

Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 3 - maart 2006



DIT PROJECT WORDT
MEDEGEFINANCIERD DOOR DE
EUROPESE GEMEENSCHAP,
Europees Fonds voor Regionale
Ontwikkeling
EN HET SAMENWERKINGSVERBAND
NOORD-NEDERLAND, EZ/Kompas

Brits EU-voorzitterschap **redelijk succesvol**

Europese gelden verantwoord besteed?

Europese Unie & OVSE: naar **herijking?**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via 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 (hoofredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

C.J.M. Arts, 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,
Rutger van Hamersvelt

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.



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud Maart 2006

COLUMN

Sjerp van der Vaart

Europa, het verhaal en de
onzekere elite 117

ARTIKELEN

Björn Koopmans

Differentiatie versus eenheid
in de EU 119

J.Q.Th. Rood

In het hart van Europa?:
Brits EU-voorzitterschap
gewogen 124

Peter van Roozendaal & Piet Rozendal

Verantwoorde besteding van
Europese gelden?: Lidstaten
leggen te weinig rekenschap af 129

Ulrik Lenaerts

Nieuwe aanpak van chemische
stoffen: Europees milieubeleid
in het defensief 134

Edith Driessens & Sven Biscop

Relatie OVSE-EU aan herijking
toe 138

Kees Graafland

Rusland-Oekraïne:
energie als enig overgebleven
Russisch machtsmiddel 142

OPINIE

Joost van Iersel

Europese wetgeving:
van omzetting tot handhaving 145

Gregor Niessen & Johan te Velde

In Kosovo is geen plaats voor
het Bosnisch model 148

RESPONS

Hans van den Brandhof

De oorsprong van het
subsidiariteitsbegrip 151

Peter Meyer Viol

Israël en Iran 153

Arend Jan Boekestijn

Repliek 153

BOEKBESPREKINGEN

Jaap Hoogenboezem over
Een te voorzichtige analyse 154

Wim van Eekelen over

*Normalisatie van
crisisbeheersing* 155

Arnold Bakker over

*Werk en leven van
Winston Churchill* 156

André Szász over

Memoires enfant terrible Kohl 157

Jan Willem Brouwer over

*Gegrepen door de Europese
eenwording* 159

Steven van Hecke over

*Verhofstadts vlugschrift
verfrissend maar nog niet
volmaakt* 160

SIGNALEMENTEN

162

SUMMARIES

164

Europa, het verhaal en de onzekere elite

‘Waar visie ontbreekt, komt het volk om.’ Deze oude woorden zijn bij uitstek van toepassing op de recente discussie over de nettobijdrage aan Europa. Als de ‘zege’ van Nederland bij het besluit over de financiële perspectieven één ding heeft duidelijk gemaakt, dan is het wel het onvermogen van de Nederlandse politieke elite een antwoord te geven op de fundamentele vraag naar de toekomst van Europa en de plek van Nederland daarin. Niet alleen het Nederlandse volk keert zich van Europa af, maar een belangrijk deel van de (politieke) elite doet dat. Consequent zegt politiek Den Haag ‘ja, mits’ tegen Europa, maar handelt vanuit een ‘nee, tenzij’. Electorale angst, de neiging in alles de burger te willen raadplegen en onzekerheid van onze politici over – of erger nog: een gebrek aan vertrouwen in – het eigen Nederlandse politieke bestel, maken dat niemand meer het ‘ownership’ over Europa durft te claimen en veroorzaken een gestage erosie van de rol van het parlement.

In de periode van reflectie waarin we na het afwijzen van de EU-Grondwet door Nederland en Frankrijk tot aan 1 juni 2007 verkeren, tekent zich een verontrustende ontwikkeling af. Dat is het onvermogen van onze politiek om in te zien en uit te dragen dat Europa alléén dienend voor zijn leden kan blijven als de lidstaten weten wie ze zijn, wat ze willen en waartoe het proces van Europese integratie dient. Dit zijn bij uitstek politieke vragen. Zolang de politiek deze vragen blijft ontwijken, de Europese Unie technocratisch blijft behandelen als ware het een verre planeet en in het Europa-debat onvoldoende historisch besef toont, zal de weerstand tegen ‘Europa’ blijven groeien. Het is verder alarmerend dat onze politieke elite onvoldoende beseft dat het democratisch tekort in Europa vooral wordt veroorzaakt door de nationale politiek, en wel door een gebrekkige regie vanuit de regering en een zwakke controle vanuit de Tweede Kamer. Alarmerend is ook dat zij nauwelijks beseft dat het proces van Europese integratie de verantwoordelijkheid van nationale overheden juist *versterkt* in plaats van *verzwakt*, zoals van links tot rechts in politiek Den Haag wordt gesuggereerd. Nederland moet verder integreren in Europa en Europa moet integreren in de Nederlandse politiek.

Onvoldoende is er het besef dat, naar gelang de Unie actiever moet optreden, ons parlement niet minder maar méér te doen krijgt. Dat dwingt tot veel meer politisering van het debat over Europa. Maar de positie van Nederland kan alleen worden begrepen in haar historische context en in het licht van de Europese integratie. ‘Alleen als wij zelfbewust onze eigen identiteit kennen’, zei Koningin Beatrix op 17 november 1982 in Londen, ‘kunnen wij goede Europeanen worden; voor een heilzame samenwerking is het zelfs een voorwaarde. Slechts op basis van het eigen fundament kunnen wij bouwen aan het Europa van vandaag en morgen.’ Anders gezegd, de Unie is zo sterk als de lidstaten en haar burgers waarop zij rust. Tegen die achtergrond is het verontrustend dat er nog nauwelijks een begin van een visie is rond heroriëntatie op de rol van de nationale staat, de Europese integratie en versterking van onze parlementaire democratie in die context. ‘Een gemeenschappelijke rechtsorde’, zo zegt de Raad van State in zijn Europa-advies, ‘is voor Nederland niet een probleem maar een bestaansvoorwaarde.’

De kernvraag van 1 juni jl. was een vraag naar de toekomst van Nederland in Europa: wie willen we zijn? En vooral: hebben we een duidelijke visie op de eigen inbreng, willen we met de rug naar Europa blijven staan, invloed verliezen – zoals thans het geval is – en ons lot laten bepalen door anderen? Anders gezegd: wil Nederland een ‘kleine’ lidstaat worden of een ‘grote(re)’? Slechts als er vanuit de politieke elite een lange-termijnvisie op deze vragen komt, kan het electoraat meehelpen aan een nieuwe en hoogst noodzakelijke democratische legitimering van het project Europa. Maar weet Nederland nog wat het wil en wie het is? Daarom drie adviezen.

1 Weg van de nationale echoput. Brede maatschappelijke discussies, focusgroepen, internet-enquêtes, een Conventie: hoeveel schijnparlementjes kan Nederland aan? Veel, dat blijkt. Maar de keerzijde is navrant. Er ontwikkelt zich een quasi-vertegenwoordigende laag met ‘deskundigen’ (of zonder), die de gevaarlijke illusie scheppen dat kennis over en betrokkenheid bij Europa toenemen door *informatie-overdracht*. Fout: alleen politisering binnen de krijtlijnen van ’s lands echte vergaderzaal vergroot

het draagvlak en dus de legitimiteit van het project Europa. Wie doorgaat met het bouwen van nationale echoputten, doet dit ten koste van de rol en verantwoordelijkheid van het parlement. Het versterkt de trend van technocratisering in plaats van politisering. Het debat hoort in de Tweede Kamer; met een nieuwe democratische legitimering moeten politieke partijen en kabinet weer de verantwoordelijkheid gaan dragen voor het project Europa. Zij moeten het 'verhaal van Europa' terugbrengen naar het volk. Dat verhaal gaat over meer dan geld alleen. Het gaat vooral om politiek en waarden.

2 Politiseer 'Europa' en versterk de politieke controle door het parlement. Integratie van Europese wet- en regelgeving in het nationale beleidsproces hoeft niet op een subsidiariteitstoets te wachten. Het nationale wetgevingsbeleid kan op de diverse beleidsterreinen in Europees kader worden gezet. In de vaste kamercommissies en de Tweede-Kamerfracties moet een politiek debat plaatsvinden over het belangrijkste Europese beleid. In dat debat dient de Kamer zich rekenschap te geven van de vraag in hoeverre Nederland belang heeft bij dit Europese beleid en wat de consequenties zijn voor de nationale wet- en regelgeving. Het parlement kan veel eerder Europese informatie halen los van de zogeheten BNC-fiches. Behandel Europese dossiers ook zoals gewone nationale dossiers, ter versterking van de samenhang met de nationale beleidsdossiers. Maar vooral: politiseer als parlement in een vroeg stadium van Europese wetgeving. Het parlement is vrij om de minister, zoals de Denen doen, naar de Kamer te halen en te ondervragen op de positie voorafgaande aan en na de Europese ministerraad. Dat is toch al nodig, omdat het onderhandelingsritme van de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland in Brussel veel hoger ligt dan het 'polderritme' van informatie door de departementen aankan. Door vroegtijdig te politiseren worden bovendien de beïnvloedingsmomenten zichtbaar voor de 'civil society' en wordt het strijdtoneel ineens interessant voor de media. Dat is electoraal aantrekkelijk en de parlementariërs zullen daaraan conclusies verbinden. Parallel hieraan moeten de rol van de ministerraad en die van de minister-president worden versterkt voor een veel politieker regie in coalitievorming en strategiebepaling.

3 Revitaliseer de grondwet als nieuw EU-verdrag.

De grote vraag blijft of de politieke partijen de moed hebben inhoud en merites van de EU-Grondwet vóór de verkiezingen van 2007 opnieuw aan de orde te stellen. Hoe? Door niet telkens te roepen dat deze 'dood' is, maar vooral door te erkennen dat er geen alternatief voor is en dat van heronderhandelingen geen sprake kan zijn. Niet verandering van de *tekst* dus, maar van de *context*. Zou Den Haag nu eens wél creatief met deze crisis kunnen omgaan en voor één keer de ingebakken neiging de kop in kunnen drukken om Haagse problemen af te wentelen op Europa? Dan zou je kunnen denken aan een Verklaring of een Handvest betreffende de positie van de lidstaten. De Amsterdamse hoogleraar Eijsbouts doet hier een interessante voorzet. Laat de grondwetstekst intact, maar stel een Verklaring (Protocol) daarboven. Daarin staat, ter demping van angsten over het verlies van nationale soevereiniteit, dat elke lidstaat soeverein is en dat hij zelf verantwoordelijk is voor zijn politieke leven, zijn sociale stelsel, zijn openbare orde, zijn veiligheid, enz. Behalve voorzover Europa op basis van zijn grondwet die verantwoordelijkheden deelt. Met *checks and balances* terzake democratie (Europees Parlement) en rol van de nationale parlementen (subsidiariteitstoets). Eén en ander vereist moed en lange-termijnvisie op het proces van Europese politieke integratie en de plaats van Nederland daarin. En juist dát zijn schaarse goederen in het Nederland van 2006.

Drs S.P. van der Vaart is historicus en directeur van het Bureau Europees Parlement te Den Haag.

Differentiatie versus eenheid in de EU

Tegenwoordig niets dan slecht nieuws over de EU-25. De te trage verdieping bij een te snelle uitbreiding zal steeds vaker de besluitvorming van de EU blokkeren. De verschillen in belangen en capaciteiten tussen de lidstaten zijn bovendien zó groot, dat de EU moeilijker werkbaar wordt. Tot overmaat van ramp ligt het constitutionele project, dat her en der sleutelde aan de positie en procedures van de Europese instellingen, in coma.

Het goede nieuws is dat er een oplossing is om uit deze impasse te geraken. Het wondermiddel heet 'gedifferentieerde integratie': lidstaten die dat willen, moeten verder kunnen gaan in het integratieproces. In het EU-verdrag hebben de staatshoofden en regeringsleiders dit principe ingekapseld in het keurslijf van de 'nauwere samenwerking'. Steeds meer politicologen en politici bedienen zich van deze brandend actuele term om het slabakkende integratieproces nieuw leven in te blazen.

Mogelijkheden overschat

Vaak wordt daarbij vergeten dat 'gedifferentieerde integratie' al bijna zo oud is als de EU (toen nog EEG) zelf. Nog voor er echt sprake van was, had het Frans-Duitse verdrag van 1963 al een vorm van nauwere samenwerking op buitenlands-politiek gebied als doel, met het oog op nieuwe onderhandelingen over het plan-Fouchet met betrekking tot een Politieke Unie. In 1973 werd voor het eerst gesproken van een 'Europa à la carte'.¹

Bovendien is het een containerbegrip, dat zó omvattend is dat het zich prima leent voor politiek-wetenschappelijke analyses en politieke aanbevelingen pro en contra. Iedere keer dat er in Europa enkele staten iets gezamenlijk ondernemen en andere landen niet meedoen, spreekt men van 'gedifferentieerde integratie'. Er zijn evenzovele omschrijvingen als er pleitbezorgers zijn: harde kern; concentrische cirkels; meerdere snelheden; variabele geometrie; voorhoede; pioniergroep – en ga zo maar door. Academics die zich in de terminologie beter voelen dan in de werkelijkheid, hebben er in ieder geval een vette kluit aan om verschillen, overlappingsen en gelijkenissen uit te pluizen.²

Een *tweede* reden voor de overschatting van de mogelijkheden van gedifferentieerde integratie ligt in het *gebruiksgemak*: het concept laat zich voor

alle doeleinden bedienen. Officieel heet het dat het noodzakelijk is de integratie aan te wakkeren. Tussen de regels door lezen we echter ook dat lidstaten er soms bepaalde landen gewoon niet bij willen hebben, omdat ze te moeilijk doen of omdat ze over onvoldoende capaciteiten beschikken. Zo heeft Spanje een tijdlang de deelname van de Britten aan het Schengen Informatiesysteem geblokkeerd (vanwege de kwestie-Gibraltar).³ Ook hebben sommige leden er geen haast bij het Schengen-akkoord in zijn geheel naar de nieuwe lidstaten uit te breiden, omdat ze weinig vertrouwen hebben in het administratieve apparaat en de werking van politie en justitie in die landen.

Hetzelfde geldt voor de euro. Bepaalde landen uit de eurozone sturen erop aan hun economisch, sociaal en fiscaal beleid verder te coördineren en zelfs te harmoniseren, wat de voorwaarden om lid te worden van deze club natuurlijk slechts verzwaart, ook voor het traditioneel tegendraadse Groot-Britannië en de eigenzinnige Denen en Zweden, die nu nog niet de eenheidsmunt hebben overgenomen.⁴

Flexibele integratie kan ook gebruikt worden om een werking te ontplooiën op een beleidsgebied waartoe de Unie nog geen bevoegdheid heeft. Op zich zelf kan nauwere samenwerking tussen lidstaten dan alleen maar worden toegejuicht. Maar er is een schaduwzijde. Deze samenwerking vindt doorgaans in eerste instantie buiten de Verdragen plaats, en dus zonder betrokkenheid van de instellingen: de Commissie, het Europese Parlement, het Hof van Justitie. Men behoeft ook geen rekening te houden met de andere lidstaten in het kader van de Raad van de Europese Unie. Schengen is hiervan het schoolvoorbeeld. Schengen kwam in 1985 buiten de Verdragen om tot stand, omdat niet alle lidstaten wilden meewerken; het werd uiteindelijk in 1997 opgenomen in het 'acquis communautaire'. Dank zij Schengen is er vooruitgang geboekt in de verwezenlijking van de eenheidsmarkt. Maar ook al maakt Schengen nu deel uit van het communautaire rechtsbestand van de Unie en ligt een verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis binnen de EU voor de hand, toch hebben Frankrijk, Duitsland, de Benelux-landen, Spanje en Oostenrijk nog in mei 2005 het verdrag van Prüm (ook Schengen III genoemd) gesloten met betrekking tot de uitwisseling van vingerafdrukken en DNA.⁵

Gedifferentieerde integratie kan ook een instrument zijn om lidstaten onder druk te zetten. Zowel tijdens onderhandelingen over het Verdrag van Nice in 2000 als de besprekingen over het Constitutionele Verdrag in 2003 dreigde Chirac met oprichting van een pioniergroep om respectievelijk soepeler regels voor versterkte samenwerking en het principe van de dubbele meerderheid bij gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen – waarbij vooral Spanje en Polen dwars lagen – erdoor te krijgen.⁶

Last but not least kan men ook gewoon geloven dat het erom gaat de werking zodanig te flexibiliseren, dat ieders integratieconcept in het totaalplaatje past. Of dat nu de ‘harde kern’ is van de Duitse christendemocraten Lamers en Schäuble, de ‘concentrische cirkels’ van de voormalige Franse eerste minister Balladur of het ‘Europa à la carte’ van de Britse ex-premier Major: ze geloven allemaal dat flexibiliteit de weg vooruit is.⁷

Los van de onduidelijkheid in de argumentatie of het nu een doel op zich zelf is of een *middel* om meerdere doelen te verwezenlijken,⁸ het kan principieel op veel instemming rekenen, maar is in de praktijk tot mislukken gedoemd.

Dat brengt ons bij de *derde verklaring* waaraan de term zijn onsterfelijkheid te danken heeft: aan het

Gedifferentieerde integratie kan een instrument zijn om lidstaten onder druk te zetten

overschatten van wat (groepen van) landen bindt. Neem nu Giscard d’Estaings ‘Europe puissance et Europe espace’. Iedereen wil natuurlijk participeren in *Europe puissance*, vooral als niet echt duidelijk is wat dat nu precies betekent. Als men dan namen noemt, beperkt men zich doorgaans gemakshalve tot de Zes die aan de wieg van de EU stonden of de landen van de Eurozone. Nochtans zijn de verschillen in perceptie tussen deze landen soms zeer groot.⁹ Frankrijk en Duitsland mogen dan wel een gemeenschappelijke visie hebben op de ontwikkeling van de EU tot een politieke unie, maar hun opvattingen volgens welk model die politieke unie moet worden georganiseerd, liggen ver uiteen: een Frans Europa der vaderlanden of een Duits federaal Europa?¹⁰

Het recente Frans-Belgische idee over de formatie van een Kerneuropa kan overigens niet op de steun

rekenen van de nieuwe Duitse regering-Merkel. Het valt ook te betwijfelen of de Nederlandse premier Balkenende de lectuur van Verhofstadts recente pamflet *De Verenigde Staten van Europa* zo beviel. Om van de positie van de Italianen maar helemaal te zwijgen: een minister uit Berlusconi’s regering pleitte enkele maanden geleden zelfs voor de terugkeer naar de lire.

‘Gedifferentieerde integratie’ is dus een toverwoord dat, net zoals dat met de begrippen subsidiariteit, politieke unie en grondwet het geval is, het schrijnende gebrek aan gemeenschappelijke voorstellingen en interesses in het Europese integratieproces moet verhullen. Problemen duiken dan ook op als we met de dagelijkse werkelijkheid geconfronteerd worden, in de gedaante van referenda bijvoorbeeld. Analyses van de campagnes en de resultaten van de Franse en Nederlandse referenda spreken boekdelen.

Resultaten nogal mager

Maar er is toch een werkelijkheid van differentiatie? We zouden in dat verband drie vormen kunnen onderscheiden: differentiatie bij toetreding; differentiatie binnen en buiten de Verdragen; en differentiatie ten opzichte van derde landen.

Voor landen die (nog) niet willen toetreden, is de EU bijzonder creatief in het zoeken naar institutionele oplossingen om de betrokkenen gedeeltelijk medezeggenschap te geven over specifieke beleidsdomeinen. Denk maar aan de relaties tussen de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie, met de Europese Economische Ruimte (EER) als kroonjuweel; aan de Europaverdragen met de Midden- en Oost-Europese landen; aan het Euro-Mediterraans Partnerschap; en aan de bijzondere verhouding tot Turkije.

Zo maakt Zwitserland handig gebruik van deze flexibiliteit.¹¹ Toen onderhandeld werd over de EER, heette het zowel in Bern als in Brussel dat het bilateralisme verleden tijd was. Na het afwijzen van de EER in het Zwitserse plebisciet wachtte de Zwitserse regering ongeveer een week om de EU een waslijst van thema’s te bezorgen waarover bilateraal onderhandeld moest worden. Ruim tien jaar later was er een akkoord over zeven onderwerpen, waaronder voor Zwitserland zwaarwichtige zaken, zoals personenverkeer en kaashandel. Hoewel het bilateralisme als verouderd werd afgewezen, lagen nog geen jaar later al negen thema’s ter tafel, die vooral voor de EU van belang waren, o.a. rechts-

bijstand, Schengen, asiel, belastingen op spaartegoeden. Ofschoon zowel voorstanders van toetreding als tegenstanders van verdere toenadering ook nu unaniem tégen bijkomende bilaterale onderhandelingen zijn, is men nu alweer bezig nieuwe akkoorden te sluiten over wegverkeer, elektriciteitsmarkt, diensten, wederzijdse erkenning van normen. In de wetenschap dat de Zwitserse bevolking als enige de recente uitbreiding (in het kader van het vrij personenverkeer) en Schengen in een referendum heeft goedgekeurd, is het begrijpelijk dat men in perifere landen soms de indruk heeft dat Zwitserland een zeer actief lid is van de Europese gemeenschap. Men zou eigenlijk gewag kunnen maken van de verguisde notie 'geprivilegieerd partnerschap'. Dat laatste en de tegenwoordige opleving van gedifferentieerde integratie als concept, doen de Zwitserse protagonisten van EU-lidmaatschap al dromen van een *lite*-versie van toetreding, nl. zonder euro, met een BTW van 5%¹² en een helvetische korting op de bijdragen aan de kas van de EU.

Maar om lid te worden van de club, moeten landen tot op heden het volledige *acquis* overnemen en geen hoofdstuk minder. Sinds de eerste uitbreiding in 1972 geldt dat het gemeenschapsrecht te nemen of te laten is. Hoogstens kan er over (lange) overgangsmatregelen gesproken worden.¹³ Dat is één van de weinige regels waar de EU al decennia lang aan heeft vastgehouden. Met recht en rede, want het *acquis* is de eigenlijke essentie van de Unie. Ze ontleent er haar identiteit aan, haar trots ook. Het is de *conditio sine qua non* van haar stabiliteit. Waarom dan telkens weer die discussies over differentiatie of flexibilisering, voor uitzonderingen allerhande? En dan zijn het nog vaak uitgerekend eurofielen die het debat op gang brengen.

Ja, er zijn ook differentiaties *tussen de lidstaten*. Maar onder welke voorwaarden? In het verleden hebben steeds weer enkele landen samengewerkt rond specifieke beleidsgebieden, waaraan andere niet meededen of niet mochten meedoen. Dit heeft men telkens buiten of in de marge van de Verdragen en instellingen gedaan: denk aan Schengen; het Sociaal Handvest; de West-Europese Unie en Eurocorps; en het Europees Monetair Stelsel. Die samenwerking was toen nuttig en kan nog eens plaatsvinden. Wat niet succesvol bleek, heeft men dan maar opgegeven; wat goed was, heeft men naderhand in de Verdragen geïntegreerd en voor alle lidstaten opengesteld.¹⁴ Thans bestaat er geen langdurige samenwerking op

substantiële beleidsterreinen buiten de Verdragen, de NAVO buiten beschouwing gelaten.

Hetzelfde geldt voor het buitenlands en veiligheidsbeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en politie: de tweede en derde pijler. Op het vlak van buitenlands en binnenlands beleid wordt niet op basis van de communautaire methode gewerkt, die het economische en monetaire beleid kenmerkt, maar wel onder het dak van de EU; omdat men de Commissie, het Europese Parlement en het Hof van Justitie niet al te zeer voor het hoofd wil stoten. Er zijn ook eenvoudiger manieren om met een groepje lidstaten verder te gaan in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), zoals de 'overeenkomsten' uit het EU-verdrag.¹⁵ Die kunnen in werking treden, zelfs als ze niet door alle deelnemers geratificeerd zijn. Maar met het functioneren van deze tweede en derde pijler en het intergouvernementele karakter in het bijzonder zijn niet alle lidstaten gelukkig; enkele lidstaten – denk aan België¹⁶ – streven er voortdurend naar deze beleidsgebieden aan de communautaire methode te onderwerpen. Ook hier bestaat de tendens dat alle nieuwe initiatieven die in de *marge* worden ontwikkeld, na enige tijd voor iedereen bindend *acquis* worden. Het behoud van een minimale coherentie staat hier immers centraal. Uiteenlopende standpunten op het gebied van buitenlandse politiek ondermijnen de geloofwaardigheid van de EU in de wereld; een coherent asiel- en migratiebeleid is slechts mogelijk als de procedures op elkaar worden afgestemd.¹⁷

Wat dan met de euro en Groot-Britannië, Denemarken en Zweden of met de Denen, Ieren en Britten op het gebied van justitie en politie? Natuurlijk zijn er uitzonderingen. Maar die zijn veeleer door chantage tot stand gekomen dan op basis van een doordacht concept van gedifferentieerde integratie of nauwere samenwerking. Integendeel, de verwachting was immers dat deze landen ooit wel eens de euro zouden overnemen en volledig zouden deelnemen aan Schengen. Deze zg. *package deals* waren de prijs om verdragsrevisies mogelijk te maken; denk maar aan het compromis van Edinburgh inzake defensiebeleid, dat het Verdrag van Maastricht voor de Denen acceptabel maakte.¹⁸ Niet dat deze uitzonderingen een bijzonder ornament vormen in het EU-systeem. Ze zijn de *uitzonderingen die de regels bevestigen* en deze regels gelden voor iedereen of gelden niet.



Behoeft e aan eenheid

Met andere woorden, de EU streeft in de praktijk voortdurend naar het behoud van eenheid. Bedoeld wordt niet zozeer uniformiteit, maar veeleer dat datgene wat gemeenschappelijk gemaakt wordt ook voor iedereen geldt. Waarom is dat zo? We zouden daarvoor vijf redenen kunnen aangeven.¹⁹

Ten *eerste* ('what's in a name?') de *eenheidsmarkt*, de kern van het EU-systeem. Veel beleidsgebieden die niet direct economisch zijn, zijn ook *spill-overs* van de interne markt. Hoever men in die eenmaking moet gaan, opdat het niet tot een verstoring van de mededinging komt, daarover is men het oneens. Voor liberalen is eenzelfde BTW overbodig, interventionisten storen er zich al aan dat volgens de PISA-studie van de OESO de Finse kinderen gemiddeld intelligenter zijn.

Ten *tweede* het *acquis*: de EU is een rechtsgemeenschap. In tegenstelling tot andere politieke systemen baseert ze zich bijna uitsluitend op de gezamenlijk opgestelde wetgeving. Dit rechtsbestand maakt de cirkel om de zeer heterogene belangen van de lidsta-

Ten *vierde* is er de *solidariteit* onder de lidstaten, die onder meer haar vertaling vindt in de *package deals* die de Europese integratie zover hebben gebracht als ze nu staat. Dat geven en nemen is zowel haar grootste lust als last. Kijk maar naar de discussie over de meerjarenbegroting van de Unie. De Fransen beroepen zich nog steeds op het compromis in het bijna vijftig jaar oude Verdrag van Rome ter rechtvaardiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; de Britse *rebate* is twintig jaar na datum nog steeds een steen des aanstoots. Intussen wordt wel in belangrijke mate met de diverse nationale gevoeligheden en wensen rekening gehouden.

Ten *vijfde* rest ons nog het argument van de *identiteit*. Dit ligt moeilijk binnen de EU, vooral wat de bevolking betreft. Burgers ontlenen nog steeds hun identiteit aan hun nationaliteit. Toch kan de Unie niet functioneren zonder een minimaal samenhorheidsgevoel, al was het maar onder de elite (waarom anders die groepsfoto na een Europese Raad?). Identiteit komt onder meer tot stand door zich ten opzichte van iets of iemand anders af te grenzen: wat typeert de EU of wat maakt de EU anders ten opzichte van de Verenigde Staten? De oorlog in Irak en het eventuele Turkse lidmaatschap hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat dit binnen de EU niet voor de hand ligt. Zouden deelgroepen van lidstaten op bepaalde beleidsgebieden nauwer gaan samenwerken, dan dreigt de smalle basis waarop de Europese identiteit gestalte krijgt, dan ook helemaal af te brokkelen.

Vijf argumenten dus *tegen gedifferentieerde integratie*, die met elkaar te maken hebben en elkaar ook wederzijds versterken. In de jaren zestig lagen de verschillen in visie inzake economische en politieke integratie aan de basis van discussies; in de jaren zeventig de diverse economische mogelijkheden en belangen inzake de verwezenlijking van een monetaire unie. In de jaren negentig leidde de obstructieve houding van de Britten en de Denen tot heropleving van het debat, en nu voedt de vrees voor een verlamde EU-25 de discussie. Telkens wanneer de Europese elite niet wist hoe het verder moest, begonnen de speculaties over differentiatie in de integratie; en wanneer de leiders het wel weer wisten, verdwenen ze. De geschiedenis herhaalt zich allicht ook nu weer.

Het *acquis communautaire* is de *conditio sine qua*

non voor de stabiliteit van de EU

ten rond. In het recht geldt het gelijkheidsbeginsel en het Hof van Justitie heeft heel wat gedaan om dat ook door te zetten. De casuïstiek van het Hof in het kader van de eerste pijler heeft een zwaar stempel gezet op het beleid, tot ergernis van de lidstaten. De soms ingrijpende jurisprudentie van het Hof is een reden te meer waarom het Hof op afstand wordt gehouden in de tweede en derde pijler. Schengen is dan ook tot stand gekomen omdat de Fransen liever op intergouvernementele basis wilden samenwerken, en vooral uit de greep van het Hof willen blijven.²⁰

Een *derde* verklaring vinden we in de *instellingen*. Het institutionele samenspel is complex en er gelden subtiele regels voor het evenwicht tussen de instellingen. Differentiatie houdt in dat er ofwel nieuwe instellingen moeten worden geschapen voor de deelgroepen, wat sterke spanningen veroorzaakt en tot een breuk kan leiden; ofwel dat de bestaande instituties sterk overbelast worden doordat ze op het ene beleidsgebied met enkele lidstaten en op het andere met iedereen moeten onderhandelen of beslissingen nemen.

Noten

- 1 Zie: H. Schneider, '“Kerneuropa”. Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung', in: *EI Working Papers*, nr. 54, februari 2004, blz. 18 [URL: http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/mediate/epub-wu-01_6d1.pdf?ID=epub-wu-01_6d1].
- 2 Zie: K. Langner, *Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Stärkung der Integration oder hinzu einem Europa von mehreren Geschwindigkeiten?*, Frankfurt am Main/Berlijn: Peter Lang, 2004, blz. 29-30; A. Warleigh, *Flexible Integration. Which Model for the European Union?*, Londen: Sheffield Academic Press/Continuum, 2002, blz. 9; M. Schauer, *Schengen – Maastricht – Amsterdam. Auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Wenen: Verlag Österreich, 2000, blz. 20-21; C.-D. Ehlermann, 'Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty', in: *European Law Journal*, vol. 4, no. 3, september 1998, blz. 246-247; K. Forgo, 'Differentiële Integratie', in: *IEF Working Paper*, nr. 23, november 1996, blz. 19-21 [URL: http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/mediate/epub-wu-01_279.pdf?ID=epub-wu-01_279]
- 3 Zie: B. Hall, 'How flexible should the EU be?', in: *CER Working Paper*, oktober 2000, blz. 15.
- 4 Zie: S. Wall e.a. (red.), *Flexibility and the future of the European Union*, Londen: Federal Trust, 2005, blz. 22 en 25.
- 5 *Ibid.*, blz. 21.
- 6 Zie: Langner, *a.w. noot 2*, blz. 109; Schneider, *a.w. noot 1*, blz. 33 en 42.
- 7 Zie: Hall, *a.w. noot 3*, blz. 1.
- 8 Zie: C. Deubner, *Harnessing Differentiation in the EU. Flexibility after Amsterdam*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1999, blz. 72-79.
- 9 G. Parker & J. Thornhill, 'Austria warns against forming “core Europe”', in: *Financial Times*, 10 januari 2006; Wall, *a.w. noot 4*, blz. 10-13; Langner, *a.w. noot 2*, blz. 89.
- 10 Zie: J.-V. Louis, 'Post-scriptum: from differentiation to the “Avant-Garde”', in: B. De Witte e.a. (red.), *The many faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2001, blz. 379-386.
- 11 Voor een analyse van de relaties tussen de EU en Zwitserland, zie: B. Koopmans, *Die Kunst des Möglichen. Zwitserland en de Europese Unie: van toenadering naar toetreding*, Universiteit Gent, 2003, 206 blz.
- 12 De belasting op toegevoegde waarde bedraagt in Zwitserland thans resp. 7,6%, 3,6% (hotels), 2,4% (o.a. voeding, niet-alcoholische dranken, medicijnen). Binnen de EU dient het standaardtarief minstens 15% en het gereduceerd tarief minimaal 5% te bedragen, dit laatste voor een beperkte lijst producten en diensten.
- 13 Zie: Schauer, *a.w. noot 2*, blz. 252-253. Voor een analyse van overgangsmaatregelen, zie: U. Becker, *EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit*, Baden-Baden: Nomos, 1999.
- 14 Voor een uitvoerige analyse, zie: Schauer, *a.w. noot 2*, blz. 299; voor een bondig overzicht, zie: F. Dehousse & W. Coussens (red.), 'The hopes and limits of flexible integration in the future Europe' themanr *Studia Diplomatica*, 2003, nr 4, blz. 5-9; voor een kritische studie van Schengen, zie: C.-D. Ehlermann, *Der rechtlichen Rahmen eines Europas in mehreren Geschwindigkeiten und unterschiedlichen Gruppierungen*, Keulen: Bundesanzeiger, 1999, blz. 47-65; 73-81.
- 15 Art 34 § 2d.
- 16 Zie: G. Verhofstadt, *De Verenigde Staten van Europa. Manifest voor een nieuw Europa*, Antwerpen/Amsterdam: Houtekiet, 2005.
- 17 Zie: Hall, *a.w. noot 3*, blz. 12; 15.
- 18 Zie: Schauer, *a.w. noot 2*, blz. 237.
- 19 Zie: Schneider, *a.w. noot 1*, blz. 34-43; Warleigh, *a.w. noot 2*, blz. 58-77; J. Wouters, 'Constitutional Perspectives on Differentiation', in: De Witte, *a.w. noot 10*, blz. 303-319; E. Philippart & M. Sie Dhian Ho, 'The pros and cons of “closer cooperation” within the EU. Argumentation and recommendations', *WRR Werkdocumenten*, nr. 104, 2000, blz. 15-19 [URL: <http://www.wrr.nl/pdfdocumenten/w104.pdf>]; Becker, *a.w. noot 13*, blz. 73-76; Forgo, *a.w. noot 2*, blz. 26-31.
- 20 Hall, *a.w. noot 3*, blz. 14.

Björn Koopmans is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan de Europese Hogeschool (EHSAL) te Brussel.

In het hart van Europa?

Brits EU-voorzitterschap gewogen

In een van de weinige commentaren die na afloop van het Britse EU-raadsvoorzitterschap zijn verschenen, velde John Vinocur een vernietigend oordeel over dit voorzitterschap, en dan in het bijzonder over het boegbeeld ervan, premier Tony Blair. De overdracht van het Europese roer aan Oostenrijk markeert, zo schrijft Vinocur, het roemloze einde 'aan de gedachte dat Groot-Britannië Europa na jaren van stagnatie weer aan de praat zou kunnen krijgen en tegelijkertijd een centrale rol in de toekomstige leiding van de EU op zich zou kunnen nemen'. Terug naar 'the heart of Europe'? Daarvan is niets terechtgekomen. Veeleer, zo concludeert hij, heeft het Britse voorzitterschap eens te meer onderstreept dat het Verenigd Koninkrijk aan de rand van het Europese continent verkeert en bij gebrek aan binnenlands-politieke steun voor een metterdaad meer Europese politiek ook gedoemd is daar te blijven.¹

Is dit een terecht oordeel? Had men, alle aan Blair per definitie goed bestede retoriek daargelaten, van het 'perfidie Albion' anders mogen verwachten dan een uiteindelijk terughoudende opstelling, waarbij de lopende Europese agenda en een goed oog voor Brits eigenbelang richtinggevend zouden zijn? Of heeft Blair in de tweede helft van 2005 een historische kans gemist; een kans het sputterende integratieproces van een nieuwe missie en inhoud te voorzien en daarmee de Unie gereed te maken voor de 21ste eeuw? Dat was in ieder geval de pretentie die Tony Blair zelf al aan de vooravond van zijn voorzitterschap uitdroeg. Maar ook dan blijft het natuurlijk de vraag of dit een realistische ambitie was en of het eindoordeel over het Britse voorzitterschap daaraan moet worden afgemeten.

Europa in opschudding

Geconcludeerd kan worden dat de omstandigheden waaronder het Britse voorzitterschap aantrad, als bijzonder en in zeker opzicht zelfs als dramatisch mogen worden beschouwd. Allereerst was daar natuurlijk het 'nee' tegen de Europese grondwet bij het Franse en Nederlandse referendum. Algemeen was het oordeel dat met de nee-stem in twee van haar *founding fathers* de Unie in een van haar ernstigste crises was beland. Een crisissfeer die nog werd

verergerd, toen tijdens de Europese Raad van juni 2005 de lidstaten – niet in de laatste plaats door Brits optreden – niet in staat bleken overeenstemming te bereiken over de toekomstige financiering van de EU. Het beeld van een Unie waarin het ontbrak aan leiderschap, eenheid en visie, werd daarmee bevestigd, en dat in een tijd van een ernstige vertrouwenscrisis tussen burger en politieke elite.

Kortom, het Verenigd Koninkrijk nam het roer over binnen een diep verdeelde en in verwarring verkerende Unie, waarbij de toekomstige voorzitter zelf partij was bij een aantal vraagstukken die hoog op de agenda stonden. Dat gold wel in het bijzonder voor het grondwettelijk dossier, waar het Franse en Nederlandse 'nee' in zekere zin voor de Britten, en Blair in het bijzonder, een 'blessing in disguise' vormde. Een 'ja' tegen de Europese grondwet zou immers de wind politiek definitief ten gunste van dit document hebben gekeerd, waarna alle schijnwerpers zich onbarmhartig op het Verenigd Koninkrijk zouden hebben gericht als het land dat naar aller verwachting tijdens het door Blair aangekondigde referendum tegen de grondwet zou stemmen. Het Franse en Nederlandse nee bevrijdde Blair aldus van een gevoelig en lastig binnenlands- en buitenlands-politiek probleem. De Britten waren er dan ook als de kippen bij om na het nee in Frankrijk en Nederland de ratificatieprocedure in eigen land stop te zetten. De keerzijde ervan was echter dat daarmee het voorzitterschap voor de Britse beleidsmakers zelf een deel van zijn bijzondere betekenis verloor. In de voorbereiding had men er immers op ingezet het voorzitterschap te gebruiken als gelegenheid de eigen bevolking klaar te stomen voor het komende referendum. Nu die noodzaak verdween, was in dit opzicht de druk van de ketel. Sterker, als het ging om het stimuleren van de door de Europese Raad van juni 2005 aangekondigde periode van reflectie op de toekomst van de EU, had bij uitstek het Britse voorzitterschap er alle belang bij op dit vlak géén serieuze initiatieven te nemen, en zeker geen initiatieven die betrekking hadden op een mogelijke reanimatie van de Europese grondwet.

Het Britse eigenbelang speelde evenzeer bij het financiële dossier. Evident was dat een vergelijk over

de toekomstige financiering van de Unie alleen mogelijk zou zijn als de Britten bereid zouden zijn tot enige concessies wat betreft hun beruchte kortingsregeling, de *rebate*. Tegelijkertijd zou het wederom mislukken van de onderhandelingen over de financiële perspectieven een ernstige smet zijn op het voorzitterschap. Anders gezegd, juist in dit voor de Britten zo vitale dossier was er het welbekende spanningsveld tussen de traditionele rol van het voorzitterschap als 'eerlijk en objectief makelaar' en de neiging het voorzitterschap toch vooral aan te wenden om eigen belangen te behartigen. Een spanningsveld dat bij dit dossier in het licht van de beperkte binnenlands-politieke speelruimte voor Blair *c.s.* zoveel scherper lag.

Naar een Angelsaksisch Europa?

Wie hierbij de bomaanslagen in Londen van 7 juli en de politieke onzekerheid en het gebrek aan krachtig politiek leiderschap in een aantal van de lidstaten optelt, concludeert al snel dat de omstandigheden waaronder het Britse voorzitterschap zou moeten opereren, verre van simpel waren. Dit gebrek aan krachtig leiderschap gold wel in het bijzonder het hart van de Europese Unie: de Franse-Duitse relatie. Met Duitsland als gevolg van verkiezingen en langdurige en moeizame coalitie-onderhandelingen onmachtig, en Frankrijk verdeeld en in verwarring na verwerping van de Europese grondwet, kon gesproken worden van een ernstig leiderschapsvacuüm op de traditionele as van het Europese krachtenveld.

Maar juist dat vacuüm bood, zo was de redenering, het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid een stempel te drukken op de toekomstige richting van het Europese integratieproces. Bij afwezigheid van Frans en Duits tegenspel was er immers zoveel meer ruimte om de Britse visie op het Europese integratieproces uit te dragen. Dit te meer daar hoe dan ook als gevolg van de uitbreiding de verhoudingen in de Unie ten gunste van die visie veranderd waren. De nieuwe lidstaten waren en zijn immers sterker Atlantisch gericht, ten dele wars van meer supranationale neigingen en bovenal in hun economische oriëntatie sterk marktgericht. Kortom, aanhangers van het Britse ideaal van 'Europe lite': een Unie die zich richt op de uitdagingen van de 21ste eeuw op basis van innovatie, groei en concurrentievermogen, die zich beperkt tot een aantal kerntaken, en die zich niet richt op de schepping van nog meer regels en instituties, maar op de zaken die er voor de burger toe doen: 'A Europe that matters.'

Dat in ieder geval was de boodschap die Tony Blair uitdroeg aan de vooravond van het voorzitterschap met zijn inmiddels befaamde toespraak in het Europees Parlement op 23 juni 2005, waarin hij poogde zijn voorzitterschap leidend te maken in het debat over de toekomst van de Europese Unie door een agenda te ontvouwen voor het Europa van de 21ste eeuw.² Geen woord daarin over het weer op de rails zetten van het grondwettelijk project; wél over de noodzaak de burger resultaten te laten zien teneinde deze zo ervan te overtuigen dat 'Europa' verschil uitmaakt. En vooral over de noodzaak nieuw beleid te voeren, in het bijzonder teneinde de concurrentiekracht van de Unie te versterken, en afscheid te nemen van het oude Europa van de landbouwsubsidies en de steunverlening. Een toespraak, kortom, die allerwegen als een poging is gezien het Verenigd Koninkrijk 'in the heart of Europe' te positioneren, maar dan wel een Angelsaksisch Europa, en die ook als maatstaf is gehanteerd om het succes van het Britse voorzitterschap aan af te meten.

Blairs rede voor het Europees Parlement werd gezien als poging zijn land in het hart van Europa te positioneren

Wat bepaalt succes of mislukking?

Bij het antwoord op de vraag of het Britse voorzitterschap succesvol is geweest in de verwezenlijking van zijn ambities, passen enige kanttekeningen die betrekking hebben op de rol en mogelijkheden van een voorzitterschap in het algemeen. De ambities van een voorzitterschap, en bovenal de mogelijkheden eigen accenten te plaatsen en prioriteiten te stellen, worden hoe dan ook geconditioneerd door de korte duur ervan, alsmede door het gegeven dat een voorzitter wordt geconfronteerd met een omvangrijke lopende agenda. Zes maanden is te kort om grote veranderingen te bewerkstelligen, dit dan nog los van het gegeven dat daarover dan wel overeenstemming dient te bestaan; een voorwaarde die, gezien de verdeeldheid tussen de lidstaten over koers en inrichting van de Unie, alleen stapsgewijs kan worden verwezenlijkt.

Sterker nog dan in het verleden, functioneert een voorzitter bovendien in het kader van een lopende

agenda van opeenvolgende voorzitterschapsprogramma's en heeft hij ook uit dien hoofde slechts beperkte mogelijkheden zaken naar eigen hand te zetten. Daarmee is een voorzitter voor zijn succes sterk afhankelijk van het opereren van een keten van eerdere voorzitterschappen: is na hun voorbereidend werk oogsten mogelijk? Daarbij komt ook dat het voorzitterschap slechts één – weliswaar belangrijke – speler is binnen het institutionele bouwwerk. Het succes wordt niet in de laatste plaats mede bepaald door de kwaliteit van de samenwerking met de Europese Commissie en, in het bijzonder bij de voortgang van wetgevende dossiers, door het optreden van het Europese Parlement.

Tot slot, het publieke eindoordeel over een voorzitterschap – zoals vooral door de media uitgedragen – wordt veelal geveld op basis van een of enkele spraakmakende onderwerpen dan wel gebeurtenissen. Een voorzitterschap kan organisatorisch en op het vlak van de vakinhoudelijke technische dossiers nog zo goed geopereerd hebben, het zal als mislukt worden afgeschilderd indien tijdens de afsluitende

De toon van het voorzitterschap werd sterk bepaald door het optreden van 'Tony himself'

Europese Raad op dat ene onderwerp waarop alle publieke schijnwerpers zijn gericht, geen overeenstemming mogelijk blijkt. Het trieste lot van het Luxemburgs voorzitterschap dat vastliep in het moeras van de financiële perspectieven, illustreert dit: het was mislukt!

Het oordeel

Hoe nu in het licht van het voorgaande, en daarmee met inachtneming van de overweging van wat *realiter* van een voorzitterschap mag worden verwacht, het Britse voorzitterschap te beoordelen?³ Dit oordeel kan op drie dimensies geveld worden: de *pretenties*, de *agenda* en de *stijl* van het Britse voorzitterschap.

Ten aanzien van de *ambitie* het Europese integratieproces van een nieuw inhoudelijk stempel te voorzien, moet de conclusie luiden dat het Britse voorzitterschap bij alle verwachtingen die in eerste instantie gewekt werden, op dit vlak nooit het niveau van de retoriek te boven is gekomen en op die momenten dat metterdaad veranderingen op gang

gebracht hadden kunnen worden uiteindelijk voor het financiële eigen belang koos. Dat het Verenigd Koninkrijk geen initiatief heeft genomen ten aanzien van de Europese grondwet, mag niemand verbazen.⁴ Maar dat de bevolgen speech van Tony Blair in het Europees Parlement gevolgd werd door een langdurige periode van volstreekte stilte, is opvallend geweest en heeft zeker de eerste maanden het Britse voorzitterschap een tamelijk flets aanzien bezorgd. Er was geen sprake van een duidelijke *follow-up* of strategie inzake de vraag welk sociaal-economisch model de voorkeur zou moeten hebben om de concurrentiekracht van Europa te kunnen versterken, behalve dan de vraag hoe het uitgavenpatroon van de EU aan te passen aan de eisen van de 21ste eeuw. Waar deze vragen uiteindelijk besproken zouden moeten zijn tijdens de informele Raad van Hampton Court op 27 oktober, viel die Raad voornamelijk op door gebrek aan inhoudelijke voorbereiding, slechte communicatie en afwezigheid van resultaten. Voor de Britten woog op dat moment het dossier van de financiële perspectieven zwaarder dan de door henzelf zo hartstochtelijk bepleite verandering van visie op het integratieproces. Nu kan men natuurlijk stellen dat een periode van zes maanden inderdaad te kort is voor zo'n verandering, maar dan ware het wellicht verstandiger geweest de toonzetting enigszins te matigen en de verwachtingen te temperen.

Wie meer met de benen op de grond vanuit de *voorzitterschapsagenda* naar het Britse voorzitterschap kijkt, komt echter tot een gunstiger oordeel. Die agenda – in het bijzonder dan de Britse prioriteitsstelling – was gegroepeerd rond drie grote thema's: economische hervorming (de Lissabon-agenda) en sociale rechtvaardigheid; veiligheid en stabiliteit; en Europa's rol in de wereld. Onder het *eerste* thema stonden kwesties als 'better regulation' (vermindering van administratieve lastendruk, enz.), verdere liberalisering van het dienstenverkeer en afspraken over het gebruik van chemische stoffen (REACH) centraal.⁵ Bij het *tweede* thema ging het vooral om de strijd tegen het terrorisme – nog weer zoveel actueler na de aanslagen in Londen – en ook om besluitvorming inzake de verdere uitbreiding (Turkije, Kroatië, enz.). Bij het *derde* cluster stond natuurlijk, gezien het Britse optrekken met Frankrijk en Duitsland, de kwestie van de nucleaire ambities van Iran hoog op de agenda. Daarnaast speelden in het bijzonder 'multilaterale kwesties' als klimaatverandering (de conferentie van Montreal), de onderhandelingen

inzake de Doha-ronde (de ministeriële bijeenkomst in Hongkong) en de bestrijding van armoede (Afrika). Voor het Verenigd Koninkrijk was het daarbij bijzonder dat het land tegelijk met het EU-voorzitterschap de leiding had van de G8.

Maar vanuit het voorzitterschap bezien, speelden toch *twee kwesties* in het bijzonder: de start van *onderhandelingen met Turkije* en de besluitvorming over de *financiële perspectieven*. Het *eerste* was een gevolg van het inzake de Turkse toetreding overeengekomen tijdschema: er moest een besluit worden genomen over het al dan niet aanvangen van concrete onderhandelingen over toetreding. Het *tweede* was een 'left over' van het Luxemburgse voorzitterschap, met daarbij de belangen die voor het Verenigd Koninkrijk zelf op het spel stonden. Duidelijk was dat succes of falen op deze twee onderwerpen zou worden beslist.

Het eindoordeel moet zijn dat, zeker ook in vergelijking met andere voorzitterschappen, het *Britse voorzitterschap redelijk succesvol* is geweest. In de beide 'beslissende' kwesties is besluitvorming mogelijk gebleken. Bij de lopende agenda is voortgang geboekt c.q. is een aantal dossiers afgerond. Overigens zijn vooral terzake van de multilaterale dossiers (Wereldhandelsorganisatie; klimaatverandering) rol en invloed van het voorzitterschap, gegeven de multilaterale *setting* alsook de positie van de Europese Commissie (handel), nogal beperkt. Voor de financiële kwestie gold bovenal dat de in de EU niet onbekende stelregel van toepassing was dat alles beter was dan geen besluit. Een Europese Raad die voor de tweede keer in onenigheid over de financiën zou zijn geëindigd, zou immers tot een nog grotere malaisestemming hebben geleid.

Dat laat onverlet dat het resultaat van deze onderhandelingen van de nodige vraagtekens kan worden voorzien, zeker in het licht van de Britse aspiratie via het nieuwe budgettaire kader een proces op gang te brengen dat tot het gewenste nieuwe Europa, met nieuw beleid, zou moeten leiden. Niet alleen het Franse verzet tegen een aanslag op het landbouwbeleid en de irritatie van de nieuwe lidstaten over kortingen op hun subsidies zijn hieraan debet geweest. Ook de spagaat waarin het Verenigd Koninkrijk zelf verkeerde inzake de wens tot verandering zonder de eigen *rebate* metterdaad te willen inleveren, is hiervan de oorzaak. Het eindresultaat is een compromis, dat veel van het oude overleefde. Op hoofdlijnen het oude uitgavenpatroon, een lappendeken van speciale regelingen, en dat dan met als schaaflap de

belofte van een fundamentele evaluatie van de financiën in 2008-2009. Wat overblijft zijn verbazing over het feit dat Nederland zo gemakkelijk 'zijn' 1 miljard heeft binnengehaald, vreugde over het hervonden Duitse leiderschap en de constatering dat géén besluit nog schadelijker zou zijn geweest.

Tot slot de *stijl* van het Britse voorzitterschap. Twee elementen vallen daarbij op. Ten *eerste*, de veelgehoorde klacht dat de Britten – al dan niet opzettelijk – een overvaltaktiek hanteerden en er daarbij niet voor terugdeinsden landen te bruuskieren, voor voldongen feiten te plaatsen c.q. goede relaties op het spel te zetten. Dit was kenmerkend voor zowel de gesprekken inzake Turkije als de onderhandelingen over de financiën, waarbij in het laatste dossier vooral de nieuwe lidstaten zich door hun 'bondgenoot', het ideologisch zo sterk verwante Albion, in de steek gelaten en misbruikt voelden. Nu is, gegeven de tegenstellingen binnen de Unie, een harde onderhandelingsstactiek soms nodig en heilzaam, maar het Britse voorzitterschap lijkt hierin wel ver te zijn gegaan.

Ten *tweede*, de rol van de *prime minister himself*. Opvallend is hoezeer de toon van het Britse voorzitterschap door het optreden van Blair is bepaald. Dit past in het Britse politieke model zoals dat heden ten dage figureert, dat sterk hiërarchisch is. De premier als allesoverheersend boegbeeld naar de buitenwereld. Een beeld dat in dit geval nog wordt versterkt door de messiaanse karaktereigenschappen van de persoon: missiegericht en retorisch bevolgen. Tegelijkertijd blijken ook de risico's van zo'n model. Het voorzitterschap is afhankelijk van die ene, per definitie zeer politiek opererende, persoon. Neemt die, om wat voor redenen dan ook, geen initiatief tot *follow-up*, dan heersen inertie en stilstand en kunnen er geen besluiten worden genomen. Een factor die op zekere hoogte verklaart waarom het Britse voorzitterschap retorische bevolgenheid wist te combineren met lusteloosheid en ongeïnspireerdheid. Een les wellicht voor degenen die in Nederland nog weleens met jaloezie naar het Britse model van EU-coördinatie kijken.

Terug naar 'the heart of Europe'? Als we voor het gemak even aannemen dat bekend is waar dat hart ligt, is daarvan geen sprake geweest onder het Britse voorzitterschap. Het Verenigd Koninkrijk heeft het leiderschapsvacuüm niet kunnen opvullen, had dat – gelet op het wantrouwen inzake de Britse agenda – hoe dan ook niet gekund,⁶ en de toekomst van de Unie is nog even onbestemd als in de zomer van 2005.



Noten

- 1 John Vinocur, 'De EU heeft niets gehad aan Tony Blair', in: *NRC Handelsblad*, 29 december 2005. Vinocur wijst er daarbij terecht op dat de kansen op meer pro-Europese koers er met een mogelijke opvolging van Blair door minister van financiën Gordon Brown niet groter op worden. De laatste - al sterker eurosceptisch dan Blair - zal bovendien, bij een herstel van de Conservatieven onder hun nieuwe leider David Cameron, nog minder geneigd zijn een meer pro-Europese koers te varen.
- 2 *Speech to the European Parliament*, 23 juni 2005.
- 3 Zie ook: Richard Whitman & Gareth Thomas, 'Two cheers for the UK's Presidency', *Chatham House Briefing Paper* (EP BP 05/05), Londen: Chatham House, december 2005.
- 4 Het enige initiatief dat in dit verband vermelding verdient, is de zogeheten 'subsidiariteitsconferentie', die op 17 november 2005, onder de vlag van het Britse voorzitterschap, maar toch vooral onder Nederlandse aandrang, in Den Haag plaatsvond.
- 5 Zie wat REACH betreft, het artikel van Ulrik Lenaerts, in deze aflevering: blz. 134-137.
- 6 Zie 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, in het bijzonder blz. 469/470.

Prof. dr J.Q.Th. Rood is hoofd van het *Clingendael European Studies Programme* en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Nieuwe publicatie

Going Europe or Going Dutch How the Dutch Government Shapes European Union Policy

Mendeltje van Keulen

De Europese Unie (EU) heeft een steeds grotere invloed op het bestuur en het beleid van de lidstaten. Het is daarom verrassend dat de wijze waarop overheden de EU trachten te beïnvloeden, tot op heden nauwelijks is onderzocht. De auteur, verbonden aan het Clingendael European Studies Programme, analyseert recente inzichten uit de theorie en beleidspraktijk en presenteert een analysekader voor nationale belangenbehartiging. In het empirische deel staat het Europabeleid van de Nederlandse Rijksoverheid in de jaren negentig centraal. Aan de hand van een reconstructie van de onderhandelingen over twee concrete Europese richtlijnen worden relevante momenten en instrumenten voor beleidsbeïnvloeding uitgelicht.

Dit boek biedt zowel academici als betrokkenen in de beleidspraktijk een helder overzicht van recente inzichten in de Europese studies en de totstandkoming en effecten van nationaal Europabeleid.

Mendeltje van Keulen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Europese Studies Programma van het Nederlands Instituut voor Internationale betrekkingen 'Clingendael'

Een uitgave van Amsterdam University Press.

ISBN 90 5356

Prijs: € 39,50

Voor informatie en/of bestellingen: www.aup.nl

Verantwoorde besteding van Europese gelden? Lidstaten leggen te weinig rekenschap af

Als het om geld gaat, is de relatie tussen Nederland en de EU de laatste jaren vooral bepaald door de 'netto-positie'-discussie. Nederland betaalde meer aan de EU dan het ontving en wilde dit verschil verkleinen. Los van het feit dat Nederland óók ooit een netto-ontvanger is geweest, is in 2005 – na het Nederlandse 'nee' tegen de Europese grondwet – een harde lobby gestart, die succesvol is geweest: bij de besluitvorming in december 2005 over de nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode 2007-2013 is afgesproken dat Nederland een korting krijgt van circa 1 miljard euro per jaar. Een mooi succesje, voor de korte termijn.

Veel belangrijker echter voor de lange termijn voor de EU – en ook voor Nederland – is dat de besteding van de Europese gelden en de manier waarop verantwoord wordt, eindelijk eens op orde komen. Hiervoor is tot afgelopen jaar weinig aandacht geweest en het is nodig dat hierin verandering komt.

Sinds de Europese Rekenkamer begon met het afgeven van een verklaring van betrouwbaarheid over de wettigheid en regelmatigheid (in Nederlandse termen 'rechtmatigheid') van inkomsten en uitgaven van de EU, is deze zogeheten 'DAS' (*déclaration d'assurance*)-verklaring *nooit positief* geweest.¹ Ook niet in het meest recente verslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2004.

Wat betekent dit en waarom is het een probleem? De Europese Rekenkamer beoordeelt jaarlijks op basis van haar onderzoek of de Europese gelden volgens de regels besteed zijn. Het overgrote deel van de Europese gelden wordt op basis van art. 274 van het EG-verdrag besteed 'in gedeeld beheer' met de lidstaten.² Het gaat voornamelijk om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen. Jaarlijks zijn deze geldstromen met circa 80 miljard euro goed voor ongeveer 80% van de totale uitgaven van de EU.

Om de besteding van deze gelden te controleren, doet de Europese Rekenkamer onderzoek bij de Europese Commissie in Brussel, maar ook – op basis van een steekproef – in de lidstaten. Hier beginnen de problemen. De hoeveelheid tijd die de Europese

Rekenkamer hiervoor kan inzetten, is afhankelijk van het aantal personen die ze hiervoor beschikbaar heeft. Hoewel de Europese Rekenkamer bestuurlijk vrij ruim in haar jasje zit, is het aantal onderzoekers niet erg veel groter dan bijvoorbeeld het aantal onderzoekers bij de Algemene Rekenkamer in Den Haag. De over 25 landen gespreide steekproef is dus noodzakelijkerwijs beperkt en in de praktijk onvoldoende om met zekerheid tot wat voor kwantitatieve verklaring dan ook te kunnen komen.

Met andere woorden: we hebben géén idee of de gelden die Nederland tot nu toe jaarlijks aan de EU heeft afgedragen – dat wil zeggen, de gelden van de Nederlandse belastingbetaler – goed zijn besteed. Er zijn twee manieren om dit op te lossen. De *eerste* is dat de Europese Rekenkamer er veel onderzoekers bij krijgt, die in alle lidstaten zelf onderzoek gaan doen. Deze optie heeft (terecht) weinig kans van slagen, al was het maar vanwege de zeer hoge kosten die met zo'n aanpak gemoeid zijn. De *tweede* mogelijkheid is dat de controlesystemen in de lidstaten worden verbeterd, en wel zodanig, dat de Europese Rekenkamer voortaan met meer zekerheid in haar eigen onderzoek op de resultaten uit de controlesystemen in de lidstaten voort kan bouwen.

De tweede optie verdient de voorkeur. Vanwege de lagere kosten, maar ook vanwege het subsidiariteitsbeginsel. In dit geval dus: zaken niet in Brussel regelen en uitvoeren, maar op het niveau waar dit beter kan gebeuren. Er is namelijk lokale kennis van nationale administratie- en beheerssystemen nodig om de externe controlefunctie goed te kunnen uitvoeren. De instituties die zo'n rol kunnen vervullen, zijn in elke lidstaat aanwezig.

Er zijn in de loop der jaren al enige stappen gezet op dit vlak. Denk hierbij aan de invoering van het *Geïntegreerd Beheer en Controlesysteem* (GBCS) voor de grootste Europese geldstroom, de landbouw-gelden. Dank zij de toepassing van dit systeem in de lidstaten was de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2004 voor het eerst in staat te zeggen dat voor het deel van de landbouw-gelden dat onder het GBCS valt – circa 60% van de totale land-

bouwgelden – de besteding daarvan in 24 van de 25 lidstaten (de uitzondering was Griekenland) wettig en regelmatig was. Helaas kon een dergelijk positief oordeel nog niet worden uitgesproken over het resterende deel van de landbouwuitgaven. Ook voor de andere grote geldstromen, zoals de structuurfondsen, is een positief oordeel nog niet in zicht.

Dit alles moet én kan beter. Een ‘operatie comptabel bestel’ van de EU is nodig.³ Zo’n operatie kan ook bijdragen aan de ontwikkeling van draagvlak voor de EU onder de bevolking. Daarvoor is op zijn minst redelijke zekerheid nodig dat er geen misbruik of oneigenlijk gebruik van EU-fondsen plaatsvindt. Dus de afwezigheid van fraude. Maar vervolgens moet de EU dan ook kunnen laten zien dat er positieve beleidsresultaten zijn. Hierin zullen ook de

Het EP vindt het onaanvaardbaar dat de Europese Rekenkamer al jaren geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kan afgeven

lidstaten hun verantwoordelijkheid moeten nemen, om zelf aan te geven dat de gelden in hun land goed besteed zijn, want de Europese instellingen zijn niet in staat dat voor ze te doen.

Gemiste kansen in 2005

In 2005 leek het er even op dat we op onze wenken zouden worden bediend. Sinds jaar en dag roept het Europees Parlement dat het eigenlijk niet kan dat de Europese Rekenkamer jaar op jaar niet in staat is een positieve betrouwbaarheidsverklaring af te geven. In de kwijtingsresolutie over de begroting van 2003 van de Europese Commissie gaf de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement, onder leiding van het Britse EP-lid Terrence Wynn, niet alleen aan *dat* het beter moet, maar ook *hoe*.⁴

De voorstellen waren op hoofdlijnen even eenvoudig als doelgericht. Ten *eerste*, laat elk land aan het begin van een periode een *ex ante*-‘openbaarmakingsverklaring’ afgeven, waarin inzicht wordt gegeven in de kwaliteit van de relevante interne controlesystemen in het land vóór er uitgaven ten laste van de EU-begroting worden gedaan. Ten *tweede*, naar analogie met de werkwijze die op voorstel van de Nederlandse voormalige directeur-generaal van

de Interne Auditdienst van de Europese Commissie, Jules Muis, door de directeuren-generaal van de Europese Commissie wordt gehanteerd: laat de lidstaten jaarlijks *ex post* een nationale verantwoording over de besteding van de Europese gelden afgeven en voeg daar een betrouwbaarheidsverklaring bij. De minister van financiën van de desbetreffende landen zetten er hun handtekening onder, waarmee de politieke verantwoordelijkheid is afgedekt.

Siim Kallas, de Estse Eurocommissaris voor Administratieve zaken, Audit (= Accountantscontrole) en Anti-Fraude (zie margefoto op blz. 131; eindred.) pakte de voorstellen van het Europees Parlement op en ontwikkelde, samen met het directoraat-generaal Begroting van de Commissie, de ‘Routekaart naar een communautair intern controlekader’, ook bekend als de ‘routekaart naar een positieve DAS’.⁵ In aanvulling op de voorstellen van het Europees Parlement stelde de Commissie voor dat – teneinde het afgeven van openbaarmakingsverklaringen en betrouwbaarheidsverklaringen op nationaal niveau te faciliteren – er per verantwoordelijke autoriteit in de lidstaten (betaalorgaan, beheersautoriteit) een vergelijkbare verklaring zou worden opgesteld, voorzien van een verklaring van een onafhankelijk controleur. Daarnaast zouden de nationale rekenkamers of andere onafhankelijke controle instanties de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen op lidstaatniveau kunnen controleren en daarover rapporteren aan hun nationale parlement.

Steun voor deze voorstellen kwam er in mei 2005 onder andere van de *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* (COSAC), ofwel het verband van Europacommissies van nationale volksvertegenwoordigingen. Vertegenwoordigers van de nationale parlementen in de COSAC stelden een resolutie op, waarin onder andere werd aangegeven dat de controle op nationaal niveau van de besteding van EU-gelden moet verbeteren, en dat COSAC voorstander is van een *single-audit*-model en de introductie van *ex-ante*-openbaarmakingsverklaringen en *ex-post*-betrouwbaarheidsverklaringen verwelkomt.

In de aanloop naar besluitvorming over dit onderwerp in de Ecofin-raad van 8 november 2005 werden vanuit de EU twee bijeenkomsten gehouden, die beoogden de lidstaten bij de verdere uitwerking te betrekken. Medio september 2005 konden de lidstaten hun mening over de voorstellen geven tijdens

een door het Britse voorzitterschap georganiseerde expertbijeenkomst. Het resultaat was bedroevend: slechts enkele lidstaten – Nederland voorop – waren bereid de stap naar lidstaatverklaringen te gaan zetten. Constitutionele belemmeringen en mogelijke administratieve lasten werden door veel landen – Duitsland, Frankrijk en de meeste zuidelijke lidstaten – genoemd om een positief besluit tegen te houden. Op 4 oktober 2005 hield het Europees Parlement een hoorzitting met de titel ‘EU’s financial management: fact, fiction and future’. Hierin betuigden onder andere Jules Muis en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer te Den Haag, Saskia Stuiveling, wél hun steun aan de voorstellen van de Commissie.

Het Britse voorzitterschap is er door grote weerstand vanuit de lidstaten niet in geslaagd de negatieve uitkomst van de expertbijeenkomst onder politieke druk om te zetten naar een positief besluit in de Ecofin-raad van 8 november 2005. Het enige lichtpuntje in de uitkomst daarvan is, dat – mede door inspanningen van Nederlandse zijde – er ruimte is gecreëerd om op basis van verantwoordingen op operationeel niveau (certificeringsrapporten bij uitvoering van het landbouwbeleid; Artikel 13-rapporten bij structuurbeleid) binnen de lidstaten tot een vorm van verantwoording te komen. De Raadsconclusie bevat echter geen duidelijk streven naar verbetering van de verantwoording van lidstaten, en zeker geen aanduiding van wanneer daartoe bepaalde stappen gezet moeten zijn.

Is deze weerstand tegen een mogelijke oplossing vreemd, ook als deze vanuit een oogpunt van modern publiek management misschien het meest voor de hand ligt? Een argument vanuit de Raad wijst op de vrees dat de precaire balans van verdeling van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten verstoord wordt en/of dat de lidstaten hun nationale eigenaardigheden op constitutioneel en bestuurlijk vlak zouden moeten aanpassen of zelfs opgeven. De EU is geen federatie en zal dit waarschijnlijk ook niet worden. Met andere woorden, misschien was het iets te naïef van het Europees Parlement en de Commissie om een benadering te kiezen die veronderstelt dat de lidstaten als vanzelf wel netjes in het gelid zouden springen en iets zouden gaan doen wat ze al sinds het ontstaan van de Unie nalaten.

Hoewel deels begrijpelijk, blijft de uitkomst van de Raad om verscheidene redenen moeilijk te accepteren. De jaarlijkse afdracht van Nederland aan

de EU vormt een van de grootste posten van de Nederlandse begroting. Dat wij niet weten of deze, elders in Europa bestede, gelden volgens de regels zijn uitgegeven (rechtmatig) en of dat tot gewenste beleidseffecten heeft geleid (doeltreffend), is niet aan de Nederlandse burger uit te leggen. We weten overigens ook niet of de gelden van EU-burgers die wij in Nederland besteden, door ons goed zijn besteed.

En verder, het is ook niet uit te leggen dat de lidstaten wél bereid waren voorafgaand aan de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004 zeer stringente eisen op te leggen in het kader van het ‘acquis communautaire’, maar dat de ‘oude’ lidstaten zelf niet bereid zouden zijn ook te gaan voldoen aan vergelijkbare stringente eisen.

Al met al, aan het einde van 2005 leek de ‘routekaart naar een positieve DAS (betrouwbaarheidsverklaring)’ zo dood te zijn als de Europese grondwet.

Nieuwe kansen voor 2006?

Aan het begin van 2006 gloort er mogelijk weer licht aan de horizon. De Europese Commissie heeft de strohalm die de uitkomst van de Ecofin-raad van 8 november 2005 bood aangegrepen en op basis daarvan nieuwe voorstellen gedaan. Op 17 januari 2006 nam de Europese Commissie het *Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework* aan. Eén van de ideeën daarin is dat *binnen de lidstaten voor elk van de relevante beleidsterreinen*, dus vooral voor het landbouwbeleid en de structuurfondsen, er *één coördinerend orgaan* dient te komen. Dat orgaan zou dan op basis van reeds bestaande verantwoordingen op operationeel niveau – dat wil zeggen, van de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van het Europese beleid binnen Nederland – een algemene betrouwbaarheidsverklaring op nationaal niveau kunnen afgeven over de effectiviteit van de bestaande controlestructuren voor dat beleidsterrein.

Naar verluidt zit de door de Nederlandse europarlementariër Jan Mulder opgestelde kwijtingsresolutie over de begroting 2004 op een vergelijkbare koers. In februari en maart 2006 discussieert het Europees Parlement hierover. Op 26-27 april 2006 wordt de definitieve kwijtingsresolutie aangenomen.⁶

Interessant genoeg komt hiermee de nationale lidstaatverklaring, zij het op een andere wijze ingevuld, via de achterdeur weer binnen. Positief is dat hieruit blijkt dat de Europese Commissie en, voor zover nu bekend, het Europees Parlement niet bereid zijn het



'nee' van de lidstaten in de Ecofin-raad van 8 november 2005 te accepteren. Maar of de lidstaten hiermee wél akkoord zullen gaan, is de vraag. Het opzetten van coördinerende organen per beleidsterrein in elke lidstaat betekent misschien meer werk vergeleken met de wijze waarop men in de eerdere plannen tot nationale lidstaatverklaringen wilde komen. Tegelijkertijd is het niet uit te sluiten dat dát precies is wat Commissie en Parlement willen laten zien, in de hoop dat de lidstaten daarmee op hun eerdere afwijzing terug zullen komen.

Een nieuw aspect in de recente voorstellen is dat de nationale parlementen worden betrokken bij de verantwoording. Zij hebben in de Cosac-resolutie van mei 2005 aangegeven voorstander te zijn van nationale lidstaatverklaringen. Nu wordt de nationale en regionale parlementen van de lidstaten gevraagd hun rekenkamers te verzoeken onderzoek te gaan doen naar de besteding van EU-gelden in eigen land. Twee vliegen in één klap dus.

De volgende stap is ervoor te zorgen dat de voorstellen niet meteen worden afgewezen door de lidsta-

Einde 2005 leek de 'routekaart naar een positieve DAS (betrouwbaarheidsverklaring)' zo dood als de Europese grondwet

ten. Het getuigt in ieder geval van een groter realiteitsbesef bij de Commissie dat men in het nieuwe voorstel niet meer uitgaat van invoering in één keer, maar een bescheidener stapsgewijze benadering kiest waarin de lidstaten worden betrokken op een niveau dat past bij hun eigen beleving.

Een verdergaande mogelijkheid heeft zich ook aangediend. Het Europees Parlement kan zijn poot stijf houden in de discussie over de meerjarenbegroting 2007-2013. Die hebben ze in januari immers afgekeurd. Dat hebben ze in de eerste plaats gedaan omdat ze de begroting niet ver genoeg vonden gaan, maar ook omdat ze vinden dat het uitgegeven EU-geld goed moet worden besteed.⁷ Een andere mogelijkheid die in aanvulling hierop de discussie misschien weer vlot zou kunnen trekken, dient zich aan in Nederland.

Nederland als voortrekker

De Algemene Rekenkamer publiceert sinds vier jaar in februari het 'EU-trendrapport'. Daarin wordt steeds een overzicht gegeven van de stand van zaken van het financieel management, de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland en de EU als geheel. In het *EU-trendrapport 2006*, dat op 9 februari 2006 werd gepubliceerd, deed de Algemene Rekenkamer onder andere de aanbeveling dat het kabinet, ondanks het 'nee' van de meeste lidstaten, toch zelf zou starten met het opstellen van een *nationale verklaring voor Nederland*.⁸

In zijn reactie op deze aanbeveling gaf de minister van financiën namens het kabinet aan dat Nederland bereid is een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar een eigen nationale verklaring, die wordt opgezet vanuit de bestaande operationele verslagen. De studie moet in het voorjaar van 2006 haar beslag krijgen en nog vóór de zomer tot kabinetsbesluitvorming leiden. Mits goed uitgevoerd, kan hier een voorbeeldfunctie van uitgaan naar de gehele EU. Nederland heeft een unieke mogelijkheid te laten zien dat er nu een werkbaar voorstel op tafel ligt, dat tegen relatief geringe kosten kan worden uitgevoerd. Het is vervolgens aan de Staten-Generaal erop toe te zien dat het kabinet deze taak – zeker ook vanwege het bredere EU-belang dat eraan gekoppeld is – uiterst serieus neemt en bewaakt dat het kabinet tot de enig mogelijke conclusie komt. Er is dan voor de andere lidstaten op den duur geen excuus meer om hier tegen te zijn.

Noten

- 1 De Europese Rekenkamer heeft over 1994 de eerste betrouwbaarheidsverklaring afgegeven. DAS staat voor 'déclaration d'assurance'. In de eerste jaren werd een inschatting gemaakt van het foutenpercentage per begrotingshoofdstuk. De Europese Rekenkamer doet dat niet meer, omdat het bij velen de onterechte suggestie wekte dat het om het percentage fraudegevallen zou gaan.
- 2 Artikel 274 van het EG-Verdrag geeft aan dat lidstaten en Commissie zich verplichten samen te werken om te verzekeren dat de EU-gelden die in gedeeld beheer worden uitgegeven, worden gebruikt volgens het beginsel van goed financieel beheer.
- 3 Tussen 1987 en 1992 werd de 'operatie Comptabel Bestel' uitgevoerd in Nederland. Aanleidingen waren achterstanden in de afwikkeling van jaarrekeningen, late signalering van begrotingsoverschrijdingen en de RSV-affaire. De uitgaven en ontvangsten

- van de rijksoverheid waren snel gestegen, maar de organisatie van het financiële beheer was niet meegegroeid. De operatie was gericht op het bereiken van heldere en tijdige budgettaire verslaggeving, het verbeteren van financiële administraties, goede administratieve organisatie en een goede accountantscontrole.
- 4 Zie de resolutie A6-0070/2005 (definitieve versie) van het Europees Parlement, 12 april 2005.
 - 5 Zie de Mededeling van de Commissie in Commissiedocument COM (2005) 252 def.
 - 6 Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer COM (2006) 9 def. De kwijtingsresolutie van het Europees Parlement is nog niet beschikbaar.

- 7 Zie 'Europolitici willen meer grip op lokaal gebruik EU-gelden', in: *De Telegraaf*, 13 januari 2006.
- 8 Algemene Rekenkamer, *EU-trendrapport 2006*, www.rekenkamer.nl

Peter van Roozendaal en Piet Rozendal zijn projectleider resp. plaatsvervangend directeur bij de Algemene Rekenkamer. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Publicatie Clingendael European Studies Programme

Met gezwinde spoed. Het Nederlandse EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor vrijheid, veiligheid en recht

Door: Hans van der Meulen & Roos Toxopeus

Onder Nederlands EU-voorzitterschap kwam in november 2004 het zogeheten Haags Programma tot stand. Dit voorziet in een groot aantal nieuwe stappen in de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, waaronder: een gemeenschappelijk asielstelsel in 2010, een agentschap voor de buitengrenzen, verbeterde uitwisseling van informatie over bedreigingen van interne veiligheid, alsmede nauwere strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, met wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken als uitgangspunt.

De auteurs, beiden verbonden aan het Instituut Clingendael, hebben onderzocht hoe Nederland het onderwerp tot één van de belangrijkste prioriteiten van het voorzitterschap maakte en het vervolgens als EU-voorzitter in opvallend hoog tempo door de overige lidstaten aanvaard wist te krijgen. Ter bespoediging van de besluitvorming in de EU-ministerraad werden enkele nieuwe procedures geïntroduceerd. Speciale aandacht krijgen de uiteenlopende opvattingen die op de direct betrokken Nederlandse

ministeries bestonden, dus Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken. Omdat het Programma op de Europese Raad van regeringsleiders moest worden goedgekeurd, diende Algemene Zaken in enkele gevallen de rol van scheidsrechter te spelen. De schrijvers betreuren het dat het de Nederlandse regering niet gelukt is het Haags Programma in eigen land ruime bekendheid te geven.

Hans van der Meulen is verbonden aan het Clingendael European Studies Programme, Roos Toxopeus maakt deel uit van het Clingendael Security and Conflict Programme.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 7,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Nieuwe aanpak van chemische stoffen

Europees milieubeleid in het defensief

Geflankeerd door zowel Europees milieucommissaris Stavros Dimas als Europees industrie-commissaris Günter Verheugen kon de voorzittende Britse staatssecretaris Lord Sainsbury of Turville op 13 december 2005 een politiek akkoord afkloppen over het nieuwe Europese chemiebeleid REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of CHemicals). Het was erop of eronder op die dag en Lord Sainsbury wond er bij het begin van de nauwelijks een uur durende bijzondere bijeenkomst van de industrieministers dan ook geen doekjes om. 'Het voorstel is een pakket dat te nemen of te laten is en alleen over kleine wijzigingen kunnen we nog onderhandelen.'

Met het politiek akkoord over REACH werd een episode afgesloten in wat wellicht de meest complexe en meest bevochten onderhandeling was in de recente geschiedenis van het Europees milieubeleid. REACH was een confrontatie tussen degenen die van mening zijn dat in Europa *concurrentievermogen* voorrang dient te krijgen op andere doelstellingen en degenen die de categorie *milieu- en gezondheidsdoelstellingen* een gelijk belang toekennen.

In zekere zin is REACH een geesteskind van de integratiedoctrine van Cardiff, die eind jaren '90 binnen het Europees milieubeleid dominant was. Het komt er hierbij op neer dat milieubeleid brongericht beleid moet zijn en dat het er vooral om gaat milieudoelstellingen te integreren in het beleid van de economische sleutelsectoren. Wat REACH betreft, ging het er concreet om een systeem te ontwikkelen dat ertoe moet leiden dat gevaarlijke chemische stoffen tegen 2020 van de markt gaan verdwijnen. Deze sectorgerichte milieuaanpak van REACH betekent dat de sector in kwestie zich sterk aangesproken voelt. Uiteraard heeft de chemische sector ook zijn concurrentiedoelstellingen, die met hun behoefte aan lastenvermindering een heel andere richting uitgaan.

Kortom, REACH gaf de cocktail voor een woelige polarisatie, die meer dan twee jaar een zwaar stempel zou drukken op het Europees milieubeleid. Deze polarisatie ging ver. Industriefederaties zochten rechtstreekse toegang tot alle politieke verantwoordelijken. De milieubeweging trachtte op haar beurt

de bakens te verzetten door mediagenieke campagnes. Zwangere vrouwen die pleitten voor een sterk REACH; bloedmonsters bij beleidsverantwoordelijken; modeshows met niet-toxische textiel – kortom, met REACH kreeg de vindingrijkheid een flinke stimulans.

Ook in andere opzichten was REACH 'hors catégorie'. De slag om REACH werd niet alleen in Brussel, Luxemburg en Straatsburg gevoerd, ook Washington ging zich al snel met de zaak bemoeien. Al in 2003 leidde dit tot door minister Colin Powell ondertekende instructies aan alle Amerikaanse ambassades in Europa, met de bedoeling REACH af te helpen zwakken. REACH zou immers ook mondiaal de maatstaf kunnen worden voor chemische veiligheid en de Verenigde Staten waren zeker niet van plan dit zomaar te laten gebeuren.

De chemische samenleving

De chemische nijverheid is de grootste industriële sector in Europa en verschaft aan 1,7 miljoen mensen rechtstreeks (en indirect aan drie miljoen mensen) werk. Het is een sector die een enorme expansie gekend heeft. Van 155 miljard euro omzet in 1970 tot een omzet van 1482 miljard in 2002 is de groei bijna explosief te noemen. Naar fysieke productie gemeten is het beeld nog indrukwekkender. Terwijl in 1930 de productie de 1 miljoen ton overschreed, was zij in 2000 opgelopen tot 400 miljoen ton.

Mondiaal is de Europese Unie, met een aandeel van 31%, de grootste speler op chemiegebied. Aan nagenoeg elk denkbaar consumptieproduct komt chemie te pas. De Europese inventaris voor chemische stoffen komt dan ook op een aantal aangemelde chemische stoffen dat net boven de 100.000 ligt. Voor zo'n 98% van deze stoffen ontbreekt het aan veiligheidsinformatie. Proeven op bloed of vetweefsels tonen evenwel consequent de aanwezigheid van gevaarlijke kankerverwekkende, persistente en bio-accumuleerbare stoffen aan. Naar schatting zijn er zo'n 1500 stoffen die de kenmerken van, wat men omschrijft als, een 'zeer zorgwekkende stof' hebben; de consequenties van deze stoffen zijn zwaar. Qua gezondheid gaat het dan om beschavingsziekten, zoals kanker, astma of allergieën. Voor het milieu

resulteert het in verontreiniging van oppervlaktewater, aantasting van de ozonlaag of verlies aan biodiversiteit.

REACH in wording

Sedert het begin van de jaren '90 ontstond er geleidelijk behoefte aan herziening van de Europese chemische wetgeving. Deze zorg leefde in eerste instantie onder deskundigen. Met de UNCED-Conferentie van Rio (juni 1992) over Milieu en Ontwikkeling en de aanvaarding van principes zoals vrije toegang tot milieu-informatie het voorzorgen substitutieprincipe en preventiebeleid werd de context voor het milieubeleid bovendien anders. De Europese milieucommissaris, de Zweedse Margot Wallström, nam eind jaren '90 het initiatief door binnen de Europese Commissie van start te gaan met de voorbereidingen voor een op nieuwe leest geschoeide Europese wetgeving. Een ontwerpvoorstel voor een REACH-verordening kwam er in het voorjaar van 2003. Dit ontwerp ging in openbaar onderzoek, en leidde tot een lawine van commentaren. Het waren echter niet de opmerkingen van NGO's, bedrijven of burgers die voor de grote schok zorgden. Een gezamenlijk schrijven van de drie regeringsleiders Blair, Schröder en Chirac aan Commissievoorzitter Prodi bracht heel wat grotere rimpels aan het wateroppervlak. Het was duidelijk dat deze regeringsleiders onder impuls van hun nationale chemische nijverheid handelden. Het argument was dat REACH een bedreiging vormde voor de concurrentiekracht en dus herzien diende te worden. De aanpak van REACH paste simpelweg niet in de prioriteiten van de Lissabon-agenda.

De Commissie besloot vervolgens haar voorstel voor REACH te herzien. De belangrijkste wijziging was de afzwakking van de informatieverplichtingen. In oktober 2003 kwam het definitieve voorstel tot stand. De polarisatie tussen milieu en economie leidde ertoe dat de Europese instellingen ervoor kozen REACH via een uitzonderlijke, dubbele structuur door de besluitvorming te loodsen. Binnen de Raad werd een specifieke 'ad hoc groep REACH' opgericht, die vervolgens rapporteerde aan zowel de Raad Competitiviteit (Concurrentievermogen) als de Raad Milieu. Ook in het Europees Parlement gingen enkele Comités werken aan de eerste lezing, waarbij het Comité Volksgezondheid, onder voorzitterschap van de Italiaanse socialist Guido Sacconi,

en het Comité Industrie, onder voorzitterschap van de Duitse christen-democraat Hartmut Nassauer, radicaal tegenovergestelde wegen insloegen.

Het Commissievoorstel voor REACH markeerde duidelijk een trendbreuk in het Europees chemisch beleid. De Commissie stelde voor dat alle chemische stoffen zodra ze geproduceerd werden in een volume hoger dan 1 ton/jaar, aan informatieverplichtingen zouden worden onderworpen. In totaal gaat het hierbij om ongeveer 30.000 chemische stoffen. De Commissie stond hierbij een stapsgewijze benadering voor, die inhoudt dat men voor de kleinste volumes elf jaar de tijd krijgt om te voldoen aan de informatievereisten, terwijl voor de grootste volumes al na drie jaar de vereiste informatie moet worden aangeleverd. Het voorstel voorziet erin dat stoffen die niet voldoen aan de informatieplicht, niet langer op de markt mogen komen en dat het de industrie zelf is – en niet de overheid – die de benodigde informatie over de stoffen in kwestie aanlevert. De industrie wees deze volumebenadering van de Commissie af

De EU is de grootste speler ter wereld op chemiegebied

en vroeg een risico-gebaseerde benadering, waarbij alleen de stoffen waarbij sprake is van reële blootstelling, een informatieplicht krijgen.

Voor de meest gevaarlijke stoffen voorzag het Commissievoorstel in invoering van een vergunningsplicht. De notie 'adequate controle' staat hierin centraal. Indien de aanvrager kan aantonen dat de toepassing van de stof geen betekenisvol risico inhoudt voor mens en milieu, krijgt hij automatisch een vergunning. De milieubeweging uitte onmiddellijk sterke kritiek op deze 'adequate controle'. Zij vraagt om een verplicht substitutiebeginsel, waarbij voor de meest gevaarlijke stoffen steeds gezocht wordt naar alternatieve stoffen.

De *impact*-analyses van het Commissievoorstel wijzen op gezondheidsbaten in de orde van grootte van 50 miljard euro, terwijl de directe kosten voor de implementatie van REACH op niet meer dan 2 tot 5 miljard euro worden geschat. Vooral over de indirecte kosten van REACH is er nog veel discussie.

De slag om REACH

Na de eerste fase in 2003, waarbij de Commissie onder sterke druk stond haar voorstel voor REACH te wijzigen, verschoof de druk van de industrie en de NGO's naar de Raad en het Europees Parlement. In de Raad ging begin 2004 de 'ad hoc groep REACH' op volle toeren draaien; de Raad hield elk halfjaar tweemaal een politiek debat over REACH. De oorspronkelijk dominante teneur tot versterking van REACH verdampte geleidelijk. Uiteindelijk drongen nog slechts Zweden, Denemarken, Estland, België en Luxemburg op een sterker REACH aan, terwijl Nederland en Duitsland in 2005 zeer opvallend water bij de wijn deden.

In het Europees Parlement begonnen de Comités-Sacconi en -Nassauer aan beraadslaging over hun rapporten. Het Comité-Sacconi koos resoluut voor versterking van REACH; bij de vergunningen pleitte zij voor een verplicht vervangingsprincipe (d.w.z. het systematisch vervangen van gevaarlijke

en presenteerden eind augustus 2005 hun krijtlijnen voor een compromis. De meest fundamentele wijziging in dit kader was dat het overgrote deel van stoffen geproduceerd in klein volume een uitzondering kreeg op de informatieplicht.

De reactie van de andere lidstaten op het Britse compromis was over het algemeen positief. Zweden, Denemarken en België daarentegen aanvaardden slechts geleidelijk de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde uitzonderingen, en samen met Frankrijk, Estland en Luxemburg pleitten zij voor een sterker REACH, met een verplicht vervangingsprincipe.

De Commissie kwam daarop met een nooit eerder vertoond antwoord. In plaats van haar eigen voorstellen te steunen, legde zij de Raad als 'compromis' een nog omvattender uitzonderingsregime, volgens de risico-gebaseerde benadering, voor. Een officieel standpunt in die zin had de Commissie niet en het was ook duidelijk dat zij intern verdeeld was, maar dit omzeilde ze door deze positie in de vorm van een 'room document' mee te delen. Vanaf dat moment, en ondanks de scherpe reacties op haar 'room document', was de volume-gebaseerde aanpak van het oorspronkelijke REACH-voorstel van de baan.

In het najaar van 2005 legden de twee comités van het Europees Parlement de laatste hand aan hun rapporten. Het comité-Nassauer bevestigde haar risico-gebaseerde aanpak; het comité-Sacconi deed hetzelfde voor het verplichte vervangingsprincipe. Omdat na de stemming in de comités de plenaire stemming zich aandiende, moesten Sacconi en Nassauer op zoek naar een compromis. De deal die gemaakt werd, was als volgt: Nassauer kreeg een omvattend *uitzonderingsregime* voor de *informatieverplichtingen*, overeenkomstig het Britse 'compromis'-voorstel. Sacconi van zijn kant kreeg het *verplicht vervangingsprincipe*. Op 18 november 2005 stemde de plenaire vergadering in deze zin.

Na deze stemming in het Europees Parlement was de Raad aan zet. Het Verenigd Koninkrijk zette koers naar een politiek akkoord eind november, maar er diende zich een nieuw probleem aan, te weten Duitsland. De opvolging van de regering van Gerhard Schröder door de coalitie onder leiding van Angela Merkel had ook consequenties voor REACH. De Duitse christen-democraten waren niet van plan zonder slag of stoot de positie van de regering-Schröder over te nemen. Duitsland vroeg meer tijd en wilde eigenlijk niet weten van een ak-

EU-voorzitter het Verenigd Koninkrijk is erin

geslaagd REACH sneller dan verwacht af te ronden

door minder gevaarlijke stoffen). Het Comité-Nassauer ging een compleet andere richting uit en vroeg om een op risico gebaseerde benadering.

2004 was het jaar waarop de Commissie-Prodi plaatsmaakte voor de Commissie-Barroso. Met Stavros Dimas voor leefmilieu en Günter Verheugen voor industrie kwamen er binnen de Commissie nieuwe stuurlieden voor REACH. Het was duidelijk dat industrie-commissaris Verheugen in eerste instantie bezorgd was om de concurrentiekracht van de chemische nijverheid en REACH niet genegen was. Binnen de nieuwe Commissie stond REACH dan ook onder zware druk; tegen de zomer van 2005 doken zelfs geruchten op over intrekking van REACH.

In juli 2005 trad het Verenigd Koninkrijk als nieuwe EU-voorzitter aan. Premier Tony Blair deed wat slechts weinigen verwacht hadden: REACH werd één van de topprioriteiten voor het Britse voorzitterschap. Het Verenigd Koninkrijk zocht wellicht met milieuthema's als klimaat en REACH een compensatie voor het ontbreken van ambities op sociaal vlak. De Britten lieten er geen gras over groeien

koord in 2005. Het Verenigd Koninkrijk gaf Duitsland respijt, maar het gaf wel de voorkeur aan een akkoord in 2005. Op 13 december was het dan zo ver. In feite zijn er voor die Raadszitting slechts twee wapenfeiten belangrijk. Het eerste is dat Duitsland door de opname van een aantal kleine wijzigingen toch bereid was in te stemmen met REACH. Tweede punt is dat het Verenigd Koninkrijk heel duidelijk iedereen aan boord wilde krijgen. Voor Denemarken, Zweden, Estland, Frankrijk, Luxemburg en België, die vasthielden aan een verplicht vervangingsprincipe, deed het voorzitterschap nog enkele dagen voorafgaand aan de Raad een belangrijke concessie. 'Adequate controle' als criterium voor het verkrijgen van een vergunningsaanvraag bleef behouden, maar elke vergunningsaanvraag kreeg vanaf nu een verplichtend 'onderzoek' naar alternatieven. De Raad keurde het voorstel van REACH met unanimititeit goed.

De slagen geteld

Het is duidelijk dat medio 2005 de zaak er slecht uitzag. De immense lobby rond REACH was uniek voor welk Europees milieudossier dan ook, en het risico was groot dat REACH onder zulke deining dreigde te kapseizen. Daarbij kwam nog dat de nieuwe Commissie weinig in REACH zag. Toch slaagde het Verenigd Koninkrijk er zeer goed in op dit doorslaggevend moment een tempoversnelling in te zetten en REACH sneller dan algemeen verwacht af te ronden. De Britten deden hierbij ook alle moeite de progressievere lidstaten mee te krijgen in een compromis.

In 2006 staat nu de tweede lezing voor de boeg. Grote wijzigingen kunnen in deze tweede lezing niet verwacht worden. De Commissie lijkt de grenzen van haar flexibiliteit wel te hebben bereikt, terwijl de Raad met zijn politiek akkoord een tussenpositie heeft vastgelegd die fragiel is. De dynamiek moet dan ook van het Europees Parlement komen. Het grote verschilpunt tussen de positie van de Raad en die van het Europees Parlement ligt bij het onderdeel *vergunningen*. In het Europees Parlement slaagde het Comité-Sacconi, sterk gesteund door de socialistische en de groene fracties, erin amendementen door de plenaire te loodsen die REACH moeten versterken door een verplichte 'toepassing' van het vervangingsprincipe. De Raad van zijn kant is blijven steken op een verplicht 'onderzoek' van alternatieve stoffen. Het is echter uitermate twijfelachtig of er in

tweede lezing nog perspectief is op versterking van REACH. De Commissie en de meerderheid in de Raad lijken vooral geneigd het tweede deel van de rit 'met de remmen dicht te rijden'.

Afgemeten aan het oorspronkelijke Commissievoorstel, is het niet voor het onderdeel *vergunningen* dat REACH werd afgezwakt. Het resultaat van zowel Raad als Parlement gaat hiervoor immers verder dan het oorspronkelijke Commissievoorstel. De grote wijziging is te vinden bij de *registratie*, waar naar schatting ruim de helft van de stoffen vrijgesteld wordt van de informatieverplichtingen. Hiermee wordt duidelijk de basis voor REACH aangetast en zullen er duizenden stoffen op de markt blijven waarvan we het effect wellicht nooit zullen kennen.

Het is thans erg twijfelachtig of REACH kan slagen in de doelstelling de gevaarlijke chemische stoffen tegen 2020 van de markt te krijgen. Daarbij komt nog dat REACH veel macht legt bij de deskundigen in comitologie. Het zijn immers de Europese Commissie en de nationale deskundigen die zullen instaan voor herziening van de uiterst belangrijke bijlagen, die de specifieke test- en informatieverplichtingen regelen. Voorts wordt bepalend hoe sterk het met REACH opgerichte *Europees Agentschap voor Chemische Producten* zal zijn. Zal dit agentschap voldoende middelen krijgen om ook effectief prioriteit te geven aan de vervanging van de meest zorgwekkende stoffen? Of zal dit agentschap bedolven worden onder de registratiedossiers en ten slotte monddood zijn wanneer het op een vergunningenbeleid aankomt?

Dan nog een laatste conclusie: REACH is duidelijk samengevallen met de discussie binnen de Europese instellingen over de Lissabon-strategie. Hierbij was het de tendens om sterker op groei en werkgelegenheid in te zetten, en milieu- en sociale bescherming daar ondergeschikt aan te maken. Ook in de onderhandelingen over REACH was het voor velen rond de onderhandelingstafel niet duidelijk of aan milieu- en gezondheidsdoelstellingen wel een gelijke waarde werd toegekend als aan concurrentie-doelstellingen. REACH is dan ook duidelijk het verhaal van een milieubeleid in het defensief.



Ulrik Lenaerts is als adviseur verbonden aan het kabinet van de Belgische federale minister voor leefmilieu, Bruno Tobback.

Relatie OVSE-EU aan herijking toe

Sinds 1 januari is België voorzitter van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). België wil stappen zetten op weg naar de institutionele hervorming van de organisatie. Daarnaast wil de Belgische regering de samenwerking tussen de OVSE en andere (veiligheids)organisaties op het Europese continent versterken, inclusief de Europese Unie. Is er uitzicht op betere verhoudingen?

Geboren partners?

In een toespraak voor de Permanente Raad van de OVSE op 25 september 2002 omschreef secretaris-generaal en Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), Javier Solana, de OVSE en de EU als 'natural born partners'.¹ Beide werden immers opgericht om via samenwerking bestaande conflicten op te lossen en toekomstige conflicten te vermijden. Vanwege dit gezamenlijke verleden hebben zij ook een gezamenlijke toekomst, aldus Solana. Deze uitspraak moest vooral de OVSE geruststellen.² Toegegeven, de EU begeeft zich steeds vaker op het terrein van de OVSE, letterlijk en figuurlijk. Maar dit maakt de OVSE niet overbodig of minder relevant. Haar ervaring in het veld en haar expertise op het gebied van conflictpreventie en crisisbeheersing zijn immers ongeëvenaard. Samenwerking tussen de EU en de OVSE blijft dan ook noodzakelijk: 'Cooperation is not an option, it is an imperative.'³

Het hoeft niet te verwonderen dat de EU steeds vaker aanwezig is in de Balkan, de Kaukasus en zelfs Centraal-Azië. Door de recente uitbreidingsgolf strekt het grondgebied van de EU zich inmiddels uit tot de grens met Oekraïne en Wit-Rusland. Bovendien staat de deur op een kier voor nieuwe lidstaten en bijbehorende buurlanden. Een aantal van de activiteiten die de EU in deze regio's ontplooit, is daarenboven het logisch gevolg van de verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Civiel crisisbeheer was lange tijd voorbehouden aan de OVSE; tegenwoordig wil de EU ook in dit kader een rol van betekenis spelen. Het probleem is niet dat de EU uitbreidt of relaties aanknoopt met (toekomstige) buurlanden. Ook de formulering van een volwaardig buitenlands en veiligheidsbeleid is onderdeel van het Europese integratieproces. Het probleem is dat de EU zich niet lijkt te

profiëren ten aanzien van de OVSE, maar juist in plaats daarvan.⁴ Met uitzondering van een aantal landen-*desks*, lijkt in Brussel de belangstelling voor de OVSE veeleer gering.

EU-voorzitter Oostenrijk wil de zaken over een andere boeg gooien met een *EU-OSCE Joint Declaration on common fields of cooperation*. Het belang van dergelijke verklaringen mag echter niet worden overschat. Soortgelijke documenten passeerden eerder de revue en bovendien is de samenwerking ter plaatse doorslaggevend.⁵ Toch kan de OVSE baat hebben bij deze oefening. De organisatie staat immers niet alleen voor de uitdaging zich aan te passen aan nieuwe dreigingen als terrorisme, maar ook aan een veranderde veiligheidsomgeving als gevolg van de uitbreiding van NAVO en EU. Bovendien is het de OVSE die vreest van het toneel te verdwijnen. Vanwege de economische hefboomen waarover de EU beschikt, wordt samenwerking tussen de EU en de OVSE voornamelijk als een meerwaarde voor de OVSE beschouwd. Toch kan deze samenwerking, en een verdere institutionalisering ervan, ook voordeel opleveren voor de EU. Een omvangrijk lidmaatschap, met inbegrip van een aantal landen die niet tot de EU of de NAVO behoren, alsmede een ruime terreinervaring met bijbehorend netwerk van contacten in de Balkan en de voormalige Sovjetunie worden meestal gezien als de belangrijkste troeven van de OVSE. Samenwerking met de OVSE zou ook een toegevoegde waarde kunnen hebben vanwege de politieke druk die de organisatie potentieel kan uitoefenen dank zij het lidmaatschap van de Verenigde Staten.⁶ Zeker in een regio met voldoende natuurlijke rijkdommen kan dit een bijkomende troef zijn. Bovendien zijn de capaciteit en de politieke wil van de EU om autonoom op te treden in de Kaukasus en Centraal-Azië nog steeds beperkt.⁷

Vertegenwoordiging

Door het stilvallen van het ratificatieproces van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* kwam een aantal maatregelen die de zichtbaarheid van de EU in internationale organisaties, zoals de OVSE, kunnen vergroten, op de helling te staan, in het bijzonder het in het leven roepen van een Europese minister van buitenlandse zaken en de ondersteunende *External Action Service*. De 25 lidstaten

van de EU vertegenwoordigen thans wel het grootste ledenaantal in de OVSE. Zij leveren ook de grootste bijdrage, zowel financieel als qua personeel. Desondanks beoordelen beleidsbetrokkenen de invloed die de EU binnen de OVSE uitoefent, als marginaal. Uit recent onderzoek blijkt dat de EU-lidstaten in 95 procent van de gevallen met één stem spreken in de Permanente Raad van de OVSE.⁸ De vraag is echter wat er achter deze stem schuilgaat. Het EU-voorzitterschap hanteert in Wenen een systeem van dossierbeheerders ('chefs de file'): afzonderlijke lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer van één of meerdere dossiers. Europese standpunten zijn bijgevolg meestal het resultaat van *nationale initiatieven*, die op Europese coördinatievergaderingen worden voorgelegd. De zorg om tot gezamenlijke standpunten te komen resulteert daarenboven vaak in algemene standpunten die weinig onderhandelingsruimte laten, zeker wanneer de meningen uiteenlopen. Een kleine delegatie van de Europese Commissie doet in Wenen dienst als *institutioneel gebeugen*. De mate waarin deze delegatie haar rol kan spelen, blijft evenwel afhankelijk van het EU-voorzitterschap.⁹

Meer nog dan de vertegenwoordiging van de EU in Wenen is de *afvaardiging van de OVSE in Brussel* voor verbetering vatbaar. De OVSE heeft hier namelijk géén delegatie of verbindingskantoor.¹⁰ Het land dat het Voorzitterschap bekleedt, in het bijzonder diens minister van buitenlandse zaken, vertegenwoordigt de organisatie naar buiten. De zichtbaarheid van de OVSE hangt dan ook in hoge mate af van dit Voorzitterschap, ook binnen de EU.¹¹ Om begrijpelijke redenen zijn hier de mogelijkheden van EU-lidstaten groter dan die van niet-EU-lidstaten. Er zijn frequent en op alle niveaus contacten tussen de OVSE en de EU; er bestaat ook samenwerking in het veld. Het probleem is dat men vaak afhankelijk is van persoonlijke contacten. Wat ontbreekt, is effectieve coördinatie op *strategisch* niveau, vooral over de te bereiken lange-termijndoelstellingen en de daartoe in te zetten instrumenten. De *EU-OSCE Joint Declaration* kan hiertoe een aanzet geven. Over de gebieden die in deze verklaring zullen worden opgenomen, wordt nog overlegd.¹² De ontwerpverklaring die voorligt, vermeldt civiel crisisbeheer, terrorisme, georganiseerde misdaad en de vier gemeenschappelijke ruimten, zoals door de EU en Rusland in 2003 gedefinieerd. Toch kunnen ook de door de EU in het kader van haar Nabuurschapsbeleid ontplooid activiteiten in aanmerking komen.

Civiel crisisbeheer

Het zal weinigen verwonderen als civiel crisisbeheer in de uiteindelijke verklaring een plaats krijgt. Binnen het GBVB/EVDB lag de nadruk aanvankelijk op de ontwikkeling van militair crisisbeheer, maar de laatste jaren wordt er in dit kader ook gewerkt aan de beschikbaarheid en inzetbaarheid van deskundigen op het gebied van politie en rechtsstaat, burgerlijk bestuur en civiele bescherming. Zo is de EU thans aanwezig in Bosnië-Herzegovina (EUPOL; EUPM), in Macedonië (EUPOL Proxima), Congo (EUPOL Kinshasha, EUSEC DR Congo), Indonesië (Aceh Monitoring Mission), Irak (EUJUST Lex) en in de Palestijnse gebieden (EUPOL COPPS; EUBAM Rafah). Om een antwoord te kunnen bieden op de toenemende vraag naar het organiseren van dergelijke missies, keurde de Europese Raad in december 2004 de *Civilian Headline Goal 2008* goed,¹³ d.w.z. de Europese lidstaten verbinden zich ertoe in 2008 binnen vijf dagen volgend op de beslissing van de Raad ook metterdaad ter plaatse aanwezig te zijn. Hierbij aansluitend dook in de nasleep

De afvaardiging van de OVSE bij de EU in Brussel is voor verbetering vatbaar

van de *tsunami*-ramp andermaal het plan op een *EU-fast* op te richten.¹⁴ Een dergelijk team zou in crisissituaties de eerste humanitaire noodhulp kunnen organiseren. Het feit dat de EU hier steeds vaker in het vaarwater van de OVSE komt, biedt echter ook de mogelijkheid haar activiteiten op het vlak van civiel crisisbeheer via samenwerking te rationaliseren en zelfs te professionaliseren.

Een dergelijke samenwerking dringt zich op, omdat zowel de EU als de OVSE worstelt met het probleem van de effectieve beschikbaarheid van deskundigen. Deze hebben meestal een volledige baan in binnenlandse functies en kunnen zich dan ook niet zomaar vrijmaken voor taken in het buitenland. Ook wat opleiding betreft, is er ruimte voor samenwerking. Operationeel gesproken zouden, wanneer de OVSE een missie overweegt, de EU-lidstaten hun bijdragen kunnen coördineren via de EU, waarbij de Unie als *clearing house* fungeert. Zoals in het kader van de VN, zou de EU ook als een soort *onderaannemer* missies kunnen uitvoeren op verzoek van de

OVSE, al dan niet met deelname van niet-EU-lidstaten. Niettegenstaande de uitgebreide expertise en terreinervaring van de OVSE is het inderdaad zo dat de EU thans over een betere permanente omkadering voor civiel crisisbeheer beschikt, waardoor ze bepaalde taken op een efficiënter en effectiever manier kan uitvoeren. Zo vervult de EU vooral wat betreft het werken met geïntegreerde civiel-militaire structuren een voortrekkersrol.¹⁵ Specialisering moet hier dan ook het uitgangspunt zijn.

Nabuurschapsbeleid

In 2004 legde de Europese Commissie via het zg. Nabuurschapsbeleid de buitengrenzen van de EU vast. In het oosten komen Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië in aanmerking om in dit kader met de EU samen te werken. Het basisprincipe van het Nabuurschapsbeleid is *positieve conditionaliteit*: met elk doelland wordt onderhandeld over een bilateraal actieplan, waarin politieke en economische hervormingen gekoppeld worden aan verdere liberalisering van het

regime en noodzakelijke contacten met hervormers en oppositiepartijen.

Ook hier sluiten de doelstellingen en de aanpak van de OVSE naadloos aan bij wat de EU via haar Nabuurschapsbeleid beoogt. Vreemd is dit niet, aangezien de OVSE als eerste een dergelijk geïntegreerd veiligheidsdenken vooropstelde. Als gevolg hiervan bezit de OVSE ook de praktijkkennis die de EU in die regio voorlopig ontbeert. De OVSE zou de EU van advies kunnen dienen bij het formuleren van realistische doelstellingen en het ontwerpen en onderhandelen van de actieplannen. Ook zou de OVSE de doellanden kunnen bijstaan op het gebied van *capacity-building* en bij de uitvoering van de actieplannen. Op die manier zou de OVSE gebruik kunnen maken van de economische draagkracht van de EU om hervormingen ter plaatse te stimuleren. Een dergelijke constructieve samenwerking met de doellanden zou ook een krachtig weerwoord geven aan de Russische kritiek dat de OVSE zich eenzijdig toespitst op mensenrechten en democratische hervormingen, al maken politieke participatie en respect voor de mensenrechten en de rechtsstaat integraal deel uit van deze actieplannen.¹⁷ Een dergelijke samenwerking gaat veel verder dan *ad hoc*-samenwerking rond specifieke dossiers. Een werkelijk strategisch partnerschap vereist namelijk de afstemming van de algemene aanpak en de systematische integratie, op landenspecifieke basis, van alle programma's en acties op alle terreinen waarop de actieplannen betrekking hebben.

Zowel de EU als de OVSE worstelt met het probleem van effectieve beschikbaarheid van deskundigen

personen-, goederen-, diensten- en kapitaalverkeer.¹⁶ De ervaring van het Euro-Mediterraan Partnerschap – dat al sinds 1995 volgens hetzelfde principe opereert, met zeer beperkte resultaten – leert echter dat het in praktijk brengen van deze aanpak uiterst moeizaam is. Eerst en vooral moeten de actieplannen voldoende gedetailleerd zijn en concrete hervormingsmaatregelen bevatten, alsook een strikte *timing* en duidelijke *benchmarks*. De toegekende voordelen moeten bovendien voldoende aantrekkelijk zijn teneinde de doellanden ertoe aan te zetten in te stemmen met een actieplan dat substantiële hervormingen voorziet. De toekenning van de voordelen moet verder werkelijk afhankelijk zijn van de uitvoering van de overeengekomen hervormingen. Een geloofwaardig Nabuurschapsbeleid vergt, met andere woorden, niet alleen economische en financiële inspanningen, maar ook politieke moed. Ten aanzien van autoritaire staten houdt dit een moeilijke evenwichtsoefening in tussen samenwerking en kritische dialoog, tussen een goede verstandhouding met het

Welke rol voor België?

Het Belgisch Voorzitterschap van de OVSE wil het komende jaar 'waken'¹⁸ over de complementariteit van de steeds vaker geografisch én functioneel overlappende organisaties in en rond Europa. Uit de prioriteitennota blijkt dat het Belgisch OVSE-voorzitterschap de EU vooral ziet als waardevolle partner bij het vastleggen van het definitieve statuut van Kosovo.¹⁹ Daar het mandaat van de UNMIK-missie dit jaar afloopt, moet er duidelijkheid komen over de definitieve status van het gebied. Aangezien ook de overdracht van taken en bevoegdheden aan de OVSE en de EU tijdens de onderhandelingen aan bod zal komen, kan dit dossier inderdaad een aanknopingspunt zijn in deze zoektocht naar synergieën. Toch vormt vooral de verklaring die dit voorjaar wordt verwacht over samenwerking tussen de EU en de OVSE een uitgelezen kans dit agendapunt te verwezenlijken. Als EU-lidstaat die

het OVSE-voorzitterschap vervult, verkeert België immers niet alleen in een uitstekende positie om de OVSE-leden te overreden zich achter dit initiatief te scharen, maar ook om het draagvlak binnen de EU te vergroten.

Noten

- 1 *Address to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) by Mr Javier Solana*, Wenen, 25 september 2002 (hierna: *Address*).
- 2 Dermot Doyle, 'EU and OSCE, natural born partners?', in: *European Security Review*, september 2002.
- 3 *Address*, a.v. noot 1.
- 4 Sven Biscop, *The EU, the OSCE and the European Security Architecture: Network or Labyrinth?*, Paper for Presentation at the Helsinki Monitor Conference: OSCE's Future after 30 Years, Wenen, 9 september 2005.
- 5 Zie bijv. de *Council conclusions on EU-OSCE cooperation in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation* (17 november 2003) en het *Assessment Report on EU's role vis-à-vis the OSCE* (1 december 2004).
- 6 Uit Zellners analyse blijkt dat de Amerikaanse regering vooral geïnteresseerd is in de democratiseringsactiviteiten die de OVSE ontplooit in landen als Georgië, Wit-Rusland en Oekraïne. Zie Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competences, Capabilities, and Missions*, Hamburg: Centre for OSCE Research, *Working Paper 13*, blz. 12-13.
- 7 *Ibid.*, blz. 13-14.
- 8 De resultaten van het hier samengevat onderzoek van Paul Luif en Mariyana Radeva verschijnen dit jaar onder redactie van Costanza Musu en Nicola Casarini bij Palgrave MacMillan.
- 9 *Ibid.*
- 10 OSCE Parliamentary Assembly/Swiss Institute for World Affairs, *Report of the Colloquium on 'The Future of the OSCE'*, Washington D.C., 5-6 juni 2005.
- 11 Het Voorzitterschap werkt wel met persoonlijke en speciale vertegenwoordigers, zij het niet voor de vertegenwoordiging bij internationale organisaties zoals EU, NAVO en VN.
- 12 Deze bijdrage werd afgesloten op 25 januari 2006.
- 13 *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel, 16/17 december 2005 (16238/1/04 REV1).
- 14 'Tsunamis prompt EU review of civil crisis management', in: *Financial Times*, 4 januari 2005.
- 15 In het Raadssecretariaat te Brussel zijn een situatiecentrum en een civiel-militaire cel, incl. operatiecentrum, gehuisvest.
- 16 Sven Biscop, *The European Security Strategy - A Global Agenda for Positive Power*, Aldershot: Ashgate Publishing, 2005.
- 17 Monika Wohlfeld & Oleksandr Pavlyuk, 'A Wider Europe: What Role for International Institutions? The European Neighbourhood Policy and the OSCE', *Challenge Europe Online Journal*, No. 12, blz. 68-71.
- 18 *Nota aan de Ministerraad. Betreft: Belgisch Voorzitterschap van de OVSE in 2006*, Brussel, 30 november 2005, punt 1.12.
- 19 *Ibid.*, punt 11.4.

Edith Driescens is als onderzoeker van het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid (IIEB) van de Katholieke Universiteit Leuven.

Prof.dr. Sven Biscop is *senior research fellow* aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) in Brussel en doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent.

Rectificatie

In het *februarinummer 2006* is aan het eind van het artikel van Paul van den Berg, Natasja van Vlaenderen en Dick Bouman, in de auteursnoot op blz. 86, de laatste regel weggefallen.

Hierbij de auteursnoot nu correct (integraal) weergegeven:

Paul van den Berg, Natasja van Vlaenderen en **Dick Bouman** zijn respectievelijk verbonden aan ICCO, Cordaid en Kerkinactie. Voor dit artikel is o.a. geput uit een document dat is opgesteld voor het Europese samenwerkingsverband van kerkelijke ontwikkelingsorganisaties APRODEV: *Whose security? Integration and integrity in EU policies for security and development*, Clive Robinson, juni 2005.

Eindredactie

Rusland-Oekraïne

Energie als enig overgebleven Russisch machtsmiddel

Het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne, dat begin januari 2006 escaleerde, maakte een aantal zaken duidelijk. De belangrijkste is dat het Russische gedrag tijdens het conflict vooral politiek van aard was, en daarmee meer omvatte dan alleen marktconform handelen. Ten tweede bezit de voormalige supermogendheid als restant van de oude Sovjetunie slechts nog *economische machtsmiddelen* om voormalige sovjetrepublieken als Oekraïne te beïnvloeden. Oekraïne volgt al langere tijd een westerse koers, die uiteindelijk moet leiden tot opname in de NAVO en de EU. De Oekraïense banden met deze organisaties, en hun lidstaten zoals (in het geval van de NAVO) de Verenigde Staten, hebben het Rusland steeds meer onmogelijk gemaakt nog militair in te grijpen. Verder maakte het conflict duidelijk dat oude sentimenten nog altijd bestaan en dat de ervaringen van de Sovjetunie nog steeds voor problemen kunnen zorgen.

Rusland probeert zijn verloren invloed in de regio al sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie te herwinnen. Hoewel terstond het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) werd opgericht om de internationale verplichtingen van de Sovjetunie na te kunnen komen, leek deze organisatie voornamelijk een instrument in handen van Rusland. Daarnaast startte Rusland de oprichting van een militaire tak binnen het GOS, namelijk de CSTO (Collective Security Treaty Organization), bedoeld als tegenhanger van de westerse NAVO. Binnen deze organisaties is Rusland de sterkste lidstaat en probeert het deelnemende voormalige sovjetrepublieken met gezamenlijke projecten opnieuw aan zich te binden.¹

Oekraïne op zijn beurt probeert sinds de onafhankelijkheid aansluiting met het Westen te vinden en enigszins onder de Russische invloed uit te komen. Het land onderhoudt betrekkingen met de NAVO en de EU en neemt deel aan de westerse militaire oefeningen en missies. Al in 1994, na een discussie met Rusland over van de Sovjetunie geërfde kern-

wapens, slaagde Oekraïne erin westerse veiligheids-garanties (voornamelijk van de Verenigde Staten) te verkrijgen die zij ten opzichte van Rusland kon uitspelen. Oekraïne vermijdt samenwerking met Rusland binnen de CSTO, en ook binnen het GOS tracht het zich niet al te veel vast te leggen op banden met Rusland.

Hoewel Oekraïne zijn onafhankelijkheid en veiligheid vooral in samenwerking met het Westen zoekt, is het op economisch gebied nog steeds erg afhankelijk van Rusland. Zo is Rusland niet alleen Oekraïnes grootste handelspartner, maar vooral zijn belangrijkste energieleverancier. Oekraïne is in de wereld een grootverbruiker waar het gas betreft. Het land verstoekt jaarlijks zo'n 78 miljard m³ aan aardgas.² Mede omdat gas ten tijde van de Sovjetunie, maar ook nog daarna, altijd goedkoop en ruim voorradig is geweest, hebben de oude sovjetindustrieën die het land heeft nooit de moeite genomen efficiënter met de energie om te gaan. Ongeveer een kwart van het gas produceert Oekraïne zelf, de rest importeert het uit Rusland, Turkmenistan en Kazachstan.³ Al het geïmporteerde gas komt Oekraïne binnen via pijpleidingen die over Russisch grondgebied gaan en waar Rusland het beheer over heeft. Deze blijvende Oekraïense economische afhankelijkheid van Rusland kwam ook in het gasconflict tussen beide landen weer duidelijk aan het licht.

Gasconflict

Wanneer men het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne zeer strikt bekijkt, kan gesproken worden van een in eerste instantie economisch dispuut tussen twee landen. Rusland wilde al sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie af van de sterk gesubsidieerde gasprijzen voor de voormalige republieken. (In dit kader waren in januari 2006 ook prijsonderhandelingen gaande tussen het Russische staatsgasbedrijf *Gazprom* en onder andere Georgië, Moldavië en Bulgarije.) Ook wilde Rusland af van de vage transitohandel met Oekraïne; zo kreeg Oe-

kraïne in ruil voor de *doorvoer* van Russisch gas naar Europa, gas voor eigen gebruik. En overigens paste dit streven naar meer formele prijsafspraken binnen de route naar WTO-toetreding voor zowel Rusland als Oekraïne.

Oekraïne stelde zich in al deze zaken te kunnen vinden en was ook bereid een meer marktconforme gasprijs aan Rusland te betalen. Maar de door Gazprom voorgestelde prijsverhoging (zo'n viermaal de eerder gehanteerde gasprijs), die per 1 januari 2006 zou ingaan, kon op minder Oekraïense bereidwilligheid rekenen. Oekraïne wilde de prijsverhoging niet per direct in laten gaan, maar uitsmeren over een periode van een aantal jaren. Hierover werd met Gazprom geen overeenstemming bereikt, waarna het Russische staatsgasbedrijf aankondigde geen gas meer te willen leveren. Op 1 januari 2006 verlaagde Gazprom de gastoevoer naar Oekraïne met 25 procent. De rest van het gas was bedoeld voor de doorvoer naar Europa.

Hoewel de Russische president Poetin en de Oekraïense president Joesjtsjenko in een serie telefoongesprekken in december 2005 elkaar nog hadden beloofd het dispuut niet te laten politiseren, gebeurde dit wel. Met het 'dichtdraaien' van de gaskraan op 1 januari (hoewel maar voor een periode van drie dagen) liep de situatie uit de hand. De volgende drie dagen tapte Oekraïne het gas dat het nodig had af van het voor Europa bedoelde gas dat door zijn pijpleidingen stroomde. Al snel meldden onder andere Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Polen en Hongarije een afnemende gasdruk, stond heel Europa (zowel de EU als de lidstaten afzonderlijk) op zijn achterste benen en bemoeiden ook de Verenigde Staten zich met de situatie. Een kwart van het door Europa verbruikte gas is afkomstig van Rusland en hiervan stroomt 80% door Oekraïense leidingen. En vooral Oost-Europese landen zijn nog erg afhankelijk van het Russische gas (Slowakije voor 100%, Bulgarije voor 93%, Tsjechië voor 73%, Hongarije voor 72%, Oostenrijk voor 62% en Polen voor 60%). Al deze landen stelden de Russische betrouwbaarheid als energieleverancier ter discussie en kondigden meteen een *zoektocht naar alternatieve energieleveranciers en -bronnen* aan.

Na deze toenemende internationale kritiek herstellde Gazprom na drie dagen de gasleveringen, waarna op 4 januari een schimmig conceptakkoord met Oekraïne werd gesloten. Dit akkoord – geldig voor zes maanden, met daarin een uiteindelijk voor

Oekraïne iets hogere gasprijs – werd begin februari officieel overeengekomen.⁴

Achterliggende belangen en overwegingen

Bovengenoemde ontwikkelingen deden vooral in het Westen meer achterliggende en geopolitieke overwegingen bij Rusland vermoeden. (Waarom bijvoorbeeld werd het dichtdraaien van de gaskraan naar Oekraïne *live* op de Russische staatstelevisie uitgezonden?) Zo zou Rusland zijn verloren invloed in de regio, door het uiteenvallen van de Sovjetunie, willen herwinnen. En omdat dit Rusland binnen het GOS niet lukte, zou het nu via bilaterale (voornamelijk economische) druk zijn voormalige republieken opnieuw aan zich proberen te binden. Hierbij wordt de energieafhankelijkheid van die landen ten opzichte van Rusland als een machtsinstrument gehanteerd.

De gedachte aan een geopolitiek motief werd ook gevoed door het feit dat Gazprom verschillende

Rusland lijkt met het gasconflict Oekraïne te willen straffen voor zijn huidige pro-westerse koers

prijzen aan diverse landen voorstelde. Zo biedt Gazprom landen gunstige gastarieven (vergelijkbaar met die uit de sovjettijd) wanneer zij bereid zijn het beheer over hun pijpleidingen aan Gazprom (Rusland) over te dragen. Al in 2004 sloten *Rusland en Wit-Rusland* een dergelijk akkoord, nadat Rusland aanvankelijk hogere gasprijzen had gevraagd en de gastoevoer naar Wit-Rusland had stilgelegd. Eenzelfde *scenario* stond Rusland dus in januari voor ogen ten opzichte van Oekraïne, Georgië en Moldavië.

Op deze manier probeert Rusland het volledige netwerk van pijpleidingen in de regio, dat groten-deels stamt uit de tijd van de Sovjetunie en met het uiteenvallen daarvan versnipperde, opnieuw, en nu bedrijfsmatig, in handen te krijgen, om zo niet meer afhankelijk te zijn van doorvoerlanden als Oekraïne. Dit alles draagt bij aan het veiligstellen van zijn status als (energie-)grote mogendheid en een sterkere positie in toekomstige onderhandelingen in een wereld waar energie steeds belangrijker en in toenemende mate een staatsaangelegenheid lijkt te worden.⁵

Accepteren landen deze beheersovereenkomst niet, dan moeten zij de hun door Gazprom voorgestelde hogere (meer marktconforme) gastarieven gaan betalen. En willen zij dat niet, dan volgt afsluiting van het Russische gas.

Wat voorts sterk in het oog springt, is het tijdstip waarop Rusland de discussies over nieuwe gastarieven op de spits drijft. Hoewel natuurlijk niet door het land uitgesproken, lijkt Rusland Oekraïne met het gasconflict te willen straffen voor zijn pro-westerse koers sinds het aantreden van Joestsjenko als president. Oekraïne tracht goede banden met de Verenigde Staten te onderhouden en aansluiting te vinden bij westerse organisaties als de NAVO en de EU, dit tegen de zin van Rusland. En hoewel Oekraïne dit al sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie doet, kreeg zijn westerse koers een sterke impuls met de 'Oranje-Revolutie' die plaatsvond rond de Oekraïense presidentsverkiezingen van november 2004 tot en met januari 2005. Hierbij leed Rusland (Poetin) gezichtsverlies, omdat de voor Moskou favoriete presidentskandidaat Janoekovitsj uiteindelijk verloor van de pro-westerse Joesjtsjenko.

Hetzelfde geldt voor Georgië en Moldavië, andere voormalige sovjetrepublieken die aansluiting bij het Westen en westerse organisaties zoeken. Hierbij moet wel worden aangetekend dat vanuit Russisch perspectief de relatie met Oekraïne zwaarder weegt dan die met de twee kleinere landen.

Omdat Rusland tegenwoordig geen reële militaire druk meer op Oekraïne kan uitoefenen zonder het risico van hinderlijke militaire represailles, blijft economische druk over.⁶ Dit werd met het gasconflict duidelijk. Op 10 januari stemde het Oekraïense parlement de regering weg naar aanleiding van het gasconflict en de op 4 januari met Gazprom gesloten (concept-)overeenkomst. Volgens een meerderheid in het parlement zou deze overeenkomst de Oekraïense belangen schaden. Met nieuwe parlementsverkiezingen op 26 maart op komst, lijkt Rusland gedeeltelijk in zijn opzet geslaagd: de Russisch georiënteerde Janoekovitsj ligt goed in de peilingen, het vertrouwen in Joesjtsjenko heeft een deukje opgelopen en na zes maanden moet het gesloten gascontract worden herzien.

Noten

- 1 Zie ook John Löwenhardt & Hinke Pietersma, 'Tussen integratie en desintegratie: Gemeenebest van Onafhankelijke Staten', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2005, blz. 359-363.
- 2 Zie: 'Gasdeal versterkt marktmechanisme', in: *Het Financieele Dagblad*, 5 januari 2006.
- 3 Zie o.a.: 'Natural gas dilemma in Ukraine', op: www.energybulletin.net, 8 november 2005; en: 'Oekraïne zet conflict op de wereldkaart', in: *Het Financieele Dagblad*, 4 januari 2006.
- 4 Voor meer informatie, zie: 'Kiev turmoil raises more doubts over gas deal', op: www.financialtimes.com, 11 januari 2006; en: 'Nieuwe gasdeal Kiev', in: *NRC Handelsblad*, 4 februari 2006.
- 5 Zie bijv.: Algemene Energieraad (AER) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Energiek Buitenlands Beleid. Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, 's-Gravenzande: Van Deventer*, december 2005; en: 'Special report. Energy security', in: *The Economist*, 7 januari 2006, blz. 61-63.
- 6 Zo dreigde Oekraïne de huurprijs voor het gebruik van de haven Sebastopol aan de Zwarte Zee door de Russische marine drastisch op te voeren. Begin december dreigde het een akkoord te sluiten om *early warning*-bases uit de sovjettijd aan het Pentagon te *leasen*, ten behoeve van het Amerikaanse raketschild. En het dreigde Rusland niet meer te helpen bij het onderhoud van de lanceerinstallaties van SS-18-raketten, pijlers van de Russische atoommacht. Zie: 'U.S. may get access to Ukraine's early warning radars', op: www.cdi.org, sub CDI Missile Defense Update, January 10th 2006.

Kees Graafland is eind januari 2006 afgestudeerd in de Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, met de scriptie getiteld: 'Oekraïne in een wereld van grootmachten en internationale organisaties. Het Oekraïense lidmaatschappengedrag sinds haar onafhankelijkheid.'

Europese wetgeving: van omzetting tot handhaving

Beter wetgeven staat in de Europese Unie hoog op de politieke agenda. Daaraan is vooral de negatieve stemming debet na de afwijzende referenda in Frankrijk en Nederland. Overal wordt gevraagd om een nauwkeurige beoordeling of een onderwerp al dan niet in aanmerking komt voor Europese wet- en regelgeving. Wat hoort in Brussel thuis en wat niet, de vraag derhalve van *subsidiariteit*. Er wordt druk gedelibereerd over politieke en technische maatstaven, waaraan de keuze voor Europese wetgeving zal moeten worden getoetst. Helaas wordt veel minder gesproken over de vraag wat van lidstaten mag worden verwacht, wanneer eenmaal tot Europese wetgeving is besloten en de Raad de besluitvorming heeft afgerond. Dan zijn de lidstaten zelf aan zet, om richtlijnen ordentelijk in hun nationale wetgeving om te zetten. Dat raakt het nationale wetgevingsproces op een veel directer manier dan alleen het selecteren van onderwerpen.

Het is juist dit hele proces van *omzetting, uitvoering en handhaving*, dat vooral de Europese Commissie de nodige zorgen baart. Alle drie aspecten zullen volwaardig moeten worden meegewogen in het debat over beter wetgeven in de Unie. Uitvoering en handhaving zijn en worden stelselmatig onderschat als onlosmakelijk onderdeel van het hele proces. Er is dus heel wat achterstallig onderhoud. Dat blijkt ook in de Nederlandse discussie. Het gaat in essentie om de vraag hoe de lidstaten als 'mede-eigenaar' met de EU omgaan en hoe zij hun aangegane verplichtingen serieus invullen.

Het lot van richtlijnen

De *richtlijn* als rechtsinstrument is diep verankerd in het Europese rechtstelsel. In aansluiting op de rechtstreeks werkende *verordening* is de richtlijn van meet af aan het scharnier geweest dat borg stond voor een soepele verwerking van gemeenschappelijke regelgeving in vaak zeer uiteenlopende nationale wetgevingen. Besluitvorming speelde in de beginperiode maar voor een beperkt aantal onderwerpen in een Gemeenschap van Zes. Van 1987 tot 1992 startte de vruchtbare periode van wetgeving als gevolg van het politieke project 'Europa '92', dat volledige realisering van de Interne Markt beoog-

de. Het aantal terreinen dat door 'Brussel' wordt bestreken, heeft zich sindsdien met instemming van alle betrokken landen gestaag uitgebreid. Parallel daaraan groeide het aantal lidstaten in 2004 tot 25. De complexiteit is derhalve enorm toegenomen. Het is nogal wat anders om op enkele beleidsterreinen, waaronder landbouw en visserij, tamelijk overzichtelijke wet- en regelgeving voor een paar lidstaten gestalte te geven dan om op zeer uiteenlopende en complexe terreinen, zoals milieuwetgeving, financiële richtlijnen en de liberalisering van de energiemarkt, sluitende systemen op te zetten voor 25 lidstaten, met ieder hun eigen tradities en wetgevingscultuur.

Mede door toedoen van de Strategie van Lissabon (2000) om van de Unie de meest concurrerende economie ter wereld te maken, waarvoor de lidstaten zelf werden geacht ingrijpende hervormingen door te voeren, werden naast richtlijnen andere instrumenten ingevoerd, die bij nader inzien eerder lijken neer te komen op een vlucht naar voren: naast instrumenten met het oog op volledige harmonisatie, ook instrumenten die alleen maar *minimale harmonisatie* voorzien; 'nieuwe aanpak'-richtlijnen met essentiële voorwaarden voor producten; EU-wetgeving gebaseerd op het beginsel van land-van-herkomst; kaderrichtlijnen met eigen invullingsruimte voor de lidstaten zelf; aanbevelingen; en besluiten/beschikkingen. Het 'zachte' karakter van diverse van deze instrumenten werd gecompleteerd met een systeem van *naming and shaming*, dat geacht werd lidstaten bij nalatigheid het schaamrood op de kaken te jagen.

Het behoeft weinig toelichting dat deze brede waaier van EU-instrumenten, die ieder omzetting, implementatie en handhaving in de lidstaten vereisen, aanleiding en ruimte geeft tot nationale en dus tot uiteenlopende interpretaties van wat moet worden uitgevoerd en gehandhaafd op nationaal niveau, en hoe dit in zijn werk moet gaan. Kijken we vervolgens naar de praktische effecten van het huidige model, dan zijn er in de eerste plaats de verschillen in nationale rechtsculturen en -stelsels. Daarnaast valt te wijzen op uiteenlopende verantwoordelijkheden in nationale overheden en zelfs binnen departementen, en op specifieke regionale en lokale

bevoegdheden in de lidstaten (vaak zeer omvangrijk, zoals in Duitsland).

Het spreekt vanzelf dat bij omzetting in nationale wetgeving na de druk vanuit het lobbycircuit in Brussel de politieke, sociaal-economische en maatschappelijke lobby's in de lidstaten zelf opnieuw volop actief zijn. In ieder land leven eigen behoeften en wenselijkheden. Deze leiden regelmatig tot *gold-plating* (aanvulling met nationale desiderata) en *cherry-picking* (alleen overnemen wat nationaal het beste uitkomt). We hoeven alleen maar te wijzen op (verontwaardigde) reacties in de Kamer, wanneer een milieuriichtlijn moet worden geïmplementeerd waaraan het kabinet in Brussel actief heeft meegewerkt. En ten slotte ontbreekt het lidstaten (zoals onlangs toegetreden landen) soms aan financiële en organisatorische middelen om een correcte uitvoering te garanderen.

Van scoreborden en adviezen

Het is zeker niet zo dat dit onderwerp niet eerder op de agenda heeft gestaan. Het is evenmin zo dat er niets gedaan is. Sinds een aantal jaren zijn *scoreborden* in zwang, die in ieder geval de omzetting van richtlijnen in de nationale wetgeving registreren. Deze scoreborden hebben in veel lidstaten een weldadige invloed. Dat blijkt ook in eigen land, waar zij immers bij de overheid een proces van bewustwording hebben ingeluid, dat zijn vruchten begint af te werpen. Maar scoreborden toetsen voornamelijk het formele deel, en niet zozeer werkelijke implementatie en handhaving. Ook daarin gaan lidstaten regelmatig behoorlijk eigengereid te werk. Het is vooral de Commissie die op dit punt de discussie wil opvoeren. Zij helpt het bedrijfsleven en heeft een actieve rol in de talrijke inbreukprocedures, die haar naar het Europees Hof van Justitie voeren. Het Hof zelf laat zich in zijn uitspraken evenmin onbetuigd.

Ter voorbereiding van een Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het afgelopen jaar een enquête in het bedrijfsleven uitgevoerd, waarvan de resultaten duidelijke taal spreken.¹ In het witboek over *governance* luidt de samenvatting van de Commissie: 'Uiteindelijk hangt de impact van de voorschriften van de EU af van de bereidheid en de capaciteiten van de autoriteiten van de lidstaten om te garanderen dat deze doeltreffend, volledig en tijdig worden omgezet en toegepast.'²

Het beroep op de politieke wil van de lidstaten komt steeds weer terug. Was de Commissie voordien

nog terughoudend, in het Tweede Verslag over de implementatie van de interne-marktstrategie werden de terreinen geïdentificeerd waarop uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving te wensen overlieten.³ Een paar maanden later adviseerde de Commissie tot institutionele veranderingen, die haars inziens in de lidstaten nodig zijn.⁴ Zo pleitte zij voor één minister en één departement als verantwoordelijke instanties voor het toezicht en de coördinatie van de omzetting van richtlijnen, de opzet van centrale nationale databanken met gegevens over geïmplementeerde richtlijnen, en nauwe afstemming tussen de ambtenaren die in Brussel onderhandelen en zij die de wetgeving thuis moeten implementeren. Procedureel en institutioneel hebben de lidstaten hun zaken eenvoudigweg niet op orde. Twee onlangs verschenen rapporten van de Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' en van de Raad van State leggen op dit stuk voor Nederland tal van feilen bloot en formuleren aanbevelingen tot verbetering.⁵ Hieruit blijkt inderdaad groeiende bewustwording.

Verband met geloofwaardigheid

De Raad is tot dusver weinig geneigd de lidstaten of, zo men wil, zichzelf onder kritiek te stellen. Men voelde zich wel thuis bij de wirwar van 'rechtsinstrumenten', die de Raad voor zichzelf had gecreëerd. Deels hadden deze inderdaad een positieve uitwerking: het is nu eenmaal beter om een halve stap vooruit te zetten dan om in het geheel geen besluit te bereiken. Zo is ook jarenlang nogal positief aangekeken tegen *naming and shaming* en tegen kader-richtlijnen, ook al bleven zij in veel gevallen zonder werkelijk effect. Maar de slotsom kan geen andere zijn dan dat halve maatregelen en 'zachte instrumenten' niet functioneren voor de Interne Markt, het kernstuk van de Europese integratie. Wil men vertrouwen scheppen en de legitimiteit van de Unie kracht bijzetten, dan zal de hand moeten worden gehouden aan een correcte omzetting, implementatie en handhaving van wat lidstaten zelf als 'eigenaren' van de EU in Brussel zijn overeengekomen. Zo ligt er een direct *verband tussen beter wetgeven en implementeren én de geloofwaardigheid* van de Unie bij burgers en bedrijven. Een tweede politiek verband tussen beide is dat het hele proces staat of valt met politieke wil en erkenning, dat 'Brussel' een volwaardige bestuurslaag is, zij het in de vorm van een met 25 landen gedeelde soevereiniteit. Met aanvaarding daarvan wringt natuurlijk de schoen.

De lidstaten doen graag een beroep op subsidiariteit. Maar de diversiteit van de lidstaten en die van hun administratieve tradities, rechtsculturen en politieke stelsels staat niet ter discussie. Daarbovenuit echter vloeit uit artikel 10 EU-Verdrag en uit de jurisprudentie voort dat de nationale autoriteiten een correcte uitvoering en handhaving moeten garanderen. Dat is het centrale punt. Het alternatief immers is een gebrek aan *fair play* in de Unie en fragmentatie. Met de Commissie ben ik van mening dat het accent te lang heeft gelegen op *invoering* van *nieuwe* Europese regels. In een Unie van 25 zal de nadruk moeten verschuiven naar *uitvoering en handhaving* van *bestaande en overeengekomen* regelgeving. Dit vereist zowel in de Commissie als in de lidstaten een cultuuromslag. De overheden zullen zichzelf op dit punt moeten doorlichten, een aanbeveling ook in genoemde Adviezen van de Raad van State en van de Gemengde Commissie. Doel moet zijn het bereiken van gelijke resultaten in de hele EU, waarin het primaire en secundaire recht van de EU tot gelding komt. Dit geldt ook voor gedecentraliseerde overheden met autonome en/of uitvoerende bevoegdheden en voor nationale toezichthouders van Europese regelgeving. Binnenlandse regels en procedures zullen tegen het licht moeten worden gehouden, omdat vaak problemen ontstaan doordat nationale regelgeving niet is afgestemd op de grote Europese markt. Denemarken biedt een goed voorbeeld.

Wat betreft het geliefde *gold-plating* en *cherry-picking* pleit ik hier voor de invoering van een regel dat de lidstaten bij aanmelding van nationale uitvoeringsmaatregelen aantonen dat deze volledig in overeenstemming zijn met de Gemeenschapswetgeving. Inschakeling van deskundigen van buitenaf en systematische discussies tussen relevante instanties in de hele EU over resultaten en ervaringen, alsmede evaluaties *ex-post*, zijn wenselijk. Hieruit kunnen ook *best practices* worden gedistilleerd. Ook ben ik voorstander van de verplichting dat iedere lidstaat open zal moeten staan voor kritiek van overheden uit andere landen dat zijn administratieve procedures, formele besluiten en andere maatregelen in verband met uitvoering en handhaving van het EU-recht de werking van de Interne Markt belemmeren. Dit alles is echter alleen op gang te brengen wanneer de Commissie een zwaardere rol krijgt toebedeeld in toezicht en *monitoring*. Een dergelijke rol zal in (grote) lidstaten op nóg meer bezwaren stuiten. Het

beroep op subsidiariteit zal krachtig aanzwellen.

Maar los van het feit dat de Commissie verdragsmatig een plicht tot toezicht is toebedeeld, zal men ook dienen te beseffen dat een Europese constructie van 25 lidstaten nu eenmaal een sterk centrum nodig heeft. Juist deze consequentie van een Europese bestuurslaag is misschien niet populair, maar zij is heel goed uit te leggen. Dat zal dus moeten gebeuren. De Adviezen van de Raad van State en van de Gemengde Commissie vragen nu om vervolgstappen, voorop politieke acceptatie van kabinet en Kamer, en werkelijke uitvoering, waarmee intussen een begin is gemaakt. Deze acceptatie is ook daarom zo belangrijk, omdat zij een nieuwe positiebepaling van politiek Nederland in de EU kan inluiden, inclusief een vruchtbare samenwerking in deze met de Commissie en met andere lidstaten, onze mede-eigenaren van de EU.

Noten

- 1 Initiatiefadvies van het EESC over 'Betere toepassing van de Europese wetgeving', CESE 1069/05, Brussel, september 2005. De auteur van dit artikel was verantwoordelijk voor de enquête.
- 2 'Europese governance – Een witboek', COM(2001) 428 def., blz. 29.
- 3 COM(2005) 11 def., 27 januari 2005.
- 4 PB L 98 van 16 april 2005, blz. 47.
- 5 Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' in het kader van het Programma Andere Overheid, juni 2005; en Raad van State, september 2005.

Mr. Joost P. van Iersel is een van de Nederlandse leden (namens de werkgevers) van het Europees Economisch en Sociaal Comité; hij is oud-lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

In Kosovo is geen plaats voor het Bosnisch model

De populaire president Rugova had als voorzitter van het 'team of unity' de onderhandelingen over de toekomstige status namens de Kosovo-Albanen moeten leiden. Hij is in januari van dit jaar vrij plotseling overleden. De Kosovaren reageren over het algemeen bedaard en beheerst op het bericht. Onderhandelingen met Servië over de toekomstige status zullen geen grote vertraging oplopen, zo is de verwachting. De discussie over de status gaat richting voorwaardelijke onafhankelijkheid. Er schuilt een gevaar in de huidige ijver van de internationale organisaties als de VN, de EU en OVSE om hun rol daarin vorm te geven. Hun aandeel zal noodzakelijkerwijs klein zijn, omdat een onafhankelijk Kosovo door Kosovaren bestuurd moet worden. Het is tijd daarover na te denken, nu de Servische en Albanese onderhandelingsteams elkaar in Wenen ontmoeten.

Voorgeschiedenis

De wandaden van Milošević in Kosovo, de NAVO-bombardementen en de onafzienbare stroom van een miljoen Albanese vluchtelingen staan nog in ons geheugen gegrift. Uiteindelijk werd besloten tot een humanitaire interventie. De NAVO wilde een menselijke ramp voorkomen en een bijdrage leveren aan stabiliteit en democratie. De Veiligheidsraad besloot het bestuur van Kosovo tijdelijk in handen van de Verenigde Naties te leggen, waarbij de definitieve status op een later tijdstip bepaald zou worden. Na het ingrijpen van de NAVO in 1999 hebben sommige etnisch-Albanen revanche genomen. Als gevolg namen 200.000 Serven de wijk naar Servië. Overgebleven zijn nu nog 100.000 Serven, die compleet gesegregeerd in enclaves wonen. Daarnaast zijn er andere etnische minderheden, zoals Roma en Turken. Inmiddels is 90% van de twee miljoen Kosovaren van Albanese afkomst.

Zes jaar na het ingrijpen van de NAVO zijn de gemoederen enigszins bedaard, maar de problemen nog niet opgelost. De rechten van de minderheden worden nog niet overal gerespecteerd en georgani-

seerde misdaad en criminaliteit tieren welig. Het VN-interim bestuur (UNMIK) is inmiddels behoorlijk impopulair bij delen van de Albanese bevolking, zeker bij oorlogsveteranen en organisaties van oorlogsinvaliden, die voortkomen uit de gelederen van het UÇK (Kosovo Bevrijdingsleger). Over de toekomstige status van Kosovo, onafhankelijkheid of autonomie binnen Servië-Montenegro, is nog geen besluit gevallen.

Sinds de etnische rellen in maart 2004 is ook van buitenaf aangedrongen op snelle en voortvarende besluitvorming over de status van het gebied; het is in ieder geval duidelijk dat er niets meer te winnen valt bij uitstellen en vooruitschuiven. Ook secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan ziet de urgentie van een oplossing in.

Regionaal kader

Naast Kosovo spelen er trouwens nog meer volkenrechtelijke kwesties in voormalig Joegoslavië. In Montenegro, nu nog deel van de statunie Servië/Montenegro, zal dit jaar een referendum worden gehouden over de mogelijke onafhankelijkheid van Montenegro. Verscheidene andere etnische bevolkingsgroepen kijken met argusogen naar deze processen, zoals de Albanen in Zuid-Servië, de Hongaren in de Servische regio Vojvodina en de Serven in Bosnië. Onafhankelijkheid van Kosovo zou zelfs de *claims* versterken van Serviërs in Bosnië, die daar ook wel oren naar hebben. De Albanen in de Zuid-Servische Presevo-vallei hebben al aangegeven dat als er toch grenswijzigingen komen, zij bij Kosovo willen horen.

Europese Unie

De Europese Unie speelt in de regio en in Kosovo een steeds belangrijker rol. Dat is ook logisch, want de regio ligt op de Balkan in een gebied dat steeds meer aanstaande en kandidaat-lidstaten van de EU omvat. Lidmaatschap van de Europese Unie geeft de mensen in de regio het gevoel erbij te horen en

bovendien zou de EU de broodnodige economische groei kunnen brengen. Het feit dat Macedonië en Kroatië de kandidaat-status reeds hebben verkregen, lijkt lidmaatschap ook voor de andere landen binnen handbereik te brengen.¹ Ook in Kosovo zal de EU een belangrijke rol kunnen spelen, zij het op enige afstand en met een duidelijk mandaat.

Uitkomst

Het is trouwens al zo goed als zeker dat de uitkomst van de onderhandelingen over Kosovo een vorm van voorwaardelijke onafhankelijkheid zal zijn. 'Met het bepalen van de toekomstige status dient rekening gehouden te worden met de wens van de meerderheid van de bevolking in Kosovo', aldus de Contact Groep voor Kosovo begin februari. De Albanese lijken dus aan het langste eind te trekken. Aan de andere kant wordt de belangen van de Serven en andere etnische minderheden recht gedaan door verregaande decentralisatie door te voeren: centraal geregelde bevoegdheden worden overgeheveld naar lagere overheidschelons, zoals gemeenten. Dit betreft bijvoorbeeld onderwijs en politie. Decentralisatie is dan ook het eerste agendapunt van de onderhandelingen in Wenen. De Kosovaarse overheid wordt van alle kanten op het hart gedrukt de rechten van de etnische minderheden te respecteren. De overgebleven Serven in Kosovo zouden een dubbele nationaliteit kunnen krijgen.

Rol van de internationale gemeenschap

Zoals het er nu naar uitziet, zal Kosovo een onafhankelijk land worden, waarbij de 'internationale gemeenschap' een oogje in het zeil houdt. Aan de onafhankelijkheid zullen voorwaarden worden verbonden. Internationale organisaties zullen de naleving van de beslissingen die voortvloeien uit de status-discussie in de gaten houden. Een nieuw te benoemen EU-Hoge Commissaris zal moeten toezien op uitvoering van een akkoord, vooral wat betreft bejegening van de minderheden en handhaving van de rechtsstaat, inclusief benoeming van internationale rechters.

Over de rol van de EU, de OVSE en wat overblijft van het VN-bestuur wordt druk gesproken. Vaak wordt de vergelijking gemaakt met Bosnië-Herzegovina, waar de Hoge Vertegenwoordiger uitgebreide bevoegdheden heeft en diep ingrijpt in politieke processen. Zo heeft hij de bevoegd-

heid ministers en ambtenaren te ontslaan, wat ook gebeurt. In 2004 ontsloeg hij 60 hoge functionarissen in de Servische Republiek, onder wie ministers, wegens corrupte praktijken en obstructie bij de opsporing van oorlogsmisdadigers. Sommigen vinden dat ook in Kosovo een strikter handhavingsbeleid nodig is en zij kijken dan met een half oog naar de praktijk in Bosnië onder het mom van 'De Kosovo-Albanese moeten niet denken dat ze overal mee weggelopen'. Onder andere de speciale VN-adviseur, Kai Eide, die belast was met de evaluatie van het eerder gevoerde beleid van standards before status', noemt het 'Bosnië-model'. Ook in Brussel wordt dit 'Bosnië-model' besproken.

Deze formule zal echter niet werken. De situatie in Kosovo is namelijk in allerlei opzichten anders dan in Bosnië. Ten eerste zijn in Bosnië de etnische groepen van vergelijkbare grootte (Serven, Kroaten en Bosniaken (moslims)). Ze houden elkaar hierdoor in relatief evenwicht en zo is in Bosnië ruimte voor een scheidsrechter van buiten. In Kosovo, daarentegen, weten de Albanese duidelijk dat ze onafhankelijkheid willen en geen internationaal bestuur meer. Het draagvlak onder de Albanese bevolking voor een internationaal bestuur, van welke signatuur dan ook, is klein. De Albanese bevolking accepteert het na zes jaar niet langer bestuurd te worden door de 'internationale gemeenschap', wat de definitie daarvan ook moege zijn. Bovendien zou een internationaal bestuur Albanese politici een te gemakkelijk alibi verschaffen voor het niet-uitvoeren van wetten: ook nu wijten zij, soms onterecht, traagheid en fouten aan het internationale bestuur.

Ten tweede is het proces van *nation-building* en democratisering maar tot op een bepaald moment gebaat bij droogzwemmen. Het verantwoordelijkheidsgevoel wordt ondermijnd door een gevoel van 'voor-spek-en-bonen' mee te doen. Verdere democratisering en een democratisch burgerschap zijn hier niet bij gebaat. Na zes jaar moeten Albanese zelf hun eigen verkiezingen kunnen organiseren en moet het Kosovaarse parlement het laatste woord hebben als het gaat om Kosovaarse wetten. Dit zei de huidige Kosovaarse premier, Bajram Kosumi, ook met zoveel woorden, terwijl hij eveneens duidelijk maakte dat de internationale gemeenschap welkom is in de rol van adviseur.

Conclusie

Het takenpakket van een Hoge Commissaris voor Kosovo namens de EU zou beperkt moeten zijn tot het nauwlettend volgen van de positie van de minderheden en het aan banden helpen leggen van de georganiseerde misdaad. Binnenslands moet de Kosovaarse overheid het voor het zeggen hebben. Uitgangspunt bij dit alles is dat de internationale gemeenschap verantwoordelijkheden op zoveel mogelijk terreinen onvoorwaardelijk overdraagt aan de regering van Kosovo. Zo'n Hoge Commissaris kan een rol op de achtergrond spelen, buiten het oog van de camera en in het kader van stille diplomatie. Op dit moment in de geschiedenis van Kosovo zou een

voortdurend corrigerende en aan de rem hangende internationale gemeenschap contraproductief zijn.

Noot

- 1 Voor het proces dat voorafgaat aan toetreding, zie in het bijzonder J.W. van der Meulen, 'Westelijke Balkan als *testcase* voor de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, blz. 319-324.

Gregor Niessen en Johan te Velde zijn verbonden aan Pax Christi Nederland, respectievelijk verantwoordelijk voor het Balkan-programma en hoofd vredesprogramma's.

Clingendael Diplomacy Papers

UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link

Dick A. Leurdijk

Clingendael Diplomacy Papers No. 4

ISBN 90-5031-104-0

Price: € 11,50

In the early 1990s the United Nations and NATO started to cooperate with each other under the pressure of the disintegration of the former Republic of Yugoslavia, both before and after the signing of the Dayton Peace Agreement. Since then, both organizations have developed a dynamic relationship, which is characterized by different forms of ad hoc cooperation in the field, both in Europe, including Kosovo, and at the global level in Afghanistan, Iraq and Darfur.

Dick Leurdijk analyses the dynamics of this evolving relationship against the background of both NATO's transformation in the aftermath of the terror attacks of 11 September 2001, and the reform process of the UN, as initiated by UN Secretary-General Kofi Annan in the aftermath of the attack on Iraq in 2003. The study underlines the unique position that the North Atlantic Treaty Organization holds among the regional organizations, while emphasizing its character as a collective defence organization. This explains why NATO acts both as an instrument of collective security, recognizing the Security Council's primacy in maintaining international peace and security, and as an autonomous organization, preserving the right to use force without the Security Council's

authorization. NATO thus deliberately claims a position outside the framework of Chapter VIII of the UN Charter on Regional Organizations. Leurdijk expects increasingly close forms of cooperation between the two organizations on an ad hoc basis, despite the absence of any formal agreement on their institutional relations.

Dick Leurdijk is an UN expert and senior research fellow, lecturer and political commentator at the Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael' in The Hague. He was among the first authors to write about the emerging relationship between the UN and NATO. Since the early 1990s, he has published extensively on their cooperation in both Bosnia and Herzegovina and Kosovo. After '9/11' he followed the extension of their cooperation to areas outside the European theatre, against the background of NATO's transformation and the UN's reform process, to Afghanistan, Iraq and Darfur. He has participated in different international projects, initiated, among others, by the Academic Council on the United Nations System (ACUNS) in the US, the International Peace Academy in New York, the Geneva Centre for Security Policy and the Royal Institute for International Relations in Brussels.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cds@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 11,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

De oorsprong van het subsidiariteitsbegrip

n.a.v. Jan Jacob van Dijk, 'Juist zonder Europese grondwet een subsidiariteitstoets', in: *Internationale Spectator*, december 2005, blz. 654-660

In het artikel 'Juist zonder Europese grondwet een subsidiariteitstoets' merkt J.J. van Dijk op dat in het Verdrag van Maastricht van 1992 voor het eerst het begrip subsidiariteit als beginsel is vastgelegd. Deze opmerking lijkt ongenueanceerd, want het begrip subsidiariteit is al eerder in Europese verdragsteksten geïntroduceerd. Alvorens hierop in te gaan, merk ik op dat subsidiariteit een beginsel is, over de oorsprong waarvan onenigheid bestaat. Sommigen hebben deze gezocht in de Thomistische wijsbegeerte. Devroe en Wouters hebben erop gewezen dat het in de 20ste eeuw voor het eerst zou zijn verwoord in de encycliek *Quadragesimo anno* van Paus Pius XI uit 1931. Het zou oorspronkelijk ten doel hebben gehad als richtsnoer te dienen ter verdediging van de rechten van de mens tegen mogelijke totaliteits-aanspraken van de staat.¹

Lokin en Zwolve huldigen een andere opvatting en menen dat het beginsel 'verwijst naar een oeroude traditie, die van het "ius commune", het gemene recht'. In vroeger eeuwen heeft een grote verscheidenheid aan regels van inheems recht bestaan. Deze heeft de behoefte doen ontstaan aan toepassing van 'een gemeen recht' en in dat kader is geleidelijk het Romeins recht als aanvullend recht geïntroduceerd. In gevallen waarin het inheemse recht destijds geen oplossing bood bij een geschil tussen personen die tot verschillende rechtskringen behoorden, werd het in toenemende mate de gewoonte een beroep te doen op dit Romeins recht als 'ius commune'. Op den duur is toen de gewoonte gegroeid plaatselijk recht nog slechts toe te passen in gevallen waarin de wetgeving voor het te berechten geval daarin uitdrukkelijk voorzag. Op deze wijze is het inheemse recht geleidelijk steeds meer verdrongen door het uit den vreemde gerecipieerde Romeins recht.²

Met een soortgelijk verschijnsel is men in de tweede helft van de 20ste eeuw geconfronteerd, toen de Europese gemeenschappen werden opgericht. De informatie die in dit kader over de toepassing van

het subsidiariteitsbeginsel beschikbaar is, is echter verwarringwekkend. In feite is het op Europees niveau voor het eerst opgedoken in documenten inzake de hervorming van de gemeenschappen uit de jaren zeventig. We vinden het vooral terug in het *Verslag Tindemans* van de commissie over de EU uit 1975, en wel in de passages over de wenselijke verdeling tussen bevoegdheden van de Unie en die van de lidstaten. Formeel treffen we het beginsel voor het eerst aan in het ontwerp-verdrag tot oprichting van de Europese Unie van 1984. De Europese Akte van 1986 introduceerde het principe op milieugebied in art. 130 R lid 4 van het EEG-verdrag.³

In 1990 heeft in Nederland de in het kader van het streven naar staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing ingestelde Tweede Kamer-commissie 'Vraagpunten' aandacht besteed aan het subsidiariteitsbeginsel. De commissie, die bestond uit onder anderen de fractievoorzitters van de vijf grootste politieke partijen (T. Wöltgens, F. Bolkestein, L.C. Brinkman, H.A.F.M.O. van Mierlo en M. Beckers-de Bruijn) en die werd voorgezeten door de voorzitter van de Tweede Kamer, W.J. Deetman, stelde vast dat bij de Europese communautaire integratie de lidstaten over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel overeenstemming hadden bereikt. Naar aanleiding van de vraag hoe dit nu in de praktijk ten uitvoer kon worden gebracht, meende zij dat óf het Hof van Justitie van de EG met de beoordeling van het beginsel zou kunnen worden belast, óf dat een 'prelabelle toetsing' in de wetgevingsprocedure kon worden geïntroduceerd. Deze zou dan aan een op te richten constitutionele raad kunnen worden opgedragen.⁴

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in *Maastricht* in december 1991 is besloten het subsidiariteitsbeginsel in het Europese-Unieverdrag op te nemen en het toe te voegen aan de in het eerste deel van het EEG-verdrag opgesomde beginselen. Thans is de verwarringwekkende situatie ontstaan dat in hedendaagse verzamelingen van wetgeving en verdragen is vermeld dat het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap uit 1957 een art. 5 bevat, inhoudend dat 'op gebieden, die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeen-

schap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op, indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt'.

In werkelijkheid is *deze tekst* niet in 1957, maar pas in 1992 ingevoerd. Het oorspronkelijke verdrag uit 1957 bevat immers een geheel andere tekst. Naar het subsidiariteitsbeginsel wordt sinds 1992 steeds vaker verwezen. De in 1990 door de Nederlandse Tweede Kamer-commissie 'Vraagpunten' ter sprake gebrachte 'prelabelle toetsing' is in die zin dat niet een nieuwe constitutionele raad maar de nationale parlementen bij een subsidiariteitstoetsing betrokken kunnen worden, steeds meer actueel geworden. Van Dijk heeft er terecht op gewezen dat de aandacht voor dit onderwerp tijdens het overleg van nationale en Europese politici, dat leidde tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, sterk is gegroeid.

Noten

- 1 W. Devroe & J. Wouters, *De Europese Unie. Het verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*, Leuven, 1996; zie ook: W. van Gerven, 'De beginselen "subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking" in het Europese gemeenschapsrecht', in: *Rechtskundig Weekblad*, 1991-1992, nr. 36, blz. 1241 e.v.
- 2 J.H.A. Lokin & W.J. Zwolve, *Hoofdstukken uit de Europese codificatiegeschiedenis*, Deventer, 2001 (derde druk), blz. 436; zie ook: J.C. van Oven, *Leerboek van Romeinsch privaatrecht*, Leiden, 1948 (derde druk), blz. 45.
- 3 Jean-Victor Louis, *De rechtsorde van de gemeenschap*, Brussel, 1995 (vierde druk), blz. 111-113.
- 4 *Handelingen Tweede Kamer 1989-1990*, 21427. nr. 3.

Hans van den Brandhof was secretaris van een interdepartementaal comité voor internationale samenwerking inzake defensieonderzoek. Thans gepensioneerd doet hij nog wetenschappelijk werk op het gebied van het staatsrecht.

Clingendael Security Paper

No More Hills Ahead? The Sudan's Tortuous Ascent to Heights of Peace

Emeric Rogier

Clingendael Security Paper No. 1

ISBN: 90-5031-102-4

Price: € 20.-

On 9 January 2005 in Nairobi, Kenya, the government of the Sudan and the southern-based Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) signed a comprehensive peace agreement, thereby bringing Africa's longest running war nominally to an end.

This Clingendael Security Paper, the first in a new series of occasional papers published by the Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP), provides a thorough narrative and analysis of the Sudan peace process with a special focus on the role and effectiveness of third-party actors. The first chapter provides a historical overview of the causes, dynamics and key stakeholders of the Sudan's civil wars. The second chapter examines the various peace initiatives on the Sudan, from the failed regional attempts

of the 1990s to renewed US engagement in the aftermath of '9/11'. The third chapter is devoted to the 30-month negotiation process and analyses in particular the impact of the crisis in Darfur. The fourth chapter provides a detailed commentary of the provisions, but also the loopholes and limitations of the peace agreement. To conclude, this paper draws key lessons in the realm of contemporary peacemaking, and sheds light on a number of peace implementation challenges that international actors interested in the Sudan will soon face.

Emeric Rogier is a senior research fellow at the Clingendael Institute (CSCP/CRU)

For more information, please contact Carola van der Heiden, Secretary of the Conflict Research Unit. Tel.: +31(0)70 3141950, E-mail: cheiden@clingendael.nl

Israël en Iran

n.a.v. Arend Jan Boekestijn, 'Iran en de bom: bewijs, motieven en aanpak', in: *Internationale Spectator*, januari 2006, blz. 3-7.

In zijn artikel 'Iran en de bom' gaat A.J. Boekestijn diverse opties na. Het is mij opgevallen dat de voor mij althans meest voor de hand liggende optie buiten beschouwing is gelaten, vooral de mogelijkheid dat Israël enkele 'chirurgische' bombardementen uitvoert om zo Iran te verhinderen atoomwapens te produceren. Israël is immers het meest bedreigde land en omdat de Amerikanen de handen vol hebben aan Irak en Afghanistan, zullen zij de voorkeur geven aan Israëlische acties, zoals dat al in een verder verleden in Irak is gebeurd en zoals de Amerikaanse vice-president Dick Cheney in een recent verleden heeft gesuggereerd. Het speelt daarbij m.i. geen rol wat premier Sharon heeft gezegd, immers hij kon van mening veranderen.

Israël heeft zich geleidelijk tot een *militaire democratie* ontwikkeld, d.w.z. het leger neemt er een bijna onaantastbare positie in. Het IDF (*Israeli Defence Forces*)-leger heeft een tweeledige taak. Het dient vooral als smeltkroes van de uiteenlopende groepen in de Israëlische samenleving en dat is geheel onafhankelijk van de tweede taak, nl. het garanderen van de veiligheid van de Joodse Staat.

Omdat het land veel groepen van zeer uiteenlopende aard herbergt, zoals Russen en niet-Russische joden, Sephardim (Spaanse en Afrikaanse joden) en Ashkenazi (Europese joden), orthodoxe en liberale Joden, *settlers* en niet-*settlers*, is een instituut als het leger, waarin de verschillen geen rol meer spelen, ja soms verdwijnen, van groot belang. De Geheime Dienst heeft al enkele malen gewaarschuwd dat het tot hevige botsingen kan komen tussen deze groepen, gezien de sterke emotionaliteit, die overigens voor het gehele Midden-Oosten kenmerkend is.

De tweede taak, de veiligheid van Israël, zien de Israëli's als wezenlijk voor het voortbestaan van deze monoraciale staat. Ben Gurion, de stichter van Israël, heeft als duidelijke lijn, ja als een soort levensfilosofie, vele malen te kennen gegeven dat Arabieren alleen de taal van het geweld begrijpen en dus ook zo behandeld moeten worden. Deze gedachte en het feit dat veel minister-presidenten tevens generaal waren (Sharon, Rabin, Barak) gaven en gaven het leger een bijzondere plaats in de samenleving. Dat er in het verleden enkele politici waren die meenden met

onderhandelingen in plaats van met wapens te opereren, komt mij vandaag voor als een soort vergissing van de geschiedenis, zoals bijv. de vredesopgaven van Moshe Sharett kort na de stichting van de Staat (1948) en de Oslo akkoorden (1996).

De veiligheid is het allereerste doel van de staat en daarom zal Israël, indien er geen vreedzame oplossingen gevonden kunnen worden, geen seconde aarzelen 'chirurgische' bombardementen uit te voeren. En daarbij trekt het zich m.i. weinig aan van de wereldopinie.

Mr Peter Meyer Viol is advocaat; hij is werkzaam als consultant voor de vertegenwoordiging van de Europese Unie bij de Palestijnse Autoriteit.

REPLIEK Arend Jan Boekestijn

Toen ik dit artikel in december 2005 schreef, waren de internationale en Israëlische krantenberichten over een mogelijke Israëlische militaire actie ontkennend, vaag of dubieus. Om deze reden heb ik, na overleg met defensie-expert dr K. Colijn, besloten dit aspect maar weg te laten. In januari 2006 verschenen er wel artikelen in de Israëlische en internationale pers, die veel duidelijker dan vroeger zinspeelden op een mogelijke militaire actie. Kurt Folker van het Amerikaanse *State Department* vertelde mij tijdens zijn bezoek aan Nederland in januari 2006 dat hij een Israëlische actie vreest en dat de Verenigde Staten dit niet zullen kunnen verhinderen. Minister van defensie Rumsfeld denkt daar wellicht anders over. In ieder geval is het duidelijk dat Israël de beschikking heeft over de vereiste bommen en bovendien de vereiste vliegtuigen heeft uitgerust met extra brandstoftanks, waardoor een retourtje Iran mogelijk is.

Dit alles betekent natuurlijk nog niet dat de militaire actie succes zal hebben. En het betekent helaas ook niet dat de gevolgen van een dergelijke actie in Iran en Irak niet catastrofaal kunnen zijn. Dat laatste geldt helaas ook voor het geval dat Iran een kernwapen in stelling kan brengen. De beschikking over een atoomwapen zal Iran nog minder terughoudend maken in zijn steun voor terrorisme. Zoals zo vaak gaat het hier om een keuze tussen twee kwaden. En niemand weet wat het minste kwaad zal zijn.

Drs A.J. Boekestijn historicus, is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Daarnaast treedt hij in woord en geschrift op als politiek commentator.

Een te voorzichtige analyse

Sven Biscop

The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power.

Aldershot: Ashgate, 2005; xiv + 152 blz.; £ 45,= (hardback); ISBN: 0-7546-4469-3

Carl Bildt karakteriseerde het probleem van de Europese defensie in 2003 als volgt: 'Our number one capabilities gap was not in smart bombs but in smart politics.' Dank zij Sven Biscop, verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in België, weten we nu hoe het Europese defensiebeleid eruit ziet. Hij geeft in *The European Security Strategy* een grondige en uitvoerige schets van de Europese veiligheidsstrategie, zoals vervat in het door Javier Solana opgestelde document, *Een Veiliger Europa in een Beter Wereld*.

Biscops boek begint met de vaststelling dat het eind van de Koude Oorlog een drastische verandering heeft veroorzaakt in de Europese veiligheidssituatie. Eerst was er de dreiging van de Sovjetunie, die opgevangen werd door in de NAVO samen te werken met de Verenigde Staten, en thans is er de chaos van de onoverzichtelijke nieuwe wereld waarin de veiligheidsdreiging veroorzaakt wordt door een veelheid van factoren, zoals georganiseerde misdaad, illegale immigratie, sociale en economische onderontwikkeling, gebrek aan sterke instituties en ecologische problemen.

Deze obligate vaststelling wordt in veiligheidskringen zó vaak herhaald, dat het als een betekenisloos en onschuldig ritueel gezien zou kunnen worden. Toch is het niet zonder gevaar

om de wereld pas in 1989 te laten beginnen: alles wat vóór 1989 gebeurde, wordt op deze manier automatisch buiten beschouwing gelaten, inclusief het nuttige en het leerzame. Wie de moeite neemt om bijvoorbeeld het verloop van de Tweede Wereldoorlog in de Middellandse Zee en Noord-Afrika te bestuderen, ziet al snel dat er een ruime ervaring is met het voeren van oorlogen in politiek instabiele gebieden, waar naast de formele beligerenden allerlei partijen klaarstaan om een politiek slaatje te slaan uit de instabiliteit die de oorlog veroorzaakt. De nasleep van de Eerste Wereldoorlog in het Middellandse-Zeegebied, de Balkan en Turkije biedt ook voldoende materiaal om de problemen van oorlog en stabiliteit in wankelende gebieden te onderzoeken, overigens net als de dekolonisatie. Daarbij is de val van de Berlijnse muur inmiddels meer dan 15 jaar geleden en is er sindsdien nogal wat gebeurd. Het mantra van de geheel nieuwe veiligheidssituatie na de val van de Muur is versleten en geeft bovendien blijk van weinig voorstellingsvermogen.

Het gebrek aan voorstellingsvermogen en een zekere voorzichtigheid is ook het voornaamste probleem van de rest van dit boek. Dat Biscop een groot kenner is van de *ins and outs* van het Europese veiligheidsbeleid in brede zin, staat buiten kijf. Hij beschrijft duidelijk wat de pijlers van de door Solana geformuleerde strategie zijn, en behandelt uitgebreid de achtergronden van die strategie. Hij legt veel nadruk op de typisch Europese aanpak, waarin veiligheidsbeleid meer behelst dan louter de politiek-militaire component, maar waarin ook verdere buitenlandse politiek en internationaal-economische overwegingen een rol spelen, waarin multila-

teralisme een kernpunt is, en met een *global scope* als uitgangspunt.

Europa wil verder kijken dan alleen wat direct bedreigend is. Gebeurtenissen ver weg kunnen *spill-over*-effecten creëren en vluchtelingenstromen, bedreigingen van handelsstromen en terrorisme veroorzaken, en zijn in de Europese strategie dus ook bedreigingen. Biscop beschrijft ook met grote deskundigheid hoe de Europese strategie accenten legt op de veiligheid in de directe omgeving (onder meer de Balkan, de zuidelijke Kaukasus, het Middellandse-Zeegebied en Noord-Afrika). Voorts geeft hij adequate beschrijvingen van de problemen in deze gebieden en de soms problematische EU-bemoeienis.

Biscops boek geeft antwoord op de vraag wat het Europese veiligheidsbeleid is – maar niet op de vraag of dit, in de woorden van Carl Bildt, *smart politics* is. Het boek volgt het document van Solana, zet voorzichtige kanttekeningen, schetst achtergronden, maar plaatst het hele kader niet *im Frage*. Het is geen beleidsanalyse in de feitelijke zin van het woord; het is, oneerbiedig gezegd, meer een zeer uitvoerig geannoteerde uitgave van *Een Veiliger Europa in een Beter Wereld*.

Daardoor heeft het boek lacunes. Om de meest in het oog springende te noemen: China komt in het boek niet voor. Dat komt omdat Solana China ook maar twee keer noemt, in betekenisloze bijzinnetjes, maar dat wil niet zeggen dat een kritische analyse van het Europese veiligheidsbeleid die zelfde ommissie mag hebben. De opkomst van China, met alle gevolgen voor de wereldorde, is exact het soort gebeurtenis waarvan je zou mogen verwachten dat Europa erover nadenkt, omdat het, in Neville Chamberlains woorden, tot 'quarrels

in faraway countries' kan leiden.

Chamberlain was niet de eerste die zo'n verre ruzie tot zijn schande negeerde. De meeste Atheners hadden waarschijnlijk ook nog nooit van Epidamnos gehoord, maar de Peloponnesische oorlog die het gevolg was van de ruzie in die verre stad,

hadden zij zich vermoedelijk graag bespaard. Juist het Europese veiligheidsbeleid, dat geen onderscheid tussen directe en indirecte, verre en nabije bedreigingen wil maken, zou over de opkomst van China moeten nadenken, en daarover in het belangrijkste strategische document moeten

schrijven. En Biscop's kritische analyse van dat veiligheidsbeleid zou zulke omissies moeten constateren.

Jaap Hoogenboezem

Dr Jaap Hoogenboezem is verbonden aan het programma Europese Studies van de Universiteit van Maastricht.

Normalisatie van crisisbeheersing

Marc Houben

**International crisis management.
The approach of European states.**

London/New York: Taylor & Francis, 2005 (Routledge Studies in Governance and Change in the Global Era); 315 blz; £ 70,- ISBN: 0-203001265

Deze Leidse doctorsdissertatie, die reeds in handelseditie is verschenen, is een goed voorbeeld van het moderne personeelsbeleid van het ministerie van Defensie, en van de Koninklijke Marine in het bijzonder. Majoor Houben van de mariniers werd drie jaar gedetacheerd bij het Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brussel, waar hij samen met het IISS te Londen het *European Security Forum* heeft georganiseerd. Als onderdeel van zijn research over het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid heeft hij in negen Europese hoofdsteden onderzocht hoe besluitvorming over crisisbeheersingsoperaties tot stand kwam. Hierbij wordt crisisbeheersing gezien als de uitzonderlijke situatie die ontstaat als preventie gefaald heeft en er sprake is van een acute dreiging. Geen dreiging die noodzakelijkerwijze een gevaar voor het grondgebied of de soevereiniteit van de Europese staten oplevert, maar wel een type dat reden is voor een 'war of choice'. Aan welke

voorwaarden wordt dan een nationale bijdrage gekoppeld?

Houben concludeert dat een land zelden een blanco cheque afgeeft, maar zijn inzet afhankelijk stelt van beperkingen. Het probleem voor Europa is, ondanks de variatie in deze nationale opstellingen, toch te komen tot een bruikbaar scala van opties. Dan is 'constraint management' even belangrijk als leiderschap, politieke wil en militaire middelen. Bij de formulering van voorbehouden speelt de relatie tussen regering en parlement een sleutelrol. Nederland kent sedert 2001 een verfijnd 'uitzendingskader' (waarvan de engelse tekst in Houbens boek is opgenomen), maar dat is lang niet in alle onderzochte landen het geval. België en Nederland worden gegroepeerd als landen die hun regels veranderen; Denemarken en Noorwegen als landen die het imperatief van consensus hanteren; het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje als landen waar de regering dominant is; en Duitsland en Italië als landen waar dat het geval is voor het parlement. Houben gaat na in hoeverre de juridisch-politieke regels en parlementaire conventies voor nationale besluitvorming zich ontwikkelen in de richting van wat hij noemt de 'normalisation and domestication of international crisis management'.

De Haagse discussie die rond de jaarwisseling en begin februari van dit jaar plaatsvond over de uitzen-

ding van 1100 militairen naar de als 'gevaarlijk' aangeduide provincie Uruzgan in Afghanistan, heeft wel aangetoond dat wij op dat punt nog nauwelijks genormaliseerd zijn. Houben trekt trouwens de conclusie dat alle landen moeite hebben met het operationaliseren van 'acceptabele risico's' (blz. 235). Hij onderscheidt twee soorten: allereerst risico's voor de veiligheid van de troepen, die ondervangen moeten worden door technische maatregelen, zoals goede bescherming, het juiste materieel en aangepaste training, alsmede politiek/operationele aspecten, zoals een duidelijk maar voldoende flexibel mandaat en bruikbare 'rules of engagement'. Vervolgens het risico van 'entrapment', het vast komen zitten in een situatie, hetzij fysiek, waarin de tegenstander vertrek onmogelijk maakt; hetzij moreel, wanneer geen opvolger gevonden kan worden om de missie te continueren. De eerste casus kan vermeden worden door veiligheidsgaranties van een grotere mogendheid, de tweede door te voren zekerheid te krijgen over de opvolger. Beide opties zullen iedereen aanspreken die zich Srebrenica nog herinnert. In het algemeen zullen kleinere landen bij hun deelname aan een multinationale operatie proberen bilateraal afspraken te maken over bescherming, medische evacuatie, steun in geval van escalatie, een werkbare *exit*-strategie en een vaste

datum van aflossing (blz. 242).

Bij een vergelijking van parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming en later evaluatie komt Nederland op beide punten goed uit de bus. België, Frankrijk en Spanje worden voor beide laag aangeslagen. Duitsland wordt hoog beoordeeld voor besluitvorming, maar laag voor evaluatie. Dat laatste geldt voor alle andere onderzochte landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat hier een 'middelmatic' scoort (maar voor besluitvorming 'laag' uitkomt).

Houben gaat ook in op de interessante vraag of meer parlementaire betrokkenheid leidt tot risico-mijdend beleid. Helaas is het antwoord bevestigend, behalve voor Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, waar de parlementaire rol dan ook het minst is. In de meeste gevallen hield de grotere parlementaire betrokkenheid geen gelijke tred met de gewenste 'normalisatie van crisisbeheersing'. Vandaar de slotwoorden van de schrijver: 'International crisis management requires constant recalibration of the

values and norms being expressed, the operational procedures being followed and the instruments being employed – things that can only be achieved through political deliberation before, during and after an operation.'

Willem van Eekelen

Dr W.F. van Eekelen is oud-minister van defensie en oud-secretaris generaal van de WEU. Ook was hij voor de VVD lid van de Eerste en Tweede Kamer.

Werk en leven van Winston Churchill

Hubert Van Rompuy

Winston Churchill. Kampioen van de Vrijheid. 1874-1965.

Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2005; 146 blz.; 17,90 euro; ISBN: 90-4411-332-1

Oebele de Jong

Churchill en de Nederlanders.

Zutphen: Walburg Pers, 2005; 238 blz.; € 29,50; ISBN: 90-5730-390-6

Over Churchill zijn al veel biografieën geschreven. De bekendste daarvan is die van Winston Churchills zoon Randolph, die na diens overlijden door Martin Gilbert werd voltooid en die in totaal 7 delen en meer dan 7.000 pagina's beslaat. Heel bekend van de laatste jaren zijn de biografie van Roy Jenkins, die meer dan 1.000 bladzijden aan de hoofdpersoon besteedt, een biografie van John Charmley en de twee delen van William Manchester over Churchill, die nog maar de periode 1874 tot 1940 beslaan. Allemaal werken die duidelijk maken dat er nogal wat over Winston Churchills turbulente leven te schrijven valt

en die alle ook, zoals gememoreerd, veel bladzijden nodig hebben om het leven van de hoofdpersoon te beschrijven en te analyseren. De Belg Van Rompuy probeert in slechts 136 blz. (exclusief noten, chronologie en register) hetzelfde te doen. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of het mogelijk is in zo'n kort bestek recht te doen aan deze complexe, nogal egocentrische politicus, die af en toe ook zeer omstreden was.

Naar mijn mening is de schrijver slechts gedeeltelijk in zijn opgave geslaagd. Het betoog springt nogal eens heen en weer in de tijd en soms wordt iets genoemd waarvan later de context pas duidelijker wordt. Zo wordt in de beschrijving van de politieke carrière van Churchill tijdens de Eerste Wereldoorlog ineens vermeld dat de hoofdpersoon afscheid nam van vrouw en kinderen om als vrijwilliger aan het Westfront te gaan vechten. De lezer wist op dat moment niet eens dat Churchill al jaren gehuwd was. Dat wordt pas veel later in een ander hoofdstuk vermeld.

Dat door de tijd heen springen is des te funester omdat daardoor de

jaren '30 – toen Churchill zich in de politieke wildernis bevond en door veel van zijn politieke vrienden als een paria werd beschouwd – wel twee keer beschreven worden. Aan het begin van het boek vrij kort en later nogmaals, maar dan veel uitvoeriger. Waarom niet in één keer uitgebreid aan het begin, om daardoor meer ruimte te hebben om vooral het karakter van Churchill wat dieper uit te werken? Of wat meer en kritisch te schrijven over de denkbeelden van de hoofdpersoon.

Over het persoonlijk leven heeft de schrijver niets nieuws te zeggen. Verwonderlijk is dat niet, want de hierboven vermelde biografie van Randolph Churchill en Martin Gilbert had dat al *in extenso* gedaan. Ook over de politicus Churchill heeft Van Rompuy niet veel nieuws te melden. Jammer is dat hij de hoofdpersoon beschrijft als een enthousiast pro-Europeaan, die langzaam wat sceptischer werd. Het is de auteur kennelijk niet opgevallen dat Churchill wel herhaaldelijk opriep om op het Europese continent tot nauwe samenwerking te komen, maar dat hij daaraan ook de beperking verbond

dat Europese samenwerking tussen de continentale mogendheden prachtig was en dat het Verenigd Koninkrijk dat vanaf de zijlijn zou toejuichen. Of, zoals Churchill al vóór de Tweede Wereldoorlog schreef, 'We are with Europe, but not of it.'¹

Dit boek had voorts door een redacteur nog eens goed nagekeken moeten worden. Dan hadden wij wellicht geweten uit welke boeken de auteur soms letterlijk citeert. Nu ontbreekt een notenapparaat volledig. Daarnaast had die redacteur ook allerlei slordigheden uit het boek kunnen halen. Waarom op blz. 123 vermelden dat Churchill op 26 juni waardig afscheid nam als premier, terwijl 4 bladzijden eerder staat dat de uitslag van de verkiezingen in 1945 op de avond van 25 juli was. Zo'n redacteur had dan ook het Vlaamse woord 'nefast' kunnen vervangen door fataal of noodlottig.

In tegenstelling tot Van Rompuy is Oebele de Jong wel zorgvuldig bij het citeren. Overal in zijn boek vindt de geïnteresseerde lezer voetnoten. Het is De Jongs bedoeling de lezer te laten zien dat Churchill een groot wantrou-

wen jegens de Nederlanders koesterde. Deze negatieve houding begon tijdens de Boerenoorlog, waarin Churchill door de Boeren gevangen werd genomen; zij werd verder gevoed door onze neutraliteitspolitiek gedurende de Eerste Wereldoorlog. Nederland was toen immers in de geallieerde strategie, althans volgens Churchill, een sta in de weg en een land dat allerlei goederen naar Duitsland gewoon doorvoerde. Ook in de jaren '30 beziet de Britse politicus kritisch de Nederlandse houding met betrekking tot Duitsland. Hoewel Churchill het persoonlijk wel met Colijn kon vinden, was diens politiek van 'appeasement' fataal, zo laat Churchill later in zijn memoires over de Tweede Wereldoorlog weten. Vooral de neutraliteitspolitiek van Nederland en België, die in mei 1940 zo noodlottig is voor het oorlogsverloop en tot Duinkerken leidt, wordt door Churchill fel bekritiseerd. Pas later wordt Churchill milder jegens Nederland en constateert hij tevreden dat de Lage Landen nu medestrijder van de Britten zijn tegen de nazi-overheersing van het continent.

Ook later tijdens de Tweede Wereldoorlog schrijvend en oordelend over Nederlands-Indië is Churchill niet ontevreden over het militair optreden van de Nederlanders aldaar. Hij vond alleen dat de verdediging van Nederlands-Indië te veel prioriteit kreeg vergeleken met de Britse belangen in Brits-Indië.

De Jong maakt voorts duidelijk dat na de Tweede Wereldoorlog Churchills aandacht veel meer gericht was op de multilaterale diplomatie dan op de bilaterale betrekkingen. Daarom verdwijnt Nederland vrijwel geheel naar de achtergrond en gaat het boek een beetje als een nachtkaaars uit.

Arnold Bakker

Noot

¹ M. Charlton, *The price of victory*, Londen, 1983, blz 19-20.

Drs A.G.A. Bakker is verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Memoires enfant terrible Kohl

Helmut Kohl

Erinnerungen 1982-1990.

München: Droemer Verlag; 1134 blz; 29,90 euro; ISBN-13: 978-3-426-27320-3; ISBN-10: 3-426-27320-9

Het onlangs verschenen tweede deel van de herinneringen van Helmut Kohl gaat over de eerste acht jaren (1982-1990) van zijn bondskanselierschap. Ruim duizend pagina's omvat de tekst. Je krijgt soms de indruk dat de voormalige bondskanselier

zijn oude agenda's doorliep en zijn best deed geen reis of ontmoeting onvermeld te laten. Aan schrappen kwam hij niet meer toe. Bij de meeste vergaderingen vermeldt hij niet meer dan de besproken onderwerpen, die je al kon weten, en niet de achtergrond. Veel wijzer word je dan ook niet van die uitvoerigheid, ook al omdat Kohl zelf over de belangrijkste ontwikkeling – de Duitse eenwording – al een boek heeft gepubliceerd. Door die rijstebrijberg moet je je heen eten om bij de krenten te komen, die er wel degelijk in zitten.

Tot de krenten hoort het hoofdstuk over zijn relatie tot de in 1987 overle-

den Franz Josef Strauss, minister-president van Beieren, coalitiegenoot en rivaal. Al bij de eerste zin lijkt het of hier de agenda wordt weggelegd en de toon menselijker wordt: 'Hoe vaak heb ik me over hem moeten ergeren!' Kohls opvolgster Merkel zal in dit hoofdstuk veel herkennen van haar relatie met Strauss' opvolger Stoiber. Strauss vond dat niet Kohl, van wie hij geen hoge dunk had, maar hij zelf bondskanselier had moeten zijn, of op zijn minst minister van buitenlandse zaken. Nu dat niet zo was, bedreef hij maar wereldpolitiek in München. Vanuit Bonn gezien was dat storend. Toch had dit nadeel zijn voordeel, en

Kohl is niet iemand die dat ontgaat. Als Strauss zich opwerpt tot pleitbezorger van kredieten aan Oost-Duitsland, ziet Kohl meteen dat hiermee zijn eigen beleid gemakkelijker wordt. Door Strauss' rechtse reputatie wordt het afgeschermd tegen kritiek van de eigen rechtervleugel.

Dat brengt mij op Kohls belangrijkste wapenfeit, de Duitse eenwording. Kohl pretendeert niet dat hij die lang van te voren zag aankomen. Wél stelt hij dat hij haar steeds als uiteindelijk doel voor ogen hield, mits zij mogelijk was op aanvaardbare voorwaarden. Het verenigde Duitsland moest deel uitmaken van het Westen. Zolang dat niet kon, was zijn streven er, naar hij zegt, op gericht het leven van de mensen in het oosten dragelijker te helpen maken door goede betrekkingen op te bouwen met de DDR en de andere landen van het Oostblok, ook met behulp van kredieten. Dat dit bij de eenwording een belangrijke rol zou gaan spelen, bleek pas later.

Historische ontwikkelingen spelen zich niet af in isolement. Eind jaren tachtig deed Kohls partij het niet goed in de verkiezingen. Het politieke landschap wordt dan een jungle waarin de aanvoerder geen moment zeker is van zijn politieke leven. Rivalen slijpen de messen. Hun namen worden in het boek zorgvuldig opgesomd, en enige verongelijkheid klinkt af en toe door. Wanneer een doorslaggevende partijbijeenkomst nadert, wordt Kohl geveld door een aandoening van de prostaat, die een spoedoperatie noodzakelijk maakte. Maar wie zou hem geloven als hij zich juist nu liet opnemen?

Terwijl in de Bondsrepubliek Kohl met zijn gezondheid kampte en voor zijn politieke overleven vocht, bereikte de stroom toeristen uit de DDR, die via Hongarije (daar waren kort te voren het prikkeldraad en de wachttorens aan de grens opgeruimd) naar het Westen wilden, een hoogtepunt. De Hongaarse ministers, wier hervor-

mingsplannen Kohl al jaren met ruime kredieten had gesteund, verklaarden zich tijdens een bliksembezoek aan Bonn bereid hun grenzen naar het westen voor de Oost-Duitsers te openen, tenzij hun dat politiek of militair zou worden belet. Dit door Kohl genoemde voorbehoud wordt door de toenmalige Hongaarse minister van buitenlandse zaken, later premier, in diens memoires niet vermeld, maar het lijkt mij plausibel. Enkele jaren eerder vergezelde ik Wim Duisenberg naar Boedapest, waar we onder meer met een lid van de partijtop spraken over de Hongaarse hervormingen. De grens van die hervormingen, zo gaf hij ons te verstaan, lag dáár waar kon worden verwacht dat de andere socialistische landen zich zouden beklagen bij de Sovjetunie. Sindsdien was Gorbatsjov aan de macht gekomen en had hij de teugels verder laten vieren. Maar toch, zo schrijft de Hongaarse minister, was de Russische reactie onvoorspelbaar.

Kohl, die met Gorbatsjov, ook weer met behulp van kredieten, goede banden had opgebouwd, besloot de koe bij de horens te vatten. Hij belde Gorbatsjov op en vroeg of hij de Hongaren zou steunen. Even was het stil. Toen zei Gorbatsjov: de Hongaren zijn goede mensen. Meer zei hij niet, schrijft Kohl, maar dit was genoeg.

Kohl liet zich tijdelijk zo goed mogelijk oplappen en trok, vergezeld van een uroloog, naar de partijdag, waar zijn tegenstanders op hem wachtten. Hij begon zijn rede met de bekendmaking dat de Hongaarse grenzen voor de Oost-Duitsers open gingen. Het congres juichte, de rivalen hielden zich gedeisd, en Kohl keerde terug naar het ziekenhuis, waar de chirurg eindelijk zijn werk kon doen.

De exodus via Hongarije gaf de stoot tot de val van de Berlijnse muur en leidde tot de Duitse eenwording, het hoogtepunt van Kohls loopbaan, en van het boek. Weer worden tegen-

standers, in eigen land en daarbuiten, opgesomd. Van Mitterrand, verder in het boek steeds geprezen, wordt gezegd dat zijn houding op dit punt in het begin niet duidelijk was en dat hij een tijd lang een soort dubbel spel speelde. Mitterrand rekende er, volgens Kohl, net als Thatcher op dat de Russen de eenwording niet zouden toelaten. De Amerikanen onder Bush senior waren hier Duitslands steun en toeverlaat, benadrukt de oud-kanselier. Wat hij moet hebben gevonden van de electoraal geïnspireerde kritische houding van zijn opvolger tegenover de Verenigde Staten, laat zich raden.

Bij de tegenstanders van de eenwording wordt ook Lubbers genoemd, de enige keer dat zijn naam valt in de duizend pagina's. Hij is ook de enige van wie wordt gezegd dat zijn houding als geestverwant Kohl teleurstelde. Lubbers zelf betoogde later dat hij weliswaar tegen Kohl inging door aan te dringen op Duitse bevestiging van de Poolse westgrens, maar dat hij de eenwording steunde. Destijds was Lubbers bij het maken van dat onderscheid echter niet altijd zo duidelijk. Zo sprak hij in een rede in Tilburg in januari 1990 van 'de wenselijkheid voort te gaan met *de staten* en de grenzen tussen staten zoals Europa die nu kent'. Was dit *niet* bedoeld als pleidooi voor behoud van de twee Duitse staten zoals Europa die toen kende, dan kon het toch licht die indruk wekken. Voor Kohl zal het weinig verschil hebben gemaakt. Hij vocht voor zijn politiek overleven, dat hij zag als voorwaarde voor de eenwording. Wie in die fase van de Poolse westgrens een groot punt maakte, bracht Kohl in moeilijkheden en daarmee de eenwording in gevaar.

Kohls relaas heeft iets openhartigs. Bij de eenwording presenteert hij zich niet als ziener. Hij verbergt niet dat hij rancuneus kan zijn. Ook is hij zich, zo blijkt uit het boek, bewust van de neiging die lang bestond hem te

onderschatten, en hem mede door zijn postuur te zien als een olifant in de porseleinkast. Ik weet nog goed hoe tijdens de eerste jaren van zijn kanselierschap, toen telkens weer in Bonn Oostduitse spionnen werden ontmaskerd, mijn Duitse collega's over hem spraken. Ook Kohl had zich in Oost-Berlijn als spion aangemeld, maar was al spoedig als onbruikbaar teruggestuurd: hij wist te weinig!

Inmiddels is hij de geschiedenis ingegaan als de belangrijkste Duitse politicus sinds Adenauer. Iemand met een visie en de gave om kansen te zien

en te benutten. Zijn economische kennis mag matig zijn, hij had geen moeite de sterke Duitse munt als effectief politiek wapen te onderkennen, en aarzelde niet dit in de verhouding met Oost en West in te zetten voor het bereiken van de politieke doelstelling die hij zag als van vitaal belang van zijn land. Of hij voorzag wat het zou kosten, is twijfelachtig, maar verschil had dat voor hem niet gemaakt. De toekomst moest de lasten dragen. Zijn opvolger Schröder heeft zijn regeerperiode op dit punt grotendeels verloren laten gaan. Het is te hopen dat Merkel

het beter zal doen. Zij presenteert zich als iemand uit de school van Kohl. Van wie de erfenis aanvaardt, mag worden verwacht dat die ook de geërfde verplichtingen zal willen nakomen.

André Szász

Dr André Szász is oud-directeur van De Nederlandsche Bank en emeritus bijzonder hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

Gegrepen door de Europese eenwording

W.H. Weenink

Bankier van de wereld, bouwer van Europa. Johan Willem Beyen 1897-1976.

Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005; 586 blz.; 39,95 euro; ISBN: 90-446-0476-7

'Kan iemand hem een haring toewerpen?' Beyen zou dit hebben opgemerkt, toen de ruim-besnorde (en daardoor enigszins op een walrus gelijkende) minister-president Gerbrandy op een bepaald moment in de lucht keek. Het is een voorbeeld van Beyens vermaarde en gevreesde gevoel voor humor. In dit geval had de humor een bittere bijmaak: Beyen was gepikeerd, omdat de premier weigerde hem tijdens de Londense ballingschap als minister in zijn kabinet op te nemen. Het voorbeeld typeert tevens de manier waarop Wim Weenink te werk gaat in de biografie van J.W. Beyen waarop hij in oktober 2004 in Leiden promoveerde.

De auteur toont zijn held *warts and all*. Dat blijkt bovenal uit de beschrij-

ving van de hechte betrekkingen die Beyen vóór 1940 aanknoopte met prinses Juliana en prins Bernhard. Die relatie vormt een rode draad in het boek. Beyen hechtte er zeer veel waarde aan. Hij was dan ook wanhopig, toen hij in 1956 door zijn openlijke steun aan Bernhard in de Hofmans-affaire gebrouilleerd raakte met de koningin. De wijze waarop hij vervolgens tegenover haar zijn positie trachtte te verdedigen, noemt Weenink larmoyant. Een koninklijke familie roept niet altijd het beste op bij sommige onderdanen.

Intussen is Beyen natuurlijk bekend geworden als minister van Buitenlandse Zaken in het derde kabinet-Drees (1952-1956). Zijn grootste verdienste lag op het terrein van de Europese integratie. Ten eerste slaagde hij er in 1952 in de Nederlandse regering te winnen voor zijn plan voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke Europese markt onder supranationaal gezag. Daarbij moest hij opboksen tegen de aarzelingen van de meerderheid van de ministerraad. Ten tweede lukte het hem uiteindelijk ook de Europese partners te overtuigen. Op de conferentie in Messina in

1955 gingen zij met zijn plan akkoord. Daardoor werd de weg geopend naar de verdragen van Rome en de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Een historische doorbraak.

Weenink heeft een knappe en leesbare biografie geschreven. Ook de grondigheid van zijn onderzoek imponeert. De auteur bestudeerde niet alleen de overheidsarchieven, maar bijvoorbeeld ook die van de bedrijven en instellingen waar Beyen heeft gewerkt: van Philips in Eindhoven tot en met de Wereldbank in Washington. Dat leverde veel relevante informatie op, zó veel zelfs, dat de centrale probleemstelling van het boek af en toe op de achtergrond raakt. In de inleiding stelt de auteur namelijk dat het hem erom ging te verklaren hoe Beyen als minister zo werd gegrepen door de Europese eenwording. De 'voorgeschiedenis' krijgt echter zoveel gewicht, dat de lezer het gevoel heeft dat Weenink zijn onderzoek geen recht doet met de krappe probleemstelling. Overigens lijkt de titel – *Bankier van de wereld, bouwer van Europa* – erop te wijzen dat de auteur zelf ook beseftte dat Beyens carrière niet

geheel en al aan 'Europa' kon worden opgehangen.

Die carrière was imposant en verliep in hoog tempo. Waar Beyen ook kwam, hij viel op door zijn vermogen problemen te analyseren en op te lossen. Op zijn 26ste was hij al waarnemend thesaurier-generaal op het ministerie van Financiën, op zijn 30ste trad hij toe tot de directie van de Rotterdamse Bankvereniging (een voorloper van ABN/AMRO) en op zijn 40ste was hij president van de Bank voor Internationale Betalingen (BIB) in Bazel.

Beyen had de naam lui te zijn. Weenink maakt duidelijk dat dat geen goede omschrijving is. Naast de zwakheden schetst hij het beeld van een briljante en dynamische figuur die niet alleen leefde voor zijn werk, maar steeds gelegenheid vond om met grote hartstocht allerlei vernieuwende inzichten te ontwikkelen – vooral op economisch en monetair gebied. Hij kon echter snel uitgekoken raken op zijn bezigheden. De auteur spreekt van een vast patroon in Beyens loopbaan: als de uitdaging was verdwenen, sloeg de verveling toe en was het tijd voor iets anders.

Ook hier heeft Weenink niet alleen oog voor de successen. Zo geeft hij een doorwrochte analyse van een affaire die Beyen heeft getraumatiseerd. Als president van de BIB was hij in 1939, na de Duitse bezetting van Tsjecho-Slowakije, verantwoordelijk voor de overboeking van het Tsjecho-Slowaakse goud naar de *Reichsbank* in Berlijn. Beyen vreesde dat een afwijzing van de Duitse *claim* afbreuk zou doen aan de BIB als onafhankelijke instelling. Hoewel deze goudroof weliswaar geschiedde met de instemming van de Britse en Franse centrale banken, had de president, met een beroep op de bijzondere situatie, wel degelijk een andere weg kunnen bewandelen. Weenink spreekt van een smet op Beyens carrière.

Soms lijkt de grondigheid van Weeninks onderzoek zijn verhaal in de weg te staan. Vooral in het middengedeelte gaat de gedetailleerde beschrijving van Beyens werkzaamheden – hoe belangrijk ook – ten koste van de spanningsboog. Aan de andere kant zijn ook deze paragrafen geserreerd geschreven en staat de hoofdpersoon steeds centraal. En uiteindelijk komen, zoals beloofd in

de inleiding, alle lijnen samen in de Europese politiek. Zijn internationale ervaring stelde Beyen in staat 'engere' Nederlandse belangen af te zetten tegen 'bredere' internationale belangen. Al vóór de Tweede Wereldoorlog had hij ingezien dat de nationale regeringen niet in staat waren op eigen houtje hun burgers een welvarend bestaan te garanderen. Daarvoor was dwingende internationale samenwerking nodig die het opgeven van soevereiniteit inhield. Dat was, aldus de auteur, voor de minister géén kwestie van ideologie, maar van onontkoombaarheid. Beyen was géén Europese 'federalist'. Voor een politieke eenheid was de tijd volgens hem niet rijp; daarvoor ontbrak nog de solidariteit tussen de volkeren. Weenink concludeert terecht dat zonder Beyens passie voor een idee en zonder zijn doorzettingsvermogen in 1957 de EEG niet zou zijn geboren.

Jan Willem Brouwer

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Verhofstadts vlugschrift verfrissend maar nog niet volmaakt

Guy Verhofstadt

De Verenigde Staten van Europa. Manifest voor een nieuw Europa.

Antwerpen/Amsterdam, Houtekiet, 2005;

92 blz.; 10 euro;

ISBN: 90-5240-862-9

'Stoutmoedig', zo opperde voormalig Eurocommissaris Karel Van Miert tijdens de voorstelling in het hart van de Brusselse Europawijk. Te midden

van een groeiende eurosclerose spreekt Guy Verhofstadt zich expliciet uit voor een 'Verenigde Staten van Europa'. De Belgische eerste minister heeft afgelopen zomer zijn visie op de toekomst van Europa op papier gezet en wil graag iedereen daarvan overtuigen. Vandaar zijn *Manifest voor een nieuw Europa*.

Volgens Verhofstadt wortelt de recente Europese crisis in gevoelens van angst en twijfel: angst omwille van verloren zekerheden en twijfel of Europa daar wel een antwoord op kan

geven; of beter: of Europa daar wel het juiste antwoord op geeft. Vooral jongeren geloven niet langer in de meerwaarde van Europese integratie. De resultaten van de Europese samenwerking zijn onvoldoende zichtbaar. Niemand heeft zich de moeite getroost Europa fatsoenlijk uit te leggen. En de Europese leiders hebben er fout aan gedaan de goedkeuring over de Grondwet te laten samenvallen met de discussie over het lidmaatschap van Turkije.

Maar Verhofstadt slaat niet alleen

een *mea culpa*. Gedurfd er is zijn remedie voor de huidige crisis: niet minder maar méér Europa. Sterker, de Europese burger – ook de overgrote meerderheid van diegenen die nee hebben gestemd tijdens de referenda – ‘wil een sterker, doelmatiger, een ander Europa’ (blz. 30). Dat ‘ander Europa’ is geen Europa *à la carte*, geen loutere vrijhandelszone. Neen, het zal – naar het succesvolle voorbeeld van de Verenigde Staten van Amerika – een volwaardige politieke unie zijn. Een Europese federatie van landen die resoluut kiezen voor het pad van de integratie. Deze ‘Verenigde Staten van Europa’ moeten zich prioritair toeleggen op vijf kerntaken: sociaal-economische convergentie (ter aanvulling van de monetaire unie); innovatiebeleid; justitie en veiligheid; buitenlandse zaken; en defensie.

De uitvoering van deze vijf kerntaken kan alleen via een nieuw financieringssysteem – op basis van eigen middelen – en via aangepaste instellingen: de Commissie wordt een heuse Europese regering en de (Europese) Raad wordt naast het Europees Parlement een tweede wetgevende kamer. En aangezien slechts een beperkt aantal lidstaten bereid zal zijn dit te onderschrijven, moet een *kerngroep* het initiatief nemen. Dit zijn bij voorkeur de (kandidaat)landen van de Eurozone. Zij vormen samen de ‘Verenigde Staten van Europa’: de politieke motor van het integratieproces. Daaromheen bevindt zich een confederatie: de ‘Organisatie van Europese Staten’. Deze blijven weliswaar deel uitmaken van het integratieproces, maar treden slechts op termijn toe tot de Verenigde Staten van Europa. Op die manier ontstaan er twee concentrische cirkels. Via de buitenste cirkel kan de uitbreiding met nieuwe lidstaten worden voortgezet, m.a.w. zonder het tempo en de richting van de verdieping van het *kern-Europa* aan te tasten. Dit nieuwe Europa wordt

best voorgelegd aan de Europese burgers via een gemeenschappelijk en gelijktijdig referendum waarin, aldus Verhofstadt, ‘een overdonderende meerderheid’ (blz. 92) het zal goedkeuren.

Dat Verhofstadt zijn nek uitsteekt en een pro-integratiestandpunt inneemt te midden van een muur van stilzwijgen, is lovenswaardig. Veel heeft de zg. reflectieperiode na het afwijzen van de Grondwet immers nog niet opgeleverd. Maar de fundamentele vraag is of hij, naast de juiste analyse, wel de juiste remedie presenteert. En hier knelt het schoentje.

Het manifest *De Verenigde Staten van Europa* is in de woorden van de auteur ‘een politiek statement’ en dat is van meet af aan merkbaar. In zijn interpretatie van de uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland gaat hij kort door de bocht. Naar de successen in Spanje en Luxemburg – en wat we daaruit zouden kunnen leren – wordt bijvoorbeeld niet verwezen. Ook het model van de Verenigde Staten van Amerika wordt ‘creatief gerecupereerd’. Hier en daar stoot de lezer op een storende herhaling en is de analyse niet altijd even diepgravend. Soms wordt iets als vanzelfsprekend aangenomen – zoals de vergelijking van de Europese Unie met een fiets: ‘Hij moet rijden of hij valt om.’ (blz. 54) – terwijl men toch een reeks argumenten, minstens een vraagteken, zou mogen verwachten bij deze stelling.

De invulling van de *kerntaken van het kern-Europa* blijft behoorlijk vaag, in het bijzonder wat zijn instellingen betreft, dit ondanks de ‘institutioneel’ klinkende titel van het boek. Vreemd dat iemand die reeds meerdere jaren deel uitmaakt van de Europese Raad, nauwelijks op de nieuwe rol ervan ingaat. Sterker, de lezer komt niet te weten hoe het kern-Europa zal worden georganiseerd – een aparte Commissie, Raad en Parlement? – en

welke landen thans in staat zijn een dergelijk initiatief te lanceren. Ook op het vlak van de beleidsdomeinen laat Verhofstadt heel wat ‘integratievariatie’ toe. Zo spreekt hij zich uit voor ‘de bundeling van krachten’ (blz. 72) inzake justitie en veiligheid, terwijl hij op het gebied van buitenlands beleid voorstander is van ‘één Europees *corps diplomatique*’ en ‘één zitje voor Europa in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties’ (blz. 74). Tegelijk heeft ‘[d]e Europese Unie (...) niets te zoeken op beleidsterreinen als cultuur en sport’, gezondheidszorg en onderwijs (blz. 56). Als juist dergelijke domeinen, die potentieel tot de verbeelding van de Europese burger spreken – en waarin Europa vaak opmerkelijke successen boekt – worden uitgesloten, hoe kan ‘de Verenigde Staten van Europa’ dan een ziel hebben? Immers, ‘[w]at we nodig hebben, is een duidelijk project, een welomschreven doel, en de politieke wil om dat te realiseren’ (blz. 87). Is het dan toch dit laatste – noem het ‘politiek leiderschap’ – waaraan het finaal ontbreekt?

Verhofstadts vlugschrift bezit geen eeuwigheidswaarde maar zet alvast aan tot denken, wat op zichzelf reeds een verdienste is. In de media en in sommige publicaties uit de wereld van de ontwikkelingssamenwerking en de kunsten is dat inmiddels gebeurd, zij het hoofdzakelijk in Vlaanderen (zie de besprekingen in respectievelijk *MO** en *Bozar Magazine*). Want voorlopig is zijn manifest alleen in het Nederlands beschikbaar. Anderstalige versies, inclusief promotietrips, zijn aangekondigd. Wil Verhofstadt evenwel echt invloed uitoefenen op het debat over de toekomst van Europa, dan zal hij eerst en vooral werk moeten maken van een stevige(re) editie.

Steven Van Hecke

Steven Van Hecke is verbonden aan de Universiteit van Antwerpen.

E.C.M. Jurgens: De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!

Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa, 2005; 22 blz.

(www.democratisch-europa.nl; vde@felix.meritis.nl)

ISBN 90-77246-08-8

De *Vereniging Democratisch Europa* (VDE) maakt zich sterk voor de democratische kwaliteit van de Europese Unie, aldus Erik Jurgens in deze eerste VDE-lezing in november 2004. Tot nu toe ontbreekt echter een debat over het probleem hoe de Raad van Ministers, waarin elke lidstaat zitting heeft, gedwongen kan worden tot openbare en democratische verantwoording van zijn handel en wandel. Treden de Verenigde Staten naar buiten op als één soevereine staat, de Europese Unie 'is daarentegen nooit af kunnen raken van haar ontstaan als samenwerking van soevereine staten' (blz. 11). Weliswaar hebben de lidstaten bevoegdheden afgestaan aan de Europese Commissie, het Europese Hof van Justitie en het Europees Parlement, maar dat geldt niet voor de Raad van Ministers. Deze 'vertegenwoordigt de oude diplomatie, de samenwerking tussen de staten' en hoeft nauwelijks verantwoording af te leggen. Ook het (verworpen) Europese Grondwettelijk Verdrag loste het probleem niet op van een Raad van Ministers die als zodanig aan niemand, ook niet aan het Europees Parlement, verantwoording schuldig is. Voor oplossing van dit probleem pleit Jurgens voor (her)inschakeling van de nationale parlementen dank zij op Europees niveau samenwerkende politieke fracties van nationale parlementen, die via hun nationale parlementen verantwoording kunnen eisen van de leden van de Raad van Ministers. Jurgens werkt dit idee en de relatie tot het Europees Parlement nader uit. Een andere mogelijkheid is een afvaardiging van Nederlandse

leden van het Europees Parlement buitengewoon lid te maken van de Eerste Kamer, zonder stemrecht over nationale wetsvoorstellen, maar wel met alle andere bevoegdheden: 'De Senaat als Europese kamer, de Tweede Kamer als nationale kamer.' (blz. 20) (F.v.d.B.)

Karel van Wolferen & Jan Sampie-mon: Een Keerpunt in de Vaderlandse Geschiedenis.

Amsterdam: J.M. Meulenhof bv, 2005;

136 blz.; 7,50 euro

ISBN 90-290-7698-4

Het vrije Westen, na de Tweede Wereldoorlog verenigd op basis van gelijkgestemde idealen onder leiding van de ordenende en beschermende macht van de Verenigde Staten, bestaat niet meer. Dank zij verlichte geesten als Truman en Acheson was het een wereldorde 'die er aanzienlijk beter uitzag dan sceptici ons willen doen geloven' (blz. 118). Maar het is gestorven, aldus de auteurs, 'in de eerste regeringsperiode van de huidige Amerikaanse president' (blz. 5). Deze waarheid wordt nog steeds door de Nederlandse regering ontkend. Diegenen die zich een wereld zonder een Atlantisch bondgenootschap moeilijk kunnen voorstellen, beweren dat Europa zichzelf zonder de Amerikaanse partner isoleert, maar het is juist andersom: 'Europa bevordert op het mondiale vlak juist een eigen isolement als het weigert in te zien dat Amerika zijn benadering tot de wereld ingrijpend heeft veranderd en het feitelijke bondgenootschap unilateraal heeft opgeheven.' (blz. 14) In een aantal hoofdstukken met titels als: 'Liegen om oorlog te kunnen voeren'; 'De politieke uitbuiting van een ramp'; 'De wereld' (op basis van wankel neoconservatieve waarden en fantasieën) 'overgeleverd aan een tovenaarsleerling'; en 'De zuigkracht van het Amerikaanse drijfzand',

wordt een en ander geadstrueerd, wat uitmondt in de vraag: Wat kan en moet Europa doen? Hoe kan Europa zich uit het kielzog van de Verenigde Staten verwijderen onder gelijktijdige bevestiging 'dat het allesbehalve een strategische rivaal wenst te worden?' (blz. 120). Nauwere Europese samenwerking, bevestiging dat Europa wil blijven vasthouden aan de idealen van de Verenigde Naties en de beginselen van rechtsstaat en volkenrecht, alsmede aan politiek fatsoen; verwerping van het idee van een preventieve oorlog, dit alles is daarvoor nodig. Deze opvattingen dienen mede via een intensieve en inventieve Europese diplomatie te worden bekrachtigd. De voor de hand liggende partner bij de Europese inspanningen dienen de VN te zijn, al is het gevaar van uitholling van de VN door de rol die zij nu in Irak spelen 'levensgroot' (blz. 126, 127). De auteurs zijn van mening dat bij een leidende rol van Europa in de wereld, zoals hun voor ogen staat, een eigen Europees militair-industrieel complex onnodig is. 'Met wat de Amerikanen hebben opgebouwd kun je regimes wegbombarderen, maar veel meer begin je er niet mee.' (blz. 129) Aan de 'Atlantische verslaving' dient een einde te komen. Nederland staat op het keerpunt van zijn geschiedenis. 'Staat het klaar' – zo vragen de auteurs zich af – 'om deel te nemen in een Europese voorhoede die zich sterk maakt voor een zelfstandige Europese positie in de wereld en het begin van een eigen Europese politiek, of kiest het ervoor overgeleverd te blijven aan de luimen van een buitenlandse macht die stabiliteit heeft vervangen door grilligheid, politiek door fantasie en verzoening door geweld?' (blz. 135) (F.v.d.B.)

Dirk Jan Visser (photography) & Agnes Verweij (text): Brave New Kosovo, a world of transformation and imagination.

*Amsterdam: Artimo i.s.m. Pax Christi, 2005; 143 blz.; 24,95 euro
ISBN 90-8546-052-2*

De oorlog zal in Kosovo beginnen en eindigen. Deze opvatting voedde jarenlang het Joegoslavische cynisme en de angst voor wat komen ging in dit desintegrerende land. De Verenigde Naties dragen sinds juni 1999 de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur in Kosovo. Maar veel inwoners van dit gebied willen nu zo snel mogelijk een volledige overdracht van die verantwoordelijkheid aan Kosovaars zelfbestuur. Uitsstel van de statusonderhandelingen zou kunnen leiden tot nieuwe uitbarstingen van geweld. Dit terwijl Kosovo een doorslaggevende rol speelt bij handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit op de westelijke Balkan. De foto's van Dirk Jan Visser en de begeleidende teksten van Agnes Verweij schetsen een toekomstbeeld van een *Brave New Kosovo*. Beleidsmakers en jonge mensen van uiteenlopende achtergrond vertellen hun verhaal. Ook de exclusieve interviews met de premiers van Kosovo en Servië zijn van belang. (*L.H.d.J.*)

Jean-François Bayart: The Illusion of Cultural Identity (Translated from the French by Steven Rendall, Janet Rottman and Jonathan Derrick).

*Londen: Hurst & Company Ltd. (In association with the Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Parijs), 2005; xiii + 303 blz.; \$ 75,= (hardback)
ISBN 1-85065-660-6*

Deze publikatie is een recent geheel herziene en in het Engels vertaalde versie van het in 1996 verschenen boek *L'Illusion Identitaire*. In deze studie wordt de opvatting dat er

sprake is van welomschreven, rigide, culturele identiteiten die bepalend zouden zijn voor politiek-maatschappelijke gedrag, 'that a so-called "cultural identity" necessarily corresponds to a "political identity"', ernstig bekritiseerd. Dit geschiedt aan de hand van een schat aan literatuur (De Tocqueville, Weber, Marx, Durkheim, Elias, Foucault, Giddens, enz.) en van ontwikkelingen in heden en verleden. Aanhangers van bovengenoemde opvatting, aldus auteur, verwijzen daarbij o.m. naar De Tocqueville en Weber, maar die lieten zich veel genuanceerder uit dan men veelal beweert. Vooral Weber was zeker geen 'culturalist'. Hij verwierp het idee dat de 'geest van het kapitalisme' alleen maar het resultaat zou kunnen zijn van de invloeden van de Reformatie, hij verwijst naar institutionele transformaties in de late middeleeuwen die van invloed waren op het ontstaan van het kapitalisme. Bayart toont aan dat een zogenoemde 'culturele identiteit' talloze ambivalente en 'imaginaire' elementen bevat waaraan een 'manifeste', 'materiële' inhoud wordt gegeven (alsof er sprake zou zijn van een lineair verband) en waarbij men voorbijgaat zowel aan andere factoren die van belang zijn, als aan de heterogeniteit van de samenleving, waarin sprake is van zich constant wijzigende configuraties. Volgens Bayart kan een culturele beweging slechts in een specifieke historische context worden begrepen. In een slothoofdstuk zet hij uiteen wat zijn opvattingen betekenen voor het begrippen 'moderniteit' en 'universalisme'. Volgens Bayart is 'universalisme' slechts mogelijk op basis van erkenning van verschillen, van diversiteit. Vele Turken die de democratisering in hun land steunen, doen dat eerder vanwege hun islamitisch verleden dan dat ze J.S. Mill hebben gelezen en het is 'not at all obvious' dat deelname aan de macht van een

islamitische partij een ommekeer in de 'electorale oriëntatie' sinds 1950 zou betekenen. Bayart hoopt dat zijn kritiek op het 'culturalisme' de westerse samenlevingen losweekt uit valse dilemma's waarin zij verstrikt raakten: 'the choice is not between universalism by uniformation, notwithstanding the diversity of "culture"' en 'the relativism produced by exacerbating "cultural" uniqueness at the price of certain fundamental values. Universality is equivalent to the reinvention of difference, and there is no need to make the latter the precondition for the former.' (blz. 245) 'Today nothing threatens the "stability of the social order" more than the illusion of cultural identity. It needs, as never before, to be contested by a modern philosophical ethos that unravels the roles of the contingent and the universal, now that political parties in Europe and elsewhere have seized the initiative by what they call the "battle for identity"' (blz. 252) (*F.v.d.B.*)

Björn Koopmans

deals with the policy options of differentiation versus unity in the European Union. Currently, the common sense in the EU seems lost. To enhance the integration process, the concept of 'differentiated integration' is the talk of the town. Since it was introduced in the Treaty of Amsterdam, there are, however, no examples of closer cooperation. Although differentiation as such is a reality, the results are rather limited and in most cases they do not cover substantial policy areas; only 'Schengen' and the single currency may be considered important examples. This poor record may not only be explained by the fact that the possibilities of flexible integration are overestimated, but also because there is a strong need for unity in the European Union.

Jan Rood

evaluates the United Kingdom Council Presidency of the European Union (1 July - 31 December 2005). The author argues that this Presidency has been a mixture of unfulfilled expectations and success. The UK Presidency started under rather difficult circumstances. The French and Dutch no-votes and the inability of the European Council of June to agree on the new financial perspectives had created an atmosphere of crisis among the member states. Despite this, and partly as a response, Tony Blair set the tone for an ambitious UK Presidency by calling for a new direction of the integration process: Europe should be made ready for the 21st century. This ambition has not been realised during the second half of 2005. On the other hand, the UK Presidency has been successful in starting the accession negotiations with Turkey and reaching agreement as regards the difficult financial dossier. Taking this into account, the overall conclusion must be that from a comparative point of view and in view of what can be expected from the chair, the UK Presidency may be considered a mixed success.

Peter van Roozendaal & Piet Rozendal

argue that accountability regarding the way EU funds are spent by the member states needs to be improved. So far the European Court of Auditors has never been able to deliver a positive statement of assurance regarding the legality and regularity of EU spending. The problem mainly concerns the funds spent in 'shared management' with the member states. In total these funds (Common Agri-

cultural Policy and Structural Funds) account for 80 per cent of EU spending. Hence we do not know whether the annual contribution of, e.g., the Netherlands to the EU is spent well. 2005 was the year of the missed opportunities. Proposals by the European Parliament and the Commission for improvement of EU financial management, featuring the introduction of annual member state declarations of assurance signed by the Finance Minister of Finances, were readily dismissed by the Council, *i.e.* by the member states. The Netherlands was one of the few countries to agree to the proposals. In 2006 new possibilities for improvement will arise. The Commission has developed an action plan aimed at introducing lower level annual *ex post* declarations of assurance for each separate EU-fund in each country, based on already existing information on the operational level. This fits in better with the experiences of the member states, and therefore may have a greater likelihood of success. The Netherlands can start acting as a pioneer in this process. In a reaction to the EU Trend Report 2006 of the Netherlands Court of Audit, the government has declared its willingness to undertake a feasibility study for the introduction of such assurance declarations. It is then up to the Dutch parliament to verify that this task – also because of the broader EU importance attached to it – is taken seriously, and reaches the only possible conclusion. In the longer run this will give other member states no more excuse to oppose the improvement of the EU's financial management and control.

Ulrik Lenaerts

elaborates on the negotiations in the various European institutions which resulted in a political agreement on REACH, the Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals. These negotiations, the author states, have been the most complex and polemic in the recent history of European environmental policy. Although in the early summer of 2005 a breakthrough in the negotiations seemed impossible, it was the British EU Presidency which managed to broker an agreement which was signed at December 13, 2005.

Edith Drieskens & Sven Biscop

address the question whether the relationship between the Organisation of Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the European Union

should be revised. As the Austrian EU Presidency intends to draft an *EU-OSCE Joint Declaration on Common Fields of Cooperation* the authors make up a balance sheet of this relationship. They also identify a number of possibilities for cooperation regarding civilian crisis management and the EU's Neighbourhood Policy. They conclude by elaborating on what role the current Belgian Chairmanship of the OSCE can play in this regard.

Kees Graafland

deals with the strained relationship between Russia and Ukraine, culminating in the gas dispute of early January 2006. This dispute made clear that it was a political move on the part of the Russians rather than an economic matter; it also revealed that to the erstwhile superpower only economic pressure is left in its efforts to influence the former Soviet Republics. For many years now Ukraine has followed a course towards the West which should ultimately lead to integration into NATO and EU. Ukraine's ever closer ties with these organisations, in particular with its member states such as the United States, have made it impossible for Russia to intervene by military means. Furthermore, the gas dispute has made clear that the old sensitivities still exist and that the legacies of the old Soviet Union may still create problems.

Joost van Iersel

concludes that implementation and enforcement are so far seriously neglected as inextricable elements of better lawmaking, a priority in the European Union. Legislative instruments in the EU provide a picture of colourful diversity. Implementation and enforcement often give cause to national and hence different interpretations inspired by domestic needs and desirabilities, leading to goldplating and cherry picking. Member states claim subsidiarity which affects the credibility of EU legislation. The author advocates among others a proactive role of the Commission, a systematic assessment of the national performances, identification and spread of best practices, as well as reciprocal accountability of national administrations. A domestic discussion on this issue in the Netherlands is badly needed.

Gregor Niessen & Johan te Velde

deal with current developments in Kosovo. The year 2006 will be an important year for Kosovo (and also for Serbia/Montenegro). After six years negotiations on the status of Kosovo are about to start, with some delay due to the death of President Rugova. The outcome of these status discussions will be a conditional independence for Kosovo. The conditions will have to be guarded by the international community. However, the international community is dead wrong if it 'copies and pastes' the Bosnian model into Kosovo, including the appointment of a High Representative. The local Kosovo context is very different from that of Bosnia in terms of the size of the majority population relative to the minorities (90% Kosovo-Albanians/10% others). General acceptance among the Kosovo population of any visible role of the international community is low. Hence the preferable course to take would be a gradually decreasing international (EU) interference.