse commandant in de Krimoorlog zei, toen hij de charge van de *Light Brigade* op het Russische kanon in Balaclava gadesloeg: 'C'est magnifique, mais ce n'est pas la guerre.' Meyers memoires bevatten een groot aantal foto's van (meestal stralende) Amerikaanse en Britse hoogwaardigheidsbekleders in functie en tijdens hun 'social events'. (F.v.d.B.)

**Sammy Smootha & Priitt Järve (red.): The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe.**

Boedapest: European Centre for Minority Issues (ECMI) & Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI), 2005; xvi + 267 blz.;

(email: [lgprog@osi.hu](mailto:lgprog@osi.hu); website: <http://lgi.osi.hu>)

ISBN 963-9419-749

Dit is de derde publikatie in de ECMI-LGI-serie over de etnische en minderhedenproblematiek in de Balkan en de Baltische staten. De artikelen in deze bundel zijn geschreven tegen de achtergrond van het feit dat in deze gebieden twee tegenstrijdige krachten aan het werk zijn: de een in de

richting van democratie naar westers voorbeeld, de ander in de richting van opleving van etnische tegenstellingen en conflicten. Het type politiek systeem dat zich in sommige van de democratiserende staten zou kunnen ontwikkelen, is een model dat men 'etnische democratie' kan noemen: een combinatie van een geïnstitutionaliseerde dominantie van een etnische groep met democratische rechten voor allen. In deze bundel wordt nader ingegaan op wat een dergelijk model van democratie zou kunnen inhouden en wat de zwakke plekken ervan zijn; vervolgens wordt dit model getoetst aan de situatie in diverse landen van bovengenoemd gebied. Wanneer de Israëlische redacteur Smootha uitvoerig het model (oorspronkelijk ontworpen met de Israëlische problematiek als achtergrond), de definiërende kenmerken, de omstandigheden waaronder het ontstaat en de voorwaarden voor zijn stabiliteit uiteen heeft gezet, wordt het model getoetst aan de situatie in Estland, Litouwen, Georgië (een geval dat aantoont dat etnische democratie een bron van zwakte kan zijn), Macedonië, Servië, Kosovo en ten slotte Bosnië en Herzegovina. Het blijkt dat 'viable ethnic democracy' zich nog nergens heeft ontwikkeld, wat wordt toegeschreven aan een combinatie van internationale bemoeienis en zwakte van de nieuw gevestigde staatsinstellingen. (F.v.d.B.)

**Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses A. Wessel (red.): Internationale Veiligheidsvraagstukken en het Nederlands Perspectief [Jaarboek Vrede en Veiligheid 2005.]**

Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict - Analyse & Management (CICAM), Faculteit der Management Wetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen, 2006; 292 blz.; 25,- euro ISBN 90-71701-80-8

In dit Jaarboek geven wetenschapslieden van verscheidene Nederlandse universiteiten en maatschappelijke instellingen een inventarisatie, beschrijving dan wel analyse van actuele problemen op het gebied van vrede en veiligheid. Zo worden de wereldtop van 2005 en de toekomst van de Verenigde Naties; de afbrokkelende steun aan de Verenigde Staten in Irak; het non-proliferatiebeleid en de ontwikkeling in Iran; de malaise in de EU en de transatlantische betrekkingen aan de orde gesteld. Onder de titel 'Geen geld, geen Zwitser', stelt Kees Homan (gen.-maj. b.d. en verbonden aan het Instituut Clingendael) het relatief recente verschijnsel van de overdracht van militaire taken aan particuliere firma's en bedrijven aan de orde. Homan is van mening dat nadere regulering van deze *Private Military Companies* (PMC's) – die militair advies, training en logistieke steun verlenen, bewakingsdiensten uitvoeren, inlichtingen verzamelen of zich op het terrein van de misdaadpreventie begeven – gewenst is. In vergelijking met Groot-Britannië en de Verenigde Staten is Nederland terughoudend bij het uitbesteden van militaire taken, hoewel het historisch niet onbekend is met dit fenomeen (vgl. de oorlog tegen Spanje en het aloude gebruik van huurlingen). Volgens Homan heeft de PMC zowel voor- als nadelen. Ze voorzien echter in een grote behoefte en ze zijn hoe dan ook 'inmiddels een *fact of life*'. De vraag naar PMCs overtreft het aanbod.' (blz. 56) Verder komen in dit Jaarboek de ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina, de vredesopbouw in Kosovo en het Israëliësch-Palestijnse conflict anno 2005 aan bod. Philip Everts (Universiteit Leiden) behandelt o.m. het Nederlandse kiesgedrag rondom het referendum over de Europese Grondwet in 2005. Een van zijn conclusies is dat 'de verwerping van de grondwet niet het resultaat is

geweest van één massale overtuiging, laat staan van massale onwetendheid en irrationaliteit'. Vóór- en tegenstanders hebben zich laten leiden door 'heel verschillende argumenten en gevoelens' en hebben vaak 'moeilijke afwegingen gemaakt' (blz. 147/148). In een volgend artikel bepleit Lt.-kol. Marcel de Haas, evenals Homan verbonden aan Instituut Clingendael, een geïntegreerd Nederlands veiligheidsbeleid: 'Daar waar de defensie-doctrine nodig was om de militairen van alle krijgsmachtdelen te scharen achter eenzelfde gedachtegoed, is nu de tijd rijp voor het opstellen van een nationale veiligheidsstrategie om dit zelfde proces te bewerkstelligen bij alle bij veiligheid betrokken organen' (blz. 246). De bundel wordt afgesloten met een overzicht van recente Nederlandse literatuur over vraagstukken van oorlog en vrede. (F.v.d.B.)

**Marcin Zaborowski (red.): Friends again? EU-US relations after the crisis.**

*Parijs: Institute for Security Studies, European Union, 2006; (Transatlantic book, 2006); 239 blz.*  
(email: [Institute@iss-eu.org](mailto:Institute@iss-eu.org); website: [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org))  
ISSN 1633-7352; ISBN 92-9198-084-6

Deze bundel bevat essays over de ontwikkeling van de Euro-Atlantische relaties na de crisis die het gevolg was van de Amerikaanse ingreep in Irak. Hoewel de verhoudingen weer in rustiger vaarwater terecht zijn gekomen, resteren er vragen over de aard van het huidige partnerschap tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie, zijn diepgang en zijn al dan niet solide karakter. In 18 artikelen (inclusief inleiding en concluderend artikel), geschreven door deskundigen van beide kanten van de Atlantische Oceaan, en verbonden aan wetenschappelijke en politieke instellingen en de media, wordt de stand van zaken doorgelicht. Vragen die daarbij

worden gesteld zijn: welke gemeenschappelijke waarden zijn er, is er sprake van een nieuw anti-amerika-nisme en wat houdt dit in, hoe staat men wederzijds tegenover het Midden-Oosten, het Israëliësch-Palestijnse conflict, Irak, Iran, Rusland, de ontwikkelingen in de wereldeconomie, en wat is de rol van de EU in de wereld en de *efficiency* en relevantie daarvan in tijden van crises. In een samenvattend artikel zet redacteur Zaborowski vraagtekens bij de vraag of men werkelijk kan spreken van 'Friends reunited'. Hij vindt het geloof dat de beide partijen elkaar altijd nodig zullen hebben een wankel basis voor een duurzaam partnerschap. Hoewel de Amerikaans-Europese relaties in de loop van 2005 zijn verbeterd, is het volgens hem steeds duidelijker dat de intieme transatlantische samenwerking 'stijl Koude Oorlog' op haar eind loopt. Maar dat betekent niet dat een permanente crisis onvermijdelijk is, mits de Verenigde Staten en de Europese Unie het erover eens kunnen worden dat een minder ambitieuze en meer functionele samenwerking tot de mogelijkheden behoort. Wat de Verenigde Staten boven alles wensen, is te worden geholpen op internationaal terrein en te worden verlost van sommige van hun internationale verantwoordelijkheden en taken. 'Whether the EU will be able to take up such a role depends on its ability to evolve into a more united and coherent international actor' dan thans het geval is, aldus Zaborowski. (F.v.d.B.)

### **Jan Rood**

considers the stagnation in the European constitutional process and scenarios for a way-out. A year after the no-vote in France and the Netherlands in national referendums on the European constitution the fate of the constitutional process is still in limbo. Thus far, the period of reflection which was declared by the European Council in June 2005 has not led to any meaningful conclusions on how to proceed. It will take to wait after the presidential elections in France and the elections for a new parliament in the Netherlands before it will be possible to take new steps concerning the constitutional treaty. But even then it seems very unlikely that the European constitution will ever enter into force. Of the various options as far as the constitutional process is concerned, the most likely and pragmatic outcome is to take a long time-out and start negotiations on a stripped version of the treaty text.

### **Mendeltje van Keulen**

argues that the upcoming anniversary of the referendum on the Constitutional Treaty in the Netherlands is no cause for celebration. She discusses the state of play in the debate on national EU policy and EU policy making since 1 June 2005. The past few months have witnessed the publication of quite a number of advisory reports to the government on this subject. What is striking, however, is the extent to which these documents focus singularly on the *process* of Dutch EU policy making. A number of initiatives of political parties to publish position papers on European integration and of web surveys to assess public opinion notwithstanding, the political debate on the *contents*, i.e. the ambitions and priorities of national EU policy does not yet seem to take off. This leaves not much time for the government to formulate input for the EU's reflection period and to position the Netherlands firmly into the debate on the future of Europe.

### **Thomas von der Dunk**

argues that the rejection of the European constitution in the French and Dutch referendums of 2005 came as a big shock to the European elite, as it suddenly made clear that the direction the European Union was taking could not count automatically on the presumed support of the population in two of the founding countries. The reasons for this lack of support are various, but they have much to do with the fear that

the economic liberalisation as promoted by Brussels in reaction to the process of globalisation will put an end to the post-Second World War welfare state and will endanger social security. The apparently never-ending expansion of the Union, which will again bring many poorer countries in, is seen by large parts of the population as a threat to their wage-levels and livelihood. The plain-level fiction of the common market imposes uniform rules on all member states, thereby neglecting national cultural habits which give the peoples of Europe the sense of security that they may continue their way of life in a globalising world. To overcome the distrust of the population against a European elite that has demonstrated to be rather insensible to this feeling of discomfort, it will be necessary to limit European interference to those policy areas where European cooperation is inevitable.

### **Sjoukje Volbeda**

presents a provisional balance of the European Neighbourhood Policy (ENP). The EU has developed a new neighbourhood policy and instrument (ENPI) for its eastern and southern neighbours. From 2007 on, *EuropeAid* will fund projects for economic reform and democratisation, based on the recently approved Financial Perspectives 2007-2013. This article focuses on the new eastern neighbours Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan. Russia plays a strategic role in the whole area, in particular as far as energy is concerned. The main conclusion is that the ENP is in the interest of the EU as it channels investments according to country-specific action plans (discussed by national parliaments) to create sound economic and democratic societies and to help minimise border frictions. The EU would do well to foster reform-oriented forces in these countries and it should find ways to welcome long-term aspirations toward EU accession, in particular in the case of Ukraine.

### **Liesbeth Taverniers & Hendrik Vos**

elaborate on the importance attached to sustainable development, in particular the protection of the environment, at the European Council of March 2006. Sustainable development has been a central European objective since the Treaty of Amsterdam (1997) and an established item on the Spring Council's agenda since the 2001 Summit under the Swedish Presidency. Although initially the three components of sustainable development (i.e. the economic, social and environmental) were considered of equal importance,

during recent years the attention at EU Councils has shifted towards economic growth and employment, to the detriment of environmental concerns. The authors present various explanations for this development, e.g. the change in the political climate in Europe over the last decade and the relatively modest commitment to the environment of the new European Commission under the leadership of Barroso.

### **Edwin Lambregts**

in view of the fact that a renegotiation of the European Constitution has to be considered unrealistic, states that the most likely scenario is to upgrade the Nice Treaty with some useful elements from the Constitution. One of these elements could be the introduction of the double majority voting system, which would substantially increase the efficiency of EU decision making. However, to exclusively lift out the double majority definition from the Constitution would be unfeasible, considering the significant power shifts this would produce between member states at the EU level. As Baldwin and Widgrén have pointed out, an alternative could be to alter the Nice definition by lowering the 72.3 percent qualified majority voting threshold to two-thirds and the population threshold to 50 percent. This would repair most of the damage Nice inflicts on the EU's capacity to act, without substantially altering the power distribution between member states.

### **Hugo Priemus**

explains what went wrong with particulate matter norms in both the European Union and the Netherlands. A recent publication by the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' demonstrates that the input by Dutch experts and authorities was very much along sectoral lines. The impacts of air quality norms became manifest only after some time. Many failures were uncovered not only in the decision making process but in the outcomes as well. Clearly, this was a classic example of Murphy's Law: everything that could go wrong, did go wrong. Developing new and valid particulate matter norms will take time. Meanwhile, the necessary repairs need to be made on the European and Dutch regulations.

### **Tom Delreux**

deals with the role of Belgium in the EU constitutionalising process. Starting from the 2001 Belgian Presidency and the Laeken Summit and concluding with the ratification by the seven Belgian parliaments the author presents an overview of political implications of the Convention, the Inter-Governmental Conference and the ratification process in Belgium. He argues that Belgium's EU policy, both during the Convention and the IGC, was accurately coordinated and characterised by a large measure of continuity. Belgium has promoted, as was already witnessed during previous IGCs and treaty amendments, a stronger communitarian, federal structure for the EU. As this policy was generally supported by most political parties (except for the extreme right-wing *Vlaams Belang*), the Constitutional Treaty was ratified in national and regional parliaments with a large majority. So Belgium has remained one of the most pro-EU member states during the constitutionalising process.

# ZWERFTOCHT DOOR EEN WERELD IN BEWEGING



## ZWERFTOCHT DOOR EEN WERELD IN BEWEGING

Herman Th. Verstappen

2006. 172 p. € 19,50 - ISBN 90 232 4229 7

*Zwerftocht door een wereld in beweging* bevat de verslagen van een aantal expedities die fysisch geograaf Herman Verstappen in de loop der jaren ondernam, waaronder de beroemde expeditie naar de Julianatop in 1959. Beschrijvingen van de prachtige natuur en de cultuur en gewoontes van de lokale bevolking worden afgewisseld met bespiegelingen over de voortdurende veranderingen in de wereld, waarbij vaak mensen in de knel komen en de natuur verarmt.

In een levendige en betrokken stijl doet Verstappen verslag van zijn belevenissen en indrukken tijdens zijn vele verre reizen en geeft hij een toekomstvisie over de globaliserende wereld van nu, waarbij de betekenis van een multiculturele maatschappij en van duurzaam gebruik van het natuurlijk milieu centraal staan. *Zwerftocht door een wereld in beweging* is daarmee een aanrader voor iedereen die werkelijk begaan is met de wereld om ons heen.

Prof.dr. Herman Th. Verstappen werkte na zijn studie fysische geografie geruime tijd in Indonesië, voor de topografische dienst en als docent aan de Gadjah Mada Universiteit in Yogyakarta en het ITB in Bandung. Later hield hij zich als hoogleraar voor het ITC bezig met het onderzoek naar natuurlijke hulpbronnen en natuurrampenbestrijding. Hij is oud-president van de Internationale Geografische Unie (IGU) en coördineerde vele jaren het onderzoek naar natuurrampenbestrijding voor de International Council for Science (ICSU).

**Meer informatie en online bestellen: [www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)  
of bel 0592 37 95 56**

**[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)  
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

  
Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43  
9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)