

INTERNATIONALE

Spectator

Blair II en Europa

Bouwstoffen voor een nieuwe Europese constructie

De constitutionalisering van de Europese Unie

Duitsland: een onmachtige macht

Waarheen met de Europese landbouw?

Azerbajdzjans moeilijke weg naar democratie



Jaargang 55, nr 9, september 2001

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

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

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

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

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud september 2001

STEVEN EVERTS

Blair II en Europa: meer van hetzelfde? 417

E.P.WELLENSTEIN

Bouwstoffen voor een vernieuwde Europese Unie?: de Europese Unie op weg naar Laeken, en verder 419

P.J.G. KAPTEYN

De constitutionalisering van de Europese Unie: de post-Nice-agenda 424

KOEN KOCH

De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme: terughoudendheid als traditie in Nederlands Europees beleid 429

TON NIJHUIS

Duitsland: een onmachtige macht 435

J. KOL

Waarheen met de Europese landbouw?: een pleidooi voor een heilzame exodus 440

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Azerbajdzjan: de moeilijke weg naar de democratie 447

BOEKBESPREKINGEN

JEAN PENDERS OVER

Europa in de steigers 452

A.G. HARRYVAN OVER

Economische wortels van de Europese Unie 454

PETER VAN GRINSVEN OVER

Het moderne Europese finaliteitsdenken en de EPG-plannen van 1952-1954 456

KARIN PLOKKER OVER

Transitie in Midden- en Oost-Europa institutioneel getoetst 458

DAVID CRIEKEMANS OVER

Belgische onderhandelingstactieken en Europese besluitvorming 459

FRANS OSINGA OVER

De transformatie van de Koninklijke Luchtmacht en het luchtwapen 462

JAN WERTS OVER

Agrarische supermogendheid Nederland 464

BEN HOETIES OVER

Europa en zijn regio's: van begrippen tot visies 465

JAN VAN HULTEN OVER

Internationale gemeenten 468

BOEKAANKONDIGINGEN

SUMMARIES

E.P. Wellenstein

presents his comments on the debate about the future development of the European Union, launched by the Intergovernmental Conference (IGC) in Nizza in december 2000. The author argues that this debate should eschew simplifying terms like 'confederation', 'intergovernmental', 'European government', 'federation' etc. None of the proposals made since last year by foreign minister Fischer, president Chirac, former Commission president Delors, his successor Prodi, prime minister Verhofstadt, Federal Chancellor Schröder, prime minister Jospin and recently Benelux governments, aims at such clear-cut constructions. Often interpreted as containing mutually excluding approaches, especially from France and Germany, on closer scrutiny they reveal quite some interesting common ground. Handled with tact and circumspection, this provides the Belgian presidency of the EU Council with useful cues for a meaningful 'Declaration of Laeken' next december, meant to define the organisation and the direction of the European debate leading up to the IGC on EU reform in 2004.

P.J.G. Kapteyn

addresses the process of constitutionality of the European Union. To many observers this process has started in Nice last year, but the author argues that this process originates in the establishment of the Coal and Steel Community in 1951. In Nice a new stage in this process has been initiated, which should culminate in the adoption of a written constitution for the European Union. The author outlines that the importance of such a constitution lies in the possibility of making a distinction between the fundamental legal norms, which form the basis of the organization and functioning of the Union, regulating the Union's relationship with the member states and the citizens on the one hand, and on the other the less sustainable norms relating to the contents of the policy which is pursued on the basis of the fundamental norms. These latter norms then could be subjected to a lighter procedure of modification than the procedure of revision of the Treaty which would be reserved for the former norms.

Koen Koch

surveys the development of Dutch policies and attitudes towards the process of European integration. Traditionally, the dichotomy between federalism and intergovernmentalism is used to evaluate this development. Recent opinion seems to indicate that the Dutch government, for instance by emphasizing the strategic role of the European Council, is moving strongly towards the intergovernmental end of the continuum. The author argues that for conceptual, theoretical and historical reasons the federalism-intergovernmentalism dichotomy is an inadequate analytical instrument. Conceptually and theoretically, this dichotomy is at odds, respectively, with the communitarian set-up of the European institutional architecture, and with the character of the European integration process. Historically, the attitude of the Dutch government cannot be described as all-out federalist, especially not in the first years of the integration process. Economic cooperation was heartily welcomed, the communitarian model was cherished for its combination of supranational decision-making and guarantee of national interests and sovereignty, but the government was strongly reticent towards Europe as a political project, to federalists the heart of the matter. Ironically, the most recent government proposals to strengthen the communitarian method have strong 'federal' implications, undercutting the strongholds of intergovernmentalism in the European architecture.

Ton Nijhuis

surveys the position of Germany in Europe which was significantly altered due to the events of 1989 and the unification. Although German politicians stress continuity, it cannot be denied that the European map has changed and that the Federal Republic has been forced to reorient its foreign policy. The eastern enlargement and the malfunctioning of the French-German axis force the country to take the initiative. Among German politicians there is a growing awareness that Germany has to accept a leadership role if it does not want the process of European integration getting bogged down. However, it is very doubtful whether the Federal Republic is capable of playing such a central role in the near future.

J. Kol

addresses the question which route European agricultural policy should take. In the EU, agriculture is largely an obsolete sector. It needs massive support to survive, in the form of price support, income transfers, import protection and export subsidies. Consumers and taxpayers pay the price. Agriculture furthermore pollutes the environment and damages the amenity of the landscape. Even more serious is the fact that the high tariff walls around the EU market prevent developing countries to expand agricultural production and exports according to their comparative advantage: moreover, EU-overproduction is dumped with subsidies on developing countries' markets, pushing local producers out of business. Problems with traditional agriculture lead to the idea that Europe should concentrate on ecological production instead. Since this uses up even more expensive labour and land, it would be even less competitive. In addition, eco-labels in the shops show that developing countries, such as China, Kenya and Thailand, are perfectly capable of ecological produce. Opening EU's borders to agricultural imports are the way out. The WTO safeguards the interests of all countries concerned. Restructuring of agriculture in Europe should be given time for farmers to adapt. After all, they just followed the lead of a now obsolete Common Agricultural Policy.

Martin van den Heuvel

deals with Azerbaijan, independent since 30 August 1991. But the first years of independence were overshadowed by the war in Nagorni-Karabach. That war precipitated the overthrow of two successive national leaders, Ayaz Mutabilov and Abulfaz Elchibey. President Aliev, the veteran communist leader who returned to power in 1993, has succeeded to continue his rule mainly through repression. Democracy is still a far cry in Azerbaijan.

Blair II en Europa: meer van hetzelfde

STEVEN EVERTS

TONY BLAIR HEEFT OP 7 JUNI JL. EEN INDRUKWEKKENDE verkiezingsoverwinning geboekt. De 'historische' tweede termijn is veiliggesteld; de overweldigende parlementaire meerderheid is behouden; de chaos in Conservatieve kring is bestendig; en tenslotte is de intellectuele dominantie van *New Labour* gehandhaafd. Natuurlijk bestaat er ook kritiek op diverse aspecten van Blairs agenda. Vooral aan links-liberale zijde wordt teleurgesteld gereageerd op zijn behoudzuchtige instincten. Ook wordt door critici opgemerkt dat Blair soms een schijnheilige opportunist is, die vooral heeft geboft met het gebrek aan politieke tegenstand. Maar van de meerderheid van het electoraat heeft Blair op zijn minst het voordeel van de twijfel gekregen.

Net als voor de Britse bevolking is de vraag voor de rest van Europa: wat zal Blair met zijn mandaat en tweede termijn doen? Zal Blair *New Labour* eindelijk kunnen verlossen van de angst voor de *tabloids* en ontworstelen aan de wurggreep van de *focus groups*? Zal een overwegend constructieve houding ten aanzien van de Europese Unie de boventoon voeren, of zal hij, onder binnenlandse druk, terugvallen op het zelfingenomen negativisme van voorgaande Britse regeringen? Wat zullen de Britse prioriteiten zijn voor het grote debat over de toekomst van Europa en de IGC van 2004? En, misschien wel het belangrijkste, zal Blair in de komende jaren zijn ultra-voorzichtige beleid ten aanzien van de euro loslaten?

Coninuiteit, ofwel meer van hetzelfde, zal waarschijnlijk het belangrijkste kenmerk zijn van de relatie tussen Blair II en Europa. Londen zal een duidelijke voorkeur houden voor de intergouvernementele aspecten van de EU, in het bijzonder de Europese Raad. Britse ministers zullen – vooral voor de eigen media – voortdurend beweren dat het hun taak is 'te vechten voor Britse nationale belangen'. Ook in de komende jaren zullen Britten de EU vooral als een *zero-sum game* zien, waar – al naar gelang de woordvoerder – het Verenigd Koninkrijk alle argumenten

heeft gewonnen (de regering), dan wel volledig geïsoleerd is en op het punt staat te capituleren voor het zoveelste Continentale *Diktat* (de eurosceptische media). Wat betreft de keuze voor coalitie-partners in de EU zal het Verenigd Koninkrijk een zekere promiscuïteit handhaven: net als andere landen zal Londen pogen om per onderwerp coalities te vormen.

Ook zullen Blair en de zijnen beklemtonen dat de Frans-Duitse dominantie duidelijk is verminderd; dat de Raad het heeft 'gewonnen' van de verzwakte Commissie; dat de uitbreiding met liefst tien landen in 2004 moet plaatsvinden; dat het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) zich vooral moet blijven richten op vergroten van de militaire capaciteiten; en dat wat de institutionele aspecten van het EVDB betreft een zo hecht mogelijke band met de NAVO gewaarborgd moet blijven. Bovenal moet Europa af van de theologische institutionele debatten en zich richten op 'praktische' zaken die de 'gewone' burger interesseren: werkgelegenheid, voedselveiligheid, milieu e.d. Europese samenwerking is vooral een middel, en geen doel op zich zelf. Het komt ons allemaal zeer bekend voor.

Wat betreft het 'grote Europadebat' en de IGC 2004 ligt een overwegend defensieve Britse houding in de rede. Britten praten toch al liever over hervorming van beleid (zoals structurele economische hervormingen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, enz.) dan over institutionele kwesties. De huidige discussie over de top van 'Laeken' maakt de Britten dan ook vrij nerveus. Telkens als Londen denkt het gevaar van diepere integratie definitief te hebben ontzenuwd, komen er nieuwe plannen, dit maal van de Belgen, voor een Grote Sprong Voorwaarts. Eigenlijk wil men liever helemaal geen conventie, waaraan ook federalistisch gezinde Europarlementariërs meedoen, maar Londen weet dat zo'n conventie er toch zal komen. Daarom legt de regering sterk de nadruk op haar visie dat de conventie slechts een vrijblijvende inventarisatie zal bieden van mogelijke opties, en dat de echte beslissingen door de

regeringen zullen worden genomen.

Inhoudelijk zal de Britse benadering van de IGC 2004 minimalistisch zijn. Men ziet weinig mogelijkheden de verdragstekst te vereenvoudigen zonder te tornen aan de betekenis ervan. Niemand in Europa is tevreden met de huidige tekst, maar, zo wordt beweerd, wie daaraan gaat morrelen, opent *Pandora's box*. Ook is de Britse regering tegenstander van een splitsing van het verdrag, zoals bijvoorbeeld is voorgesteld door het Europees Universitair Instituut in Florence. Evenmin ziet men iets in de zg. *Kompetenzkatalog* van Schröder en anderen. Blair wil liever een politieke verklaring van de Europese Raad die moet aangeven wie wat doet in Europa.

Over andere onderwerpen is men het binnen de regering nog oneens: Blair is voorstander van toevoeging van een 'second chamber' van nationale parlementariërs aan het Europees Parlement, maar het *Foreign Office* is daarover minder enthousiast. Omgekeerd lijkt *Downing Street* minder bezwaren te hebben dan het *Foreign Office* tegen het juridisch bindend maken van het Handvest van Fundamentele Rechten. Mochten de Britten in 2004 onder druk komen, dan wordt een concessie inzake het Handvest als relatief onbeduidend gezien.

Interessant is dat het *Foreign Office* thans serieus bekijkt of hervorming van het roulerend voorzitterschap aan de agenda van 2004 zou kunnen worden toegevoegd. Kleine(re) landen zijn hier natuurlijk mordicus tegen, maar de argumenten voor hervorming, zeker wat betreft de tweede pijler en de externe vertegenwoordiging, worden steeds sterker. Voor de effectiviteit van de EU als internationale actor valt inderdaad te hopen dat in 2004 grondige hervorming van het roulerend voorzitterschap mogelijk zal zijn. Het zijn immers niet alleen de Amerikanen en andere niet-Europeanen die erop wijzen dat het voorzitterschap een complicerende irrelevantie is.

Of Blair zijn timiditeit inzake de euro zal overwinnen, is minder duidelijk. In *Westminster* speculeert iedereen vrijwel dagelijks wat Tony Blair en Gordon Brown, de minister van financiën, nu echt van plan zijn. Het is een oneindig (en oneindig boeiend) gezelschapsspel – vooral omdat niemand het echt weet. Voor en vlak na de verkiezingen was de algemeen gedeelde verwachting dat een referendum binnen twee jaar zou worden gehouden. Daarop volgde een sceptische toespraak van Brown en alles leek weer volledig open te liggen. Ook in *Downing Street* werd verklaard dat men niet 'te vroeg' met een debat over de euro wil beginnen, omdat deze kwestie dan de hele tweede termijn zou kunnen belasten. En omdat Blair publiekelijk zijn lot heeft verbonden aan het verbeteren van de collectieve sector, is het 'logisch' dat hij zijn energie en politiek kapitaal vooral daaraan wil

spenderen. Snel wezen bondgenoten van Brown erop dat deelname aan de euro meer iets was voor een derde termijn.

Onlangs verschenen berichten, o.a. in de *Financial Times*, lijken er echter op te wijzen dat er volgens de medewerkers van Blair toch 60% kans is dat in 2002 of 2003 een referendum zal plaatsvinden. Er is geen duidelijk patroon te ontdekken in dergelijke wisselvalligheden. Aangezien de fameuze vijf economische toetsen van Brown doelbewust vaag geformuleerd zijn, kan de regering nog alle kanten uit. Intussen vertellen eurofielen graag de wrange grap dat het beleid van 'prepare and decide' onveranderd is: 'Mr Blair prepares, Mr Brown decides.'

Nederlandse politici, diplomaten en ondernemers – allen voorstander van Britse toetreding – dienen te beseffen dat deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de euro nog minimaal vijf jaar, en waarschijnlijk nog veel langer, op zich kan laten wachten. In discussies met het Verenigd Koninkrijk moet Nederland vooral beklemtonen dat wat ons betreft de euro een succes is; dat het zelfgekozen isolement van de Britten vooral hun probleem is; dat men in de euro-zone niet zal wachten op de Britten bij het tot stand brengen van nieuw, flankerend beleid of hervorming van de Europese Centrale Bank; en dat de door Blair zo begeerde leidende rol voor het Verenigd Koninkrijk in Europa simpelweg niet haalbaar is, zolang het buiten de EMU blijft. Dit alles niet uit wrok of antipathie, maar wel om de Britse illusie weg te nemen dat het openhouden van alle opties (door geen keuze te maken over de euro) op zich zelf een nutteloze exercitie is. Natuurlijk, ooit zullen de Britten hun pond inruilen voor de euro. Maar, zoals men zo mooi zegt in het Engels: 'don't hold your breath.' ■

Over de auteur

DR. STEVEN EVERTS is als *Senior Research Fellow* verbonden aan het Centre for European Reform, een *think tank* in Londen.

Bouwstoffen voor een vernieuwde Europese Unie

E.P. WELLENSTEIN

De Europese Unie op weg naar Laeken, en verder

DIT ARTIKEL NEEMT ALS AANLEIDING DE voorstellen voor hervorming van de institutionele structuren van de Europese Unie, zoals belicht door de Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer, de Franse president Jacques Chirac, de oud-voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors, de huidige voorzitter van de Commissie Romano Prodi, de Belgische premier Guy Verhofstadt, de Duitse bondskanselier Gerhard Schröder en zijn partij SPD, de Franse premier Lionel Jospin, en laatstelijk de Nederlandse regering en de Benelux. Het is dringend gewenst de discussie over de verdere ontwikkeling van de Europese Unie nu eens los te maken van simplificerende termen als 'federatie', 'intergouvernementeel', 'Europese regering', e.d. De meest oneigenlijk gehanteerde term is wel 'confederatie'.

Om met deze laatste te beginnen, 'confederatie' is in het verleden vaak gebruikt om aan te duiden dat men (bijvoorbeeld Frankrijk) niet zo ver wilde gaan als een federatie, maar *wel* verder dan een gewone samenwerking tussen soevereine staten. In een klassieke confederatie zijn *alleen* het buitenlands beleid en de defensie vergemeenschappelijkt, de rest helemaal niet. In de Europese Unie is dat echter net *andersom*: daar is een groot deel van het economisch beleid, en nu ook het monetair beleid, vergemeenschappelijkt, het klassieke buitenlands en veiligheidsbeleid daarentegen juist *niet*. Deze sector is in wezen 'intergouvernementeel' gebleven, maar het beleid op dit terrein is bezig zijn vrijblijvende karakter te verliezen door versterking van de militaire component en door een gewijzigde structuur. In plaats van de puur intergouvernementele 'trojka', de steeds wisselende voorzitter van de Raad van Ministers met zijn voorganger en opvolger, als centrale uitvoerende instantie, is er nu de Hoge Vertegenwoordiger/Secre-

Het debat over de finalité politique van de Europese Unie duurt nu al weer meer dan een jaar, en staatshoofden, regeringsleiders en andere voorname politici uit geheel Europa hebben er zich in gemengd. Indien bevrijd van simplificerende termen als 'federatie', 'confederatie' en 'intergouvernementeel', zijn er wel degelijk aanknopingspunten voor een constructief debat.

taris-Generaal van de Raad. Deze (thans Javier Solana) treedt steeds vaker als vertegenwoordiger van de 15 lidstaten op en neemt prominent en vaak ook zonder participatie van die lidstaten aan internationale onderhandelingen deel. Meer en meer eigenlijk naar het model van de NAVO, en trouwens soms ook in tandem met zijn collega van de NAVO (Lord Robertson). Dit is ongetwijfeld een veel effectievere structuur dan de vroegere 'trojka', maar de onderliggende besluitvorming berust nog altijd op consensus, en de deelname aan militaire en politie-acties blijft een zaak van de 'able and willing' lidstaten van de Unie.

Het 'Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid' (GBVB) – de zg. 'tweede pijler' – van de Unie bestaat dus als het erop aankomt alleen in zoverre men het eens kan worden, zij het met voorzieningen om blokkering van beleid te omzeilen door de zg. 'constructieve onthouding' en mogelijke meerderheidsbesluiten ter uitvoering van 'strategieën' waarmee men eerder al in algemene lijnen akkoord is gegaan.

Is het denkbaar dat deze hybride structuur in de naaste toekomst fundamenteel wordt gewijzigd? Niets wijst daar nu op: de benaderingen van Chirac, Jospin

en van Schröder/SPD al helemaal niet. Fischer zegt uitdrukkelijk dat de lidstaten veel meer eigen persoonlijkheid moeten behouden dan de Duitse *Länder*. Daartoe behoren zeker eigen ministeries van buitenlandse zaken en van defensie, met ministers die het gezicht van hun land in de wereld tonen, wel degelijk ook in zaken die de Unie aan zich getrokken heeft. Daartoe behoort zeker ook de ultieme bevoegdheid van parlementen van de lidstaten te beslissen over meedoen met Unie-acties van militaire aard. Daartoe behoort eveneens het hebben van diplomatieke vertegenwoordigingen in derde landen, hoezeer het ook gewenst is dat die vertegenwoordigingen zoveel mogelijk samenwerken. Het geheel onderbrengen van de 'tweede pijler' van de Unie bij de 'communautaire methode' – besluiten over het GBVB uitsluitend op voorstel van de Europese Commissie, door een met gekwalificeerde meerderheid stemmende Raad, onder controle van het Europese Parlement – is door niemand aan de orde gesteld, en het zou ook kansloos zijn.

Wel kan en moet aan de orde worden gesteld de *coördinatie* tussen de buitenlandse aspecten van het economische en monetaire beleid in de 'eerste pijler' van de Unie (de Europese Gemeenschap), alsmede de activiteiten in de zojuist besproken 'tweede pijler'. Zowel bij Schröder/SPD als bij Jospin vindt men hier ook aanzetten toe. Volgens het verdrag is die coördinatie de taak van de Commissie en de Raad, maar daarmee is nog niets geregeld. Commissievoorzitter Prodi stelt voor de taak van Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB aan (een vice-voorzitter? van) de Commissie te geven. Dit klinkt verleidelijk, maar stuit op onoverkomelijke problemen. De Commissie is een collegiaal orgaan en het is, vooral voor kleinere lidstaten, belangrijk dat zij echt collegiaal functioneert. De Hoge Vertegenwoordiger moet daarentegen het volle vertrouwen hebben van de Raad en kan dus niet gebonden zijn aan mogelijke afwijkende inzichten van, of zelfs maar voortdurende ruggespraak met, de voltallige Commissie.

De Commissie heeft nu al het recht eigen voorstellen te doen op het terrein van de 'tweede pijler', maar dat zijn vrijblijvende voorstellen. Zolang de structuur van die tweede pijler blijft zoals zij nu is, kan men niet *meer* doen dan de inspraak van de Commissie in het GBVB organisch verankeren, en door die verankering ervoor zorgen dat het optreden naar buiten van eerste en tweede pijler systematisch op elkaar afgestemd wordt. Dat zal dus vaak betekenen gezamenlijk optreden van het Commissie-lid belast met de buitenlandse betrekkingen en de Hoge Vertegenwoordiger, waarbij het 'Voorzitterschap' geleidelijk een meer representatieve dan inhoudelijke rol krijgt. In het Unie-verdrag moet dan een passende verwoording voor deze *organische verankering* gevonden worden.

What is in a name?

Bij de discussie over de verdere ontwikkeling van de Europese Unie is dus *noch* het creëren van een 'confederatie', *noch* het opzetten van een echte 'federatie' in de normale zin van het woord aan de orde. Doch *wel* aanmerkelijk *meer* dan een puur 'intergouvernementeel' buitenlands beleid. Maar is het niet zo dat op *andere* terreinen sommigen de Commissie willen laten toegroeien naar een 'Europese regering' in de normale zin van het woord? Fischer heeft deze term gebruikt, en Jospin in de zin van een *gouvernement économique* voor de deelnemers aan de euro. De SPD sprak later echter over de Commissie als een sterke *Exekutive*, een term die Fischer overigens ook gebezigd had. *What is in a name?* Iedere regering is een executieve, een uitvoerende macht, maar ook nog *meer*: zij is immers mede-wetgever, al is het maar indirect, zoals in de Verenigde Staten door (de dreiging van) een presidentieel veto.

Een regering verzorgt zelfstandig gewoonlijk de secundaire wetgeving, voert macro-economisch beleid, organiseert het staatsapparaat, stelt publieke diensten in, enz. De Europese Commissie heeft sommige van deze taken *wel* (soms zelfs versterkt, zoals het monopolie van wetgevingsvoorstellen), maar zij mist sinds de co-decisiebevoegdheden van het Europese Parlement weer zeggenschap over het eindresultaat. Zij heeft wel taken als secundaire regelgever, maar meestal in samenspraak met vertegenwoordigers van de lidstaten, zoals bij de toepassing van de landbouwverordeningen, en alleen als de Raad haar daartoe uitdrukkelijk gemachtigd heeft.

De echte *uitvoering* van al die regels berust helemaal niet bij de Commissie, maar bij de staatsapparaten van de lidstaten. De douanerechten behoren rechtens aan de Gemeenschap, doch worden ge-ind door de douanes van de afzonderlijke lidstaten. Handelspolitiek is een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap, maar de uitvoering ligt geheel bij de diensten van de lidstaten. De Commissie zelf, anders dan bijv. de Bondsrepubliek of de Amerikaanse regering, heeft nauwelijks 'federale' ambtenaren in de lidstaten, eigenlijk alleen voorlichtingsbureaus. Ook de landbouwpolitiek, de structuur- (regionale) politiek e.d. worden 'op de werkvloer' door de lidstaten bemand. Eigenlijk heeft de Commissie alleen het mededingingsbeleid, tot en met 'vliegende brigades' ter controle van ondernemingen in de lidstaten, geheel in eigen hand.

Doch voor alle uitvoering, hoe gedecentraliseerd ook, van Europees beleid heeft de Commissie het *toezicht* op de correcte toepassing in de lidstaten, en *sanc-tiemogelijkheden* via het Europese Hof. Dit geldt ook voor de uitvoering van de begroting. Maar wat de begrotingsmiddelen betreft, ligt de bevoegdheid via het eigen-middelenbesluit (ratificatieplichtig) en de 'finan-

ciële perspectieven' weer geheel bij de regeringen van de lidstaten.

In geen der gedane voorstellen vindt men ook maar de suggestie om dit *mixtum compositum* van hele, halve en ontbrekende regeringstaken te vervangen door iets wat de Commissie dicht zou brengen bij een 'Europese regering' in de normale zin van het woord. Maar *wel* wordt in ettelijke bijdragen gepleit voor versterking van de rol van de Commissie, zoals laatstelijk door de Beneluxregeringen. Wat kan men zich daarbij dan voorstellen?

De Commissie

Versterking van de rol van de Europese Commissie kan politiek en/of functioneel geschieden. Wat de *politieke versterking* betreft wordt tot nu toe vooral in academische kring (bij ons ook door de Adviesraad Internationale Vraagstukken en door de Europese Beweging in Nederland), en al jaren door Frankrijk, gepleit voor een *kleinere omvang* van de Commissie (bijv. ruim een tiental leden), met roulatie tussen de lidstaten. Voor deze ingreep van het gezond verstand zijn de meeste lidstaten, vooral de kleinere, echter uiterst schichtig, behalve dan op zulk een lange termijn, dat de Commissie dan al veel te groot is geworden (Verdrag van Amsterdam: bij overschrijding van het getal van twintig; Verdrag van Nice: bij meer dan zeven en twintig Commissie-leden).

Meer steun uit politieke hoek is er voor het *verkiezen* van de *voorzitter* van de Commissie (Benelux, Prodi, indirect ook Jospin). Dit is een vruchtbare gedachte. Verkiezing tegelijk of in samenhang met de algemene Europese verkiezingen (Benelux) ligt dichtbij het oude voorstel-Delors, dat ook de inspiratie lijkt van Jospin: de grootste fractie in het Europese Parlement bepaalt wie voorzitter van de Commissie wordt. Ook als men het niet zo formuleert, komt het in de praktijk toch al gauw hierop neer. Indien de verkiezing formeel in het Europees Parlement plaatsheeft, moet de grootste fractie dan wel een coalitiepartner vinden. Dit kan de positie van de voorzitter aanmerkelijk meer profiel geven, maar wat tot nu toe geheel ontbreekt, is de nadere invulling van de *samenstelling van de voltallige Commissie*. Die moet geen verlengstuk van de voorzitter, maar een politiek volwaardig college zijn, met – in het belang van de Europese integratie – een zo breed mogelijke samenstelling, waarin de politieke hoofdstromingen die in de lidstaten een rol spelen, vertegenwoordigd zijn. Daarom zou de gekozen voorzitter krachtens verdrag de opdracht moeten krijgen een zo breed (en deskundig) mogelijk samengesteld college ter bevestiging aan het Europese Parlement en de Raad van regeringsleiders (niet de 'gewone' Raad!) voor te stellen: de 'investituur'.

Wat de *functionele versterking* van de Commissie betreft is de beste formule nog altijd het vergroten van het aantal beslissingen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, want alleen dan heeft de Commissie met haar wetsvoorstellen een echte onderhandelingsruimte. Het verst hierin gaat opmerkelijkerwijze Jospin, op de voet gevolgd door de Benelux. Verder kan men denken aan versoepeling van de regels die de Commissie met het uitvaardigen van uitvoeringsregels belasten (stroomlijnen van de zg. 'comitologie').

Voorts ligt er een wijd veld voor versterking van de rol van de Commissie naarmate de materie van de 'derde pijler' van de Unie (politie- en justitiezaken) verder naar de 'eerste pijler' wordt overgebracht, waarmee het Verdrag van Amsterdam een begin heeft gemaakt. Voor zover het hier om regelgeving gaat, dient dan alles onder de 'communautaire methode' te worden gebracht. Gaat het echter om samenwerking bij de uitvoering door nationale instanties, dan komt de Commissie een faciliterende en stimulerende rol toe, alsmede toezicht op de naleving.

Zijn zulke ideeën geen 'pie in the sky'? In Benelux-verband kunnen zij op steun rekenen. Belangrijker is de steun uit grote lidstaten: de zeer sterke nadruk die bij zowel Jospin als de SPD gelegd wordt op interne veiligheid, politiesamenwerking, criminaliteitsbestrijding, enz. (tot aan een gemeenschappelijke buitengrenspolitie toe), levert voldoende grond om een constructieve discussie te kunnen verwachten.

Het Europese Hof

Het Europese Hof in Luxemburg is een onmisbaar deel van de 'hard core' aan federale kenmerken die de Europese Unie haar bijzondere karakter geven. Afgezien van de noodzakelijke organisatorische hervormingen die aan de geweldig toegenomen werklast van het Hof tegemoet moeten komen en waarmee in Nice een goed begin is gemaakt, staat het Hof met de verschuiving van de 'derde pijler' naar de 'eerste pijler' voor een grote taakuitbreiding. Het Hof moet dan op die terreinen zijn normale communautaire taak krijgen. Ook hier staat de Benelux niet alleen: de SPD vermeldt het expliciet.

Het Europese Parlement

Afgezien van zaken als een uniform kiesstelsel, Europese kieslijsten en dergelijke, die het functioneren van het Parlement ook zonder nieuwe verdragsbepalingen kunnen verbeteren, kan de controle van het EP op de Europese Commissie specifiekere worden als het parlement ook *afzonderlijke* Commissarissen naar huis kan sturen. Dan moet wel onderscheiden worden tussen de *collegiale* verantwoordelijkheid van de Commissie voor

het algemene beleid, en de *individuele* verantwoordelijkheid van een Commissaris voor het beheer van zijn portefeuille(s). De Benelux zou dit verder moeten uitwerken.

Steun vindt de Benelux in ieder geval bij de SPD voor mede-wetgevende bevoegdheden van het Parlement over de hele linie, inclusief landbouwwetgeving en landbouwbegroting. Het Parlement zal zich er echter voor moeten hoeden mee-regeerder te willen worden door bij alle uitvoeringsregelingen van het landbouwbeleid, waar het nu gehoord moet worden, mee te willen beslissen. Een al jaren door Delors bepleite *hiérarchie des normes*, zoals die in alle nationale staten bestaat, is ook in Europa op haar plaats. Als gekwalificeerde meerderheid (in Nice helaas gecompliceerder geworden) de regel wordt, is co-decisie daarbij van het Parlement een nauwelijks meer tegen te houden complement.

Over een 'Senaat', bestaande uit parlementariërs van de lidstaten, hoort men thans weinig meer. Naast de Raad van ministers, die immers ook als wetgevingskamer fungeert, zou zo'n Senaat een doublure zijn, en van afschaffing van de Raad kan geen sprake zijn zonder het hele gebouw te ontwrichten. Welke andere middelen zijn denkbaar om de nationale parlementen meer bij het Europese werk te betrekken?

Afgezien van onderlinge regelingen tussen Euro- en nationale parlementariërs, is een suggestie van Jospin de aandacht waard. Komt het tot vereenvoudiging van de verdragen, wat iedereen nu bepleit, en scheidt men de 'constitutionele' bepalingen van de rest, dan ligt het voor de hand voor die 'rest' een *vereenvoudigde herzieningsprocedure* zonder ratificatie in de nationale parlementen in te voeren. Jospin wil daarbij een vergadering van delegaties van nationale parlementen een rol geven (hoe numeriek samengesteld en welke meerderheid beslist?). Toch een interessante gedachte, evenals het deelnemen van nationale parlementariërs aan een forum of conventie die de volgende verdragsherziening helpt voor te bereiden.

Moet het Europese Parlement zelf ontbonden kunnen worden (Jospin, Benelux)? Dan moet wel duidelijk zijn bij welk conflict, en met wie? Met de Commissie? Met de Raad? Of met beide?

De Raad van ministers

Het Benelux-memorandum wijst terecht op de zeer uiteenlopende rollen die de Raad van ministers speelt, namelijk enerzijds als mede-wetgever, anderzijds als politiek bestuursorgaan ('tweede pijler', en nu nog grotendeels in de 'derde pijler'). De geleidelijke verschuiving van de derde naar de eerste pijler zou, conform het hierboven gestelde over het niet-constitutionele deel van de Unie-verdragen, onder een vereenvou-

digde herzieningsprocedure kunnen worden gebracht, als het al niet direct bij de IGC van 2004 geregeld kan worden. Daarmee zou de wetgevende rol van de Raad nog prominenter worden.

Die rol van wetgever kan in een Ministerraad van 27 leden niet meer in beslotenheid, met 'tours de table' van al gauw $5 \times 27 = 135$ minuten per keer, en rondom een (dan onafzienbare) ovale tafel worden gespeeld, als in een soort veredelde diplomatieke conferentie. De Raad moet zich dan gaan gedragen als een normale wetgevingskamer, zoals Schröder het uitdrukt: 'Ausbau des Rates zu einer europäischen Staatenkammer'. Dat daar 'Torentjesoverleg' aan vooraf zal gaan, is onvermijdelijk; dat gebeurt in alle landen. Maar de besluitvorming moet in openbaarheid plaatsvinden, zoals ook het gemeen overleg met het Europese Parlement openbaar is. Dat zal ook de zichtbaarheid van de Europese Commissie – en haar politieke rol – versterken.

Geheel anders ligt het in de 'tweede pijler', waar vertrouwelijk diplomatiek overleg vaak onontbeerlijk is om tot consensus en dus tot resultaten te komen, die pas daarna aan openbaarheid en het publieke debat worden onderworpen.

Een suggestie om het gezicht en de verantwoordelijkheid van de 'algemene' Raad, ook in relatie tot de 'vakraden', te versterken, is het aanstellen van *full-time* ministers van 'Europese zaken' (Jospin, in Nederland PvdA-fractievoorzitter Melkert). In coalitieregeringen zal het moeilijk zijn deze functie aan die van vice-premier te koppelen, en de band met de ministeries van buitenlandse zaken blijft onontbeerlijk wegens het internationale netwerk waarover deze ministeries beschikken. Het is hoe dan ook een zaak van nationale regeringsvorming.

Zo'n *versterkte 'algemene' Raad* zou wel een nuttige functie kunnen vervullen bij het beter voorbereiden van de Europese Raden van regeringsleiders (niet te veel nationale hobby's) en het beter bewaken van de grenzen die het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel moeten stellen aan de soms doorgeschoten activiteiten van vakraden.

De *Europese Raad* van regeringsleiders zelf behoeft geen grotere zichtbaarheid of gewicht; dit gremium is sinds de Europese Akte van 1986 het meest zichtbare deel van het Europese gebouw geworden en vervult een onmisbare politieke rol, ook in die zin dat iedere nieuwe regeringsleider al heel snel zelf ervaart hoezeer het welbevinden van zijn land, en dus zijn beleid, verweven is met dat van zijn Unie-partners.

Karakter van de Unie in toekomstperspectief

Delors, en in zijn voetspoor Jospin, zegt te streven naar een 'Federatie van Nationale Staten'. Letterlijk genomen is dat natuurlijk een *contradictio in terminis*. Maar de zich ontwikkelende Unie is wel degelijk een

gemeenschappelijk politiek gebouw, dat weliswaar op nationale staten, met al hun paraferalia, berust (zoals de Nederlandse regering met nadruk onderstreept), maar dat zijn samenhang ontleent aan onmiskenbare federale kenmerken en constructies. Die federale kenmerken en constructies houden het bij elkaar en bepalen zijn ontwikkeling: *zonder 'eerste pijler'* zouden er geen tweede en derde pijler gekomen zijn, en zou de derde pijler zijn blijven stagneren. Dat is de onvervangbare betekenis van de 'communautaire methode', die wel door *peer review* en *benchmarking* nuttig aangevuld, maar er nooit voor ingeruild kan worden. *Peer pressure* in het luchtledige werkt niet, ook niet onder de beste Raad van regeringsleiders.

Blijft het oude thema van de 'kerngroep'. Nam dit punt bij Fischer (een federaal *Gravitationszentrum*) en Chirac (pioniersgroep) nog een centrale plaats in, met eigen politieke structuren, bij de SPD en bij Jospin vindt men het niet meer en de Benelux beperkt zich – met Jospin – tot de 'versterkte samenwerking' tussen een aantal lidstaten, binnen het verdrag, zoals die in Nice in verbeterde vorm het licht heeft gezien.

Als de noodzaak van versterking van de macro-economische samenhang binnen de Euro-groep *in confesso* is (of men dit met Jospin nu een *gouvernement économique* noemt of niet), en als men in voorkomend geval al over de verdragmatige 'versterkte samenwerking' beschikt, is het inderdaad de vraag of thans daarnaast nog weer een andere groepering niet eerder verwarring zou scheppen dan een nuttige stimulerende rol vervullen.

Mocht echter onverhoopt blijken dat de verdragsherziening in 2004 geheel vastloopt, dan kan wellicht op de gedachte van een kerngroep teruggerepen worden, hoezeer ook thans nog de ideeën van Chirac en Fischer daarover uiteenlopen.

Overigens is het idee om de IGC van 2004 niet op de klassieke, besloten intergouvernementele manier, maar door een forum of conventie, waarin o.a. leden van de nationale parlementen zitting hebben, voor te laten bereiden, een welkome vernieuwing, die trouwens veel steun vindt.

Conclusie

Wanneer we het geheel overzien, zijn er wel degelijk aanknopingspunten voor een constructieve Europese discussie. Wie Jospin's tekst alleen ziet als een tegenactie contra de federalistische ideeën van Fischer/Schröder, verwaarloost onmiskenbare positieve elementen, zoals meerderheidsbesluitvorming en democratische legitimatie van de Europese Commissie. Wie anderzijds Fischer/Schröder extrapoleert naar een volgroeide federale structuur volgens Bondsrepublikeins model, miskent de grenzen waaraan zij zich ook binden, nl. het

voortbestaan van de constituerende nationale staatsvormen. Die ziet ook de opvallende parallellen tussen de vaak zeer ambitieuze beleidsdoelstellingen in beide documenten (niet altijd naar Nederlandse zin, zoals bijv. belastingharmonisatie) over het hoofd. Overigens houdt zowel Jospin als Schröder/SPD zich aan de stelling van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen dat het niet om abstracte blauwdrukken, maar om praktische beleidsvorming gaat: zij besteden daar vele pagina's aan, en brengen de institutionele voorstellen als complement daarvan, soms slechts in enkele regels, maar *wel* als noodzakelijk om dat beleid concreet te verwezenlijken. Dat is de juiste volgorde.

Al met al liggen er voor de Beneluxlanden zeker openingen om – als het enigszins kan gezamenlijk – geduldig en met tact toe te werken naar een zinvolle invulling van de verklaring van Laeken, die over enkele maanden onder Belgisch voorzitterschap (aan ambitie zal het premier Verhofstadt niet ontbreken) organisatie en richting van de voorbereiding van de IGC van 2004 beoogt vast te leggen.

Naschrift

In hoeverre gelijktijdige inbreng van onderwerpen als een nieuwe Europese belasting (Prodi, Verhofstadt) verstandig zou zijn, is een andere vraag. Het is waar dat het oorspronkelijke idee van 'eigen middelen' van de Gemeenschap geheel gedenatureerd is, zodat wij in feite nu beland zijn bij een willekeurig systeem van ondoorzichtige nationale bijdragen uit de begrotingen, met kortingen en correcties 'à la tête du client'. Maar het is niet zo gemakkelijk een overtuigend en eenvoudig alternatief te vinden, en het is waarschijnlijk een al te gevoelig en controversieel dossier om er thans met kans op succes mee aan de slag te gaan.

Voorts kan de voorbereiding van de IGC van 2004 natuurlijk beïnvloed worden door omgevingsfactoren, zoals in het bijzonder de voortgang van de toetredingsonderhandelingen en de daarmee samenhangende hete hangijzers (hervorming van de landbouwpolitiek en de structuurfondsen). Het risico is niet zozeer het SPD-idee van re-nationalisatie van die twee beleidsvormen, want dat idee is – behoudens secundaire bijstellingen – kansloos. Het risico is grote onenigheid over wat er dan *wel* moet gebeuren, met sterke, negatieve uitstraling naar het IGC-dossier. Tijdsige aanpak van deze delicate problemen is daarom zeer gewenst. ■

Over de auteur

DRS. E.P. WELLENSTEIN is oud-directeur-generaal voor de buitenlandse betrekkingen van de EEG.

De constitutionalisering van de Europese Unie: de post-Nice-agenda

P.J.G. KAPTEYN

OM ELK MISVERSTAND OVER DE TITEL VAN dit artikel te voorkomen: de post-Nice-agenda vormt *niet* het beginpunt van wat men de constitutionalisering van de Europese Unie is gaan noemen: het proces waarbij geleidelijk de uitoefening van overheidsgezag door of vanwege de Europese Unie aan een aantal fundamentele rechtsregels en rechtsbeginselen wordt onderworpen. De kiem voor dit proces lag reeds besloten in het EGKS-verdrag van 1951. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal verschilde immers niet alleen door haar bijzondere institutionele structuur aanmerkelijk van de klassieke intergouvernementele organisaties. Het verschil zat hem ook in het feit dat het verdrag rechten en plichten oplegde aan zowel de lidstaten als rechtstreeks aan individuele ondernemingen en de handhaving daarvan opdroeg aan een Hof van Justitie. Zoals de advocaat-generaal Lagrange al in een conclusie in 1956 opmerkte, vormde het EGKS-verdrag, hoewel onbetwistbaar gesloten in de vorm van een internationaal verdrag, niettemin, 'du point de vue matériel, la charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituent le droit interne de cette Communauté'.¹

Het constitutionaliseringsproces, ingezet met het EGKS-verdrag, loopt nu reeds bijna vijftig jaar. Het heeft mede² vorm gekregen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De rechtstreekse werking en voorrang van communautaire rechtsnormen, de bescherming van grondrechten als integrerend bestanddeel van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, de plicht van de lidstaten volledige doorwerking van dit recht in de nationale rechtsorde te verzekeren en hun aansprakelijkheid voor de schade die burgers lijden ten gevolge van de aan die staten toe te rekenen schendingen van dit recht, vormen de meest markante elementen van de in het

In Nice is geen begin gemaakt met het constitutionaliseringsproces van de Europese Unie, zoals velen menen. Dat proces is al gestart met de oprichting van de EGKS in 1951. Wel is er in Nice een nieuwe etappe in dit proces ingeluid, die tot doel lijkt te hebben de Unie te zijner tijd een geschreven constitutie te geven.

leven geroepen eigen, autonome rechtsorde van de Gemeenschap. Een uitgebreid, zij het niet geheel bevredigend stelsel van rechtsmiddelen opent voorts de mogelijkheid op communautair en nationaal niveau de handhaving van dit recht via de rechter af te dwingen ten opzichte van zowel de Gemeenschapsinstellingen als de lidstaten en hun wetgevende en bestuursorganen, alsmede ten opzichte van particuliere rechtssubjecten.

Om een gevleugeld woord van John Adams enigszins aan te passen, 'a government of laws, and not of governments' vormt het keurmerk van althans de eerste pijler van de Europese Unie. De kwalificatie constitutioneel voor de communautaire rechtsorde lijkt daarom niet misplaatst, als men dat maar niet verstaat in de zin van een op het bestaan van een staat en een staatsvolk georiënteerd begrip. Onder dat voorbehoud kan men spreken van de materiële constitutie van de Gemeenschap. Het omvat het verdragsrecht in combinatie met de 'constitutional common law', neergelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, waarin de organisatie en de functionering van het door of vanwege de Gemeenschap uitgeoefende gezag zijn verankerd en de relaties zijn geregeld tussen de Gemeenschap en de subjecten van dit gezag, te weten de lidstaten en de burgers.

De post-Nice-agenda is dus geen begin, maar

hoogstens de aankondiging van een nieuwe etappe in dit constitutionaliseringsproces, dat zich overigens nog niet of nauwelijks heeft uitgestrekt tot de tweede en derde pijler van de Unie. Deze nieuwe etappe lijkt tot doel te hebben op kortere of langere termijn de Unie een geschreven constitutie te geven. Volgens de notitie *De toekomst van de Europese Unie* van de Nederlandse minister en zijn staatssecretaris van Buitenlandse Zaken behoort tot de Nederlandse prioriteiten de vormgeving van een 'Europese Grondwet', een 'ordenende Europese constitutie', waarvoor de vereenvoudiging van de verdragen de opmaat is. Als hoofdelementen die in een dergelijke grondwet zouden kunnen worden geregeld, noemt de notitie:

- de grondrechten van de burger ten opzichte van de Europese Unie en de fundamentele regels betreffende hun bescherming, te baseren op het daartoe aan te passen Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat in december 2000 in Nice als politieke verklaring werd aanvaard, alsmede op het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens;
- een pragmatische en heldere, op subsidiariteit gebaseerde toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de Europese Unie enerzijds en de lidstaten anderzijds; en
- de vereenvoudiging van de Europese verdragen en hun splitsing in een constitutioneel basisverdrag en een beleidsdeel.

Het zal niet toevallig zijn dat deze onderwerpen samenvallen met die welke ter behandeling op de IGC 2004 op de post-Nice-agenda staan. Alleen de kwestie van de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur ontbreekt in dit rijtje. Daarover heeft de notitie wel bepaalde ideeën, maar zij beschouwt de regeling van dit onderwerp kennelijk voorshands niet als een in de Europese constitutie op te nemen bestanddeel.

De agenda voor de nu geopende discussie over de toekomst van de Unie is echter veel breder. Daarvan maken volgens de notitie ook hervormingen op middellange en lange termijn deel uit, zoals een serie voorstellen tot versterking van de externe cohesie van de Europese Unie en van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen. Voor zover deze hervormingen kunnen leiden tot wezenlijke veranderingen in het institutioneel bestel, zullen ook zij in bepalingen van de Europese grondwet moeten worden verwerkt.

Men kan zich natuurlijk afvragen of het wel past het begrip grondwet voor de Europese Unie te bezigen, of de Unie wel kan voldoen aan de verwachtingen die aan het bezigen van een dergelijk begrip zijn verbonden. In zijn diepgravende studie uit 1998 over het *Grondwetsbegrip en grondwetsidee* wijst Van der

Tang erop dat er iets eigenaardigs is aan een grondwet, iets dat haar van andere juridische documenten onderscheidt. Het is 'a good word: een symbool dat de glans uitstraalt van legaliteit, machtsbeperking, fatsoenlijk politiek handelen, rechten en rechtsbescherming en dat verwijst naar bepaalde fundamentele waarden van een politieke samenleving'.³ Nu is, zoals hierboven opgemerkt, op deze punten het constitutionaliseringsproces in de Europese Unie in de afgelopen vijftig jaar aanzienlijk gevorderd en lijkt het dus geen volkerenverlakkerij dat proces de glans te verlenen van een geschreven grondwet voor de Unie. Dat neemt niet weg dat het gerechtvaardigd is de vraag te stellen naar het nut van een geschreven grondwet voor de Unie. Bovendien is het van belang zich reenschap te geven van wat zo'n grondwet, wil zij die naam waardig zijn, dient te behelzen en wat een grondwet niet vermag te bewerkstelligen.

Het nut van een basisverdrag

Het nut van een geschreven grondwet van de Unie ligt vooral in de mogelijkheid een onderscheid te maken tussen *enerzijds* de fundamentele en dus meer duurzame rechtsnormen, die de grondslag voor de organisatie en het functioneren van de Unie vormen en die haar relatie met de lidstaten en de Unieburgers regelen; en *anderzijds* de minder duurzame normen, die de inhoud van het op basis daarvan gevoerde beleid betreffen. Daarmee worden de grondbeginselen en essentialia van inrichting, werkwijze en werkerrein van de Unie beter zichtbaar en meer toegankelijk voor de burger. Bovendien wordt de weg geopend om de minder duurzame normen aan een lichtere wijzigingsprocedure te onderwerpen dan de zo zware procedure van verdragswijziging die nu daarvoor geldt.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om een vereenvoudiging van de verdragen. Een proeve van een dergelijke vereenvoudiging is reeds voorhanden. Op verzoek van de Commissie heeft het Europees Universitair Instituut in Florence een *Basic Treaty for the European Union*⁴ opgesteld. De tekst van dit basisverdrag is eenvoudig en leesbaar, maar zij vertoont niet – begrijpelijk gezien de opdracht – de ambitie die aan de schepping van een 'grondwet' eigen is. De Nederlandse regering vindt dan ook dat de vereenvoudiging niet mag blijven steken in een technisch-juridische operatie. Zij wil daartoe alle hoofdbepalingen over de instellingen in één constitutioneel verdrag samenvoegen. Een aparte plaats moet volgens haar 'het Europese recht dat betrekking heeft op de beleidsdoelstellingen'⁵ krijgen; amendering daarvan moet, anders dan bij de hoofdbepalingen het geval is, zonder nationale ratificaties mogelijk zijn.

Ik heb het *Basic Treaty* nog eens opgeslagen om te

zien in hoeverre dat nog te zuiveren is van het 'Europese recht dat betrekking heeft op beleidsdoelstellingen', maar ik heb niet de indruk gekregen dat een dergelijke operatie nog veel kan opleveren. In dit opzicht lijkt mij de poging van de opstellers van het *Basic Treaty* redelijk geslaagd. Het zal moeilijk zijn verder te gaan dan de opstellers van het *Basic Treaty*, omdat men dan zou moeten tornen aan de beleidsdoelstellingen zelf. Karakteristiek voor de Unie is immers dat deze doelstellingen, vaak zeer omstandig omschreven, een integrerend bestanddeel vormen van de aan de instellingen toegekende bevoegdheden. Tornt men aan die beleidsdoelstellingen, dan komt het gehele systeem van bevoegdheidsattributie op de helling te staan en zullen andere methoden van competentietoedeling moeten worden gevonden.

Dat laatste lijkt zeker niet de bedoeling van de Nederlandse regering, getuige de zeer behoedzame benadering in de notitie van het andere punt van de post-Nice-agenda: een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. De notitie zet in op een *pragmatische en heldere*, op subsidiariteit gebaseerde toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en zij stelt als eis het opstellen van algemene criteria voor de subsidiariteit die enerzijds op nieuwe ontwikkelingen kunnen worden toegepast en anderzijds een kritische heroverweging van bestaand beleid niet in de weg zullen staan. Een dergelijke voorzichtige aanpak bij de behandeling van dit delicate agendapunt lijkt alleszins gerechtvaardigd.⁶ Maar juist vanwege de geboden voorzichtigheid valt niet te verwachten dat de bespreking van dit agendapunt veel zal opleveren.

In het EG-verdrag (de zg. integratiebepalingen) en de jurisprudentie van het Hof van Justitie is in de loop van de tijd immers tot uitdrukking gebracht dat er een interdependentie bestaat tussen de economische doelstellingen van de Gemeenschap en andere onderwerpen van overheidszorg en dat er bij het nastreven van deze doelstellingen steeds met deze wederzijdse samenhang rekening moet worden gehouden. Juist daardoor is er nu het gevoel ontstaan dat geen terrein van nationale overheidszorg vrij blijft van bemoeienis door de Gemeenschap en dat het wenselijk is tot een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening te komen. Het is niet voor niets dat juist de Duitse *Länder* daarop hebben aangedrongen. Zij vrezen immers verdere uitholling van hun toch al beperkte bevoegdheden onder de Duitse grondwet.

Terecht heeft Christian Joerges echter opgemerkt dat het tragisch zou zijn gemeenschapsrecht te beperken tot 'its uncontested and narrowly defined economic objective and (to reserve) adjacent policy fields to the Member States ... : in order to carry out its pro-

ject of market building, the Community would be forced to claim superiority for its economic law projects over interlocking national legal matters and policy fields. The exclusivity of national regulatory powers would prejudice the integration of broader concerns into European projects of regulation, and either expose national policies to competitive pressures or incite resistance to the integration process which might impede the development of transnational responses to common or interdependent regulatory concerns.⁷

Wil een grondwet voor de Unie die benaming waardig zijn, dan dienen daarin voorts de verworvenheden van het constitutionaliseringproces opgenomen te worden. Op één belangrijk punt opent de post-Nice-agenda daarvoor een perspectief. Het betreft de mogelijkheid in het Unierecht geschreven grondrechten op te nemen op basis van het daartoe aangepaste Handvest, dat in Nice in de vorm van een politieke verklaring is aanvaard. Maar er zijn meer fundamentele beginselen die bepalend zijn voor de rechtsbetrekkingen tussen de Unie, de lidstaten en de Unieburgers en die als zodanig een essentieel onderdeel vormen van haar constitutionele orde. Het gaat vooral om het verschaffen van duidelijkheid over de rechten van de burgers in de Unie, zoals die in het bijzonder voortvloeien uit de rechtstreekse werking en voorrang van communautaire rechtsnormen, de plicht van de lidstaten volledige doorwerking van het gemeenschapsrecht in de nationale rechtsorde te verzekeren en de aansprakelijkheid van lidstaten voor de schade die zij burgers berokkenen door dit recht te schenden.

Ik ben realist genoeg om te beseffen dat laatstgenoemde operatie een zeer moeizame zaak zal zijn en bovendien risico's met zich brengt van aantasting van het ongeschreven constitutionele recht van de Unie. Het is immers onvermijdelijk dat daarmee het gehele 'acquis' op dit gebied uiteindelijk het voorwerp wordt van onderhandelingen tussen de lidstaten. Maar van tweeën één. Of men creëert een Europese constitutie die aan verwachtingen van de Europese burger beantwoordt, te weten duidelijkheid over de aard en grenzen van het gezag dat de Unie over hem uitoefent, en over zijn rechten ten overstaan van dat gezag. Of men stelt de ambitie lager en volstaat met een *Basic Treaty* in de trant van het document van het Europees Universitair Instituut in Florence, zo mogelijk gecomplementeerd met de opneming van een grondrechtencatalogus in het Unierecht. De rest van het constitutionele recht blijft dan voorshands maar ongeschreven.

Beperkte maakbaarheid

Kennisneming van de vele institutionele hervormingsvoorstellen die thans in Europa de ronde doen, waaronder nu ook de Nederlandse, wekt soms de indruk

dat het geloof in de maakbaarheid van de Europese Unie geen grenzen kent. Mijn geloof daarin is beperkt. Ik heb daar ook wel rationele argumenten voor. Algemeen is immers het inzicht onder politologen en staatsrechtjuristen doorgedrongen dat geschreven grondwetten de feitelijke ontwikkeling van de krachtsverhoudingen tussen de verschillende machten in het politieke bestel maar in geringe mate kunnen beïnvloeden. Zij kunnen op dit punt de *Verfassungswirklichkeit* hoogstens tijdelijk vastleggen of wat bijsturen, maar de richting van de ontwikkeling niet bepalen. De historie van de Europese integratie bevestigt dit. Deze kenmerkt zich op institutioneel gebied door een proces van organische groei, dat zich maar in beperkte mate heeft laten beheersen door verdragsteksten.

Ik noem een aantal voorbeelden. Van de zelfstandigheid van de Hoge Autoriteit kwam minder terecht dan men op grond van de EGKS-bepalingen mocht verwachten. Ook wanneer het *avis conforme* van de Raad van Ministers niet was vereist, nam de Hoge Autoriteit, tot ongenoegen van de toenmalige generatie van Euro-parlementariërs, haar beslissingen in nauw overleg met de Raad. De naar verdragsrecht vleugellamme parlementaire instelling van de EGKS verwierf zich daarentegen een niet te onderschatten invloed toen de voorzitter van de Hoge Autoriteit, Monnet, beseftte dat steun van de Gemeenschappelijke Vergadering zijn positie in relatie tot de Raad versterkte. Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, waaraan in het EEG-verdrag oorspronkelijk nauwelijks een woord werd vuil gemaakt, is – alweer tot aanvankelijk ongenoegen van veel Euro-parlementariërs – uitgegroeid tot een spil van het besluitvormingsproces, die daaruit niet meer weg te denken is. De samenwerking op het gebied van het buitenlands beleid, door de lidstaten reeds in 1970 buiten elke verdragstekst om gestart, is via de Europese Akte van 1986 uitgegroeid tot de tweede pijler van de Europese Unie. En, *last, but not least*, de Europese Raad heeft zich in de praktijk ontwikkeld uit informele bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en is nu het lichaam dat volgens het Unieverdrag de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie geeft en de algemene beleidslijnen vaststelt.

De les van deze historie lijkt mij duidelijk. Om succes te hebben dienen institutionele wijzigingen bij voorkeur aan te sluiten bij de institutionele ontwikkelingen die zich in de praktijk blijken voor te doen. Ongewenste ontwikkelingen kan men proberen bij te sturen, gewenste te bevorderen. Maar daarvoor is het wel nodig een coherente conceptie te hebben van wat men een gewenste ontwikkeling vindt. Voor grootse concepties lijkt voorlopig nog nauwelijks ruimte.

Bedacht dient immers te worden dat de Europese integratie zich voor een zware proef ziet gesteld: de assimilatie van twaalf of meer nieuwe lidstaten waarvan de meeste na decennia van totalitarisme nog slechts kort geleden de weg hebben teruggevonden naar de democratische rechtsstaat en een niet van staatswege geleide economie. Het zou absurd zijn te denken dat de definitieve richting van de institutionele ontwikkeling van de Unie na haar uitbreiding nu reeds kan worden vastgelegd.

Maar er is nog een andere les uit de ontwikkeling van het institutionele bestel te trekken. De organische groei die deze ontwikkeling kenmerkt, heeft geleid tot een 'meerlagig' bestel van grote complexiteit⁸ dat zijn eigen wetten kent. Het is een bestel geworden met vele actoren, dat zich niet meer laat vatten in het schema van óf supranationale, óf intergouvernementele samenwerking. Het is een bestel waarin, al naar gelang het specifieke beleidsveld, een vaak subtiel evenwicht tot stand is gekomen in een krachtenspel waaraan naast de instellingen ook allerlei andere instanties, met eigen verantwoordelijkheden en loyaliteiten, hun bijdrage leveren. Institutionele hervormingen grijpen in dat subtiel evenwicht in. Daar is op zich zelf niets tegen. Maar het is wel van belang dat men zich goed rekenschap geeft van de gevolgen die daaraan verbonden kunnen zijn. Het typisch Nederlandse spreekwoord: 'men reken de uitkomst niet, maar tel het doel alleen' mag geen maatstaf zijn voor dergelijke voorstellen.

Gevaar van hervormingen

Om enkele in het oog springende voorbeelden te noemen. De rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Commissie, zoals onder meer gesuggereerd door de Nederlandse regering, versterkt de identificatie van de Commissie met een politieke meerderheid in het Europese Parlement en zou dientengevolge de samenwerking van de Commissie met regeringen van een geheel andere politieke kleur kunnen bemoeilijken. De verstandhouding tussen politieke stromingen is immers niet in alle lidstaten zo vreedzaam als in Nederland. Verzwakking van de initiërende en stuwende functie van de Commissie kan het gevolg zijn.

Aan haar exclusieve recht van initiatief ontleent de Commissie voorts een belangrijk deel van haar invloed in het besluitvormingsproces. Door de regel dat de Raad niet dan met unanimiteit van Commissievoorstellen kan afwijken, is bovendien een zekere garantie ingebouwd dat aan vitale minderheidsbelangen niet al te gemakkelijk wordt voorbij gegaan. De suggestie ook aan het Europese Parlement in bepaalde gevallen dit recht van initiatief toe te kennen, zou de invloed van de Commissie en de garantie voor min-

derheidsbelangen kunnen ondermijnen en bovendien het toch al niet erg doorzichtige besluitvormingsproces verder compliceren.

Het is bovendien nuttig bij al dergelijke voorstellen in gedachten te houden dat bij gebreke aan hechte partijvorming op Europees niveau de daarom vaak nog sterk nationaal gekleurde visies van parlementariërs uit grote lidstaten voor de meningsvorming van een parlementaire meerderheid bepalend zijn. Dat bleek onlangs nog bij de behandeling van het voorstel van Commissaris Bolkestein voor een 13de vennootschapsrichtlijn inzake overnamebiedingen. Het vooralsnog ontbreken van een dergelijke partijvorming doet ook vrezen voor de gevolgen van de invoering van correctieve referenda en een Europees volksinitiatief, omdat daardoor een redelijk tegenwicht ontbreekt tegen het afvuren van ongeleide projectielen uit nationalistische hoek of afkomstig van groeperingen die specifieke deelbelangen nastreven.

Uiteraard kan men dergelijke gevolgen voor lief nemen, omdat het noodzakelijke offers zijn ter wille van meer effectiviteit, betrokkenheid en democratische controle. Maar het besef dient dan wel aanwezig te zijn dat die offers de door het recente Benelux-memorandum gewenste versterking en uitbreiding van de communautaire methode⁹ niet naderbij brengen. Beter zou het zijn de hier besproken voorstellen zodanig bij te stellen, uit te werken en in een samenhangend geheel bijeen te voegen dat de toepassing van deze methode in mindere mate gevaar loopt. Dat laatste lijkt mij van levensbelang voor kleine landen als die van de Benelux. Zij vooral hebben immers veel te verliezen bij verzwakking van de communautaire methode.

Een meer algemene verzuchting tot slot. De hierboven besproken voorstellen hebben hun bron in een staatsrechtelijk denken dat zich niet zonder meer laat overplaatsen naar de context van de Europese integratie in haar huidige ontwikkelingsfase. Kennelijk valt het moeilijk tot een institutioneel denken over hervormingen te komen dat uitgaat van de eigen aard van het bestel van de Unie, die haar onderscheidt van zowel een (federale) staat als van een klassieke internationale organisatie. Dat daarbij van Nederlandse zijde enkele hervormingsvoorstellen worden gedaan over de invoering waarvan wij in het verband van onze eigen staat al vele jaren lang tot op de huidige dag onderling heftig strijden, vormt een ironische voetnoot bij de nu ook in ons land ontbrande discussie over de toekomst van de Europese Unie. ■

Noten

- 1 Rec. 1956, blz. 291 (8/55, Fédéchar).
- 2 Ook door het aannemen van verdragsbepalingen, zoals artikel 6 en (het in Nice nog geamendeerde) artikel 7 van het EU-verdrag met betrekking tot de grondbeginselen van de Unie en de te nemen maatregelen bij een ernstige en voortdurende schending daarvan door een lidstaat, en voorts in het bijzonder artikel 228 van het EG-verdrag over de mogelijkheid boetes en dwangsommen op te leggen aan lidstaten die verzuimen de op grond van artikelen 226 en 227 gewezen arresten uit te voeren waarbij het Hof heeft geconstateerd dat zij hun verplichtingen krachtens het EG-verdrag niet zijn nagekomen.
- 3 G.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, 1998 blz. 8.
- 4 *A Study of the reorganisation of the Treaties*, Report submitted on 15 May 2000 to Mr Romani Prodi, President of the European Commission, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- 5 Ik neem aan dat hiermee de materiële verdragsregels worden bedoeld die beleidsdoelstellingen inhoudelijk uitwerken.
- 6 Zie over dit agendapunt ook de behartigenswaardige opmerkingen in het artikel van Peter Bursens en Jan Wouters, 'De Verklaring van Laken en daarna', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 298-303, in het bijzonder op blz. 300 e.v.
- 7 *European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty, Europe after Maastricht – An Ever Closer Union?* (red. Renaud Dehousse), München, 1994, hoofdstuk 3, blz. 49-50.
- 8 Zie over het dit *multi-level governance*-systeem het in noot 6 genoemde artikel van Bursens en Wouters en de fraaie analyse van H.C. Posthumus Meyjes, 'Europa met zijn dertigen - Een onbekommerde toekomstverkenning', in: *SEW, Tijdschrift voor economisch recht*, 2001, blz. 1-7.
- 9 Voor de betekenis die een onafhankelijke Commissie met een exclusief initiatiefrecht heeft voor de toepassing van deze methode, in het bijzonder in een uitgebreide Unie, zie het belangwekkende artikel van Temple Lang, 'Institutional Changes in the European Union to Prepare for Enlargement: Which Role for the Commission?', in: *ERA-Forum, scripta iuris europaei*, 2000 – no 2, blz. 2-9.

Over de auteur

MR P.J.G. KAPTEYN is oud-rechter bij het Hof van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg, oud-lid van de Raad van State en oud-hoogleraar in het recht der internationale en Europese organisaties aan de universiteiten van Utrecht en Leiden. Hij is thans als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel vormt de bijgewerkte en enigszins aangepaste tekst van een voordracht op 28 juni 2001 op het Instituut Clingendael, in het kader van een studiebijeenkomst over het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie.

De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme

KOEN KOCH

Terughoudendheid als traditie in Nederlands Europees beleid

MENIGEEN BESCHOUWT DE RECENTE REGERINGSNOTITIE *De toekomst van de Europese Unie – een nieuwe bijdrage aan het debat* als een (her)bevestiging van de opvatting dat Nederland in Europees verband zich nog weer verder van zijn 'federale' roeping heeft afgekeerd en nog weer meer in 'intergouvernementele' richting is opgeschoven. Met graagte wordt er naar verwezen dat volgens de regeringsnotitie 'een strategische rol van de Europese Raad' een Nederlandse prioriteit is en dat de Raad van Ministers als 'een onmisbaar samenwerkingsverband tussen de regeringen' wordt omschreven. Het is een echo van *De Staat van de Europese Unie* van september 2000, waarin de (Europese) Raad wordt aangeduid als 'een cruciale schakel tussen Unie en lidstaten, die ook in de verdere toekomst van de Unie een belangrijke rol in de besluitvorming moet blijven vervullen'.

Toch is het de vraag of het 'intergouvernementele voorbehoud' nu werkelijk in het Nederlandse Europa-beleid heeft getriomfeerd. In het eveneens recente *Memorandum van de Benelux over de toekomst van Europa*, waarin de gezamenlijke uitgangspunten van de drie landen voor de toekomstige institutionele onderhandelingen in IGC-verband worden geformuleerd, komt de zojuist beschreven nadruk op de rol van de (Europese) Raad in het geheel niet voor. Nu kan het zijn dat de Nederlandse regering de Benelux-samenwerking niet erg serieus neemt – dat zou overigens niet voor het eerst zijn – en daarom heeft geaccepteerd dat het voor haar zo belangrijke aspect van de nadruk op de strategische rol van de Raad niet in het Memorandum is opgenomen. Onze intergouvernementele slag halen we wel via een andere weg binnen, zo kan men gedacht hebben. Niet erg elegant tegenover onze Benelux-partners, maar dat was het streven in Nice naar precies één stem meer dan België in de Raad van Ministers ook niet.

Het kan ook zijn dat er binnen de regering geen overeenstemming bestaat over de te volgen koers. Dit vermoeden wordt gevoeld door de omstandigheid dat premier Kok, minister Van Aartsen en staatssecretaris Benschop ten aanzien van Europa nogal eens uiteenlopende standpunten verdedigen. Dit gebrek aan overeenstemming komt dan ook tot uiting in het feit dat in het ene beleidsdocument iets anders wordt beweerd dan in het andere, maar ook in de bestudeerde vaagheid van de diverse beleidsdocumenten. Wat precies die strategische rol van de Europese Raad moet inhouden, blijft immers geheel onduidelijk, evenals de gewenste 'aanpassing van de positie van de Raad van Ministers'. Waaraan en in welke richting die positie moet worden aangepast, wordt de lezer niet uit de doeken gedaan.

Ten slotte is het ook mogelijk dat 'het intergouvernementele voorbehoud' toch niet zo belangrijk is voor de Nederlandse regering als wel verondersteld wordt, en dat zij daarom niet aan vermelding in het Benelux-Memorandum heeft vastgehouden. Vooralsnog kies ik voor deze laatste mogelijkheid. Het 'intergouvernementele voorbehoud' is niet zo essentieel als wel verondersteld wordt. De strategische rol van de Europese Raad wordt in de regeringsnotitie immers slechts opgevoerd als prioriteit nummer *dertien* van welgeteld *veertien* prioriteiten. Alleen 'het constructief hanteren van het instrument van de versterkte samenwerking' heeft nog minder urgentie. Indien prioritering het aanbrenge van een *volgorde* van belangrijkheid omvat, dan moet men wel concluderen dat de regering het belang van die strategische rol niet erg hoog inschat. De Europese Raad eindigt bijvoorbeeld nog achter 'een krachtiger en coherenter extern optreden van de Unie', zoals bekend al jaren een vrome wens, en achter het streven de Unie 'op enig moment' rechtspersoonlijkheid te verschaffen.

Maar wat zijn dan de echte prioriteiten in het Nederlandse Europabeleid? De eerste prioriteit betreft, wellicht verrassend genoeg, 'versterking [cursivering KK] van de Europese Commissie, die de drijvende kracht achter de integratie is'. Waar in *De Staat van de Europese Unie* nog zuinigjes wordt gesproken over het behoud van de communautaire methode, gaat het in de regeringsnotitie om 'voorzetting en versterking [cursivering KK] van de communautaire methode als beproefd fundament van de Europese Unie'. Het *Benelux-Memorandum* rept zelfs over *versterking en uitbreiding* [cursivering KK] van de communautaire methode. Deze beoogde versterking van de Europese Commissie moet in directe relatie met de versterking van de rol van het Europees Parlement plaatsvinden. Dat proeft toch iets anders dan de veronderstelde intergouvernementele voorkeur.

Tweedeling federalisme-intergouvernementalisme voldoet niet

Op het eerste gezicht zou men dus kunnen concluderen dat Nederland weer is opgeschoven naar het 'federale' uiteinde van het continuüm federalisme-intergouvernementalisme. Toch zou ik ook deze conclusie niet direct willen onderschrijven, vooral omdat ik voor de analyse van de ontwikkeling van het Nederlandse Europabeleid de dichotomie federalisme-intergouvernementalisme om begripsmatige, theoretische en historische redenen ongeschikt acht.

Begripsmatig is deze dichotomie ongeschikt omdat het federalisme, hoe men dat ook verder definieert, in principiële zin verschilt van het communautaire model, dat de grondslag van de Europese institutionele structuur vormt, terwijl deze structuur *evenmin* als intergouvernementeel aan te duiden is. Zoals genoegzaam bekend is, spelen immers zowel supranationale als intergouvernementele aspecten een essentiële rol in deze structuur. De Europese Raad, de diverse Raden van Ministers, de Commissie, het Parlement en het Hof van Justitie houden elkaar in een ingewikkeld en precair evenwicht. Deze unieke structuur, die dus noch als federaal noch als intergouvernementeel is aan te duiden, wordt daarom gekwalificeerd als *sui generis*. Juist aan deze specifieke structuur dankt het proces van Europese integratie volgens velen zijn succes.

Geen van de betrokken regeringen wenste bij de start van het Europese integratieproces een echte federale ontwikkeling. Het communautaire model verschafte aan de nationale regeringen voor hun vérgaande samenwerking waarvoor simpele intergouvernementele besluitvorming ontoereikend werd geacht, een werkbare institutionele bedding, zonder dat de weg naar een federaal Europa ingeslagen hoefde te worden.

Maar als dit zo is, verliest de tweedeling federalisme-intergouvernementalisme haar betekenis. Ook wordt duidelijk dat het geenszins verbazingwekkend is, integendeel, dat in *De Toekomst van de Europese Unie* en in het *Benelux-Memorandum* op basis van de voortgezette omarming van het communautaire model in positieve zin aandacht wordt besteed aan zowel supranationale als intergouvernementele aspecten. Om vanwege de positieve aandacht voor zowel de Commissie als de Raad te concluderen dat de opstelling van de regering tegenstrijdigheden bevat, is daarom *op zich zelf* net zo onjuist als om deze opstelling als 'federaal' dan wel als 'intergouvernementeel' te kenschetsen. De dichotomie federalisme-intergouvernementalisme laat echter geen andere keuze, en toont daarmee haar ontoereikendheid. Begripsmatige verwarring in plaats van transparantie is het gevolg van toepassing ervan. De enige vraag die gesteld moet en kan worden, is of de voorstellen ter versterking van de communautaire methode, het beoogde beleidsdoel, ook werkelijk hout snijden. Op deze vraag kom ik aan het eind van dit artikel terug.

In *theoretisch* opzicht voldoet de tweedeling federalisme-intergouvernementalisme niet omdat zij wortelt in twee even gangbare als onhoudbare theoretische perspectieven op het proces van Europese integratie. Enerzijds is er de opvatting dat het Europese integratieproces van begin af aan gericht was op het tot stand brengen van de Verenigde Staten van Europa. Deze opvatting vindt haar weerslag in de vele varianten van de neofunctionalistische theorie van integratie. Anderzijds is er de opvatting dat Europese integratie niets anders is dan een zeer intensieve, maar verder 'gewone' vorm van samenwerking tussen soevereine staten. Als dit zo is, ligt de keuze voor de traditionele Leer der Internationale Betrekkingen voor de hand als theoretisch uitgangspunt voor het verklaren van het Europese integratieproces.

Naar mijn inzicht schieten beide benaderingen, hoewel in sommige opzichten waardevol, te kort, al doen ze dat op uiteenlopende wijze. Het neofunctionalisme, met zijn *spillover*-mechanisme, concentreert zich vooral op de verklaring van de progressieve dynamiek van het integratieproces, wanneer dat eenmaal begonnen is. De samenhang tussen de diverse sectoren van economie en maatschappij zou vanzelf tot voortgaande integratie dwingen. Men begint bij kolen en staal en eindigt via landbouw en milieu bij de Verenigde Staten van Europa, met een eigen munt en leger. Van zo'n gestage ontwikkeling is echter géén sprake. Het integratieproces kenmerkt zich juist door een opeenvolging van korte perioden van snelle vooruitgang en lange perioden van stagnatie. Hiervoor biedt het neofunctionalisme eigenlijk géén bevredigende verklaring.

Met behulp van de Leer der Internationale Betrekkingen, waarin de nadruk ligt op nationaal belang en nationale soevereiniteit, kan bevredigend verklaard worden waarom de Europese staten zo recalcitrant het *spillover*-mechanisme van het neofunctionalisme frustreren. Onhoudbaar is echter de stelling dat Europese integratie niets meer is dan een intensieve, maar toch 'gewone' vorm van internationale samenwerking tussen nationale staten. Europese integratie is immers meer dan, of beter nog, iets anders dan 'gewone' internationale samenwerking. De lidstaten van de EU verliezen juist door het integratieproces hun karakter als nationale staat. Het interstatelijke verklaringmodel is dus niet alleen niet meer toepasbaar, maar het miskent de kern van het integratieproces. Nationale soevereiniteit wordt immers gedeeld of gepoold, is overgedragen of weggelekt. Nationale grenzen zijn niet langer de hekken waarachter een eigenzinnig nationaal sociaal-economisch of monetair beleid gevoerd kan worden. Boven het nationale recht staat het Europese.

Teneinde een oplossing te vinden voor de gebreken van beide theoretische benaderingen, zonder hun nuttige bijdragen te verontachtzamen, heb ik ervoor gekozen Europese integratie op te vatten als een unieke vorm van samenwerking tussen Europese regeringen, waarbij het proces van statenconcurrentie met andere middelen en in andere omstandigheden dan vóór 1945 (uitsluiting van geweld als uiterste middel), met onbedoelde en onverwachte gevolgen (soevereiniteitsverlies) en onbekende uitkomsten wordt voortgezet.¹

Statenconcurrentie

Samenwerking *cum* statenconcurrentie duidt erop dat de regeringen Europese samenwerking nastreefden, niet uit liefde voor 'Europa' of gedreven door een federaal ideaal, maar omdat zij alle gedwongen waren te erkennen dat Europese samenwerking in de naoorlogse omstandigheden de enige mogelijkheid bood om nijpende nationale problemen op te lossen, zoals Alan S. Milward zo fraai in de titel van zijn boek *The European Rescue of the Nation State* aangeeft. In de naoorlogse verhoudingen beschikten de West-Europese regeringen, afhankelijk als zij waren geworden van de Verenigde Staten voor het garanderen van hun militaire veiligheid en hun economische herstel, niet langer in hun *onderlinge* relaties over het uiterste middel in de internationale politiek, het gebruik van geweld. Hierdoor was een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking vervuld die eerder had ontbroken. Dit betekende echter niet dat samenwerking vanzelfsprekend was of soepel verliep. Nationale doelen en belangen bleven en blijven immers voor nationale

regeringen tot de dag van vandaag richtinggevend, al was het maar uit electorale noodzaak. In deze omstandigheden kan voortgang in Europese samenwerking alleen plaatsvinden wanneer nationale voorkeuren voor een bepaald beleid convergeren, én wanneer voor samenwerking géén alternatief bestaat, hetgeen lang niet altijd het geval is. Dit verklaart het moeizame verloop van het Europese integratieproces, dat immers gekenmerkt wordt door die bekende afwisseling van korte perioden van euforie over stappen voorwaarts en lange perioden van stagnatie.

Statenconcurrentie manifesteert zich, met andere woorden, in de voortdurende strijd over de inhoud van oud en nieuw beleid, over de wijze waarop gezamenlijke doelen bereikt moeten worden, en over de verdeling van baten en lasten. Omdat een dominante macht ontbreekt en het gebruik van geweld is uitgesloten, wordt deze strijd uitgevochten in langdurige onderhandelingen, waarin de 'uitruil' van compromissen tot de meest bizarre uitkomsten leidt. Stagnatie, *dead-lock* en de *agreement to disagree* zijn dan ook bekende Europese uitkomsten.

Juist ook bij de vormgeving van de Europese institutionele architectuur zien we het fenomeen van de statenconcurrentie. Van begin af aan was niet het idealisme van Europese federalisten, maar het belang van nationale regeringen doorslaggevend. Het Nederlandse optreden vormt hierop geen uitzondering, maar is juist exemplarisch. Het is een hardnekkig misverstand dat Nederland altijd voorstander is geweest van een federale ontwikkeling. Zeker, Nederland was voorstander van economische samenwerking en de interne markt. Maar Nederland heeft zich altijd huiverig getoond ten aanzien van allerlei politieke projecten. Toen Jean Monnet in 1950 als kiem voor een federaal Europa een geheel supranationale structuur had bedacht voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, eiste Nederland de instelling van de Raad van Ministers, om zo een beslissende stem aan de nationale regeringen te geven.² Die Raad werd het bolwerk van nationale soevereiniteit in de communautaire structuur die zich ontwikkelde.

De lidstaten van de EU waren en zijn slechts bereid soevereiniteit over te dragen of te *poolen* wanneer dit noodzakelijk is om elkaar aan de gemaakte afspraken te binden, zoals Andrew Moravcsik het formuleert in *The Choice for Europe*. Dit korte-termijnbelang heeft overigens voor de lange termijn onverwachte en onbedoelde gevolgen gehad. De halve eeuw van Europese integratie heeft geleid tot zo'n uitholling van de nationale soevereiniteit, dat de lidstaten van de EU niet meer als soevereine staten te beschouwen zijn. Niettemin zetten de regeringen van deze semi-soevereine staten in 'Europa' hun traditionele concurrentiestrijd om macht en invloed voort. Die strijd

speelt zich af op elk beleidsterrein, maar betreft ook en juist de instituties van de EU, de verdeling van macht en bevoegdheden tussen Brussel en de Europese hoofdsteden, de rol van de Raad van Ministers, de bevoegdheden van de Europese Commissie, de verhoudingen tussen de nationale parlementen en het Europese Parlement. Dit is er de oorzaak van dat de uitkomst van het Europese integratieproces onbekend en onzeker is, hetgeen overigens geen enkele politicus van de plicht ontslaat na te denken over de meest wenselijke uitkomst ervan en strategieën te ontwikkelen om die uitkomst te bereiken.

Het zojuist ontwikkelde perspectief van samenwerking *cum* statenconcurrentie verschaft een scherper inzicht in het karakter van het proces van Europese integratie dan de tweedeling federalisme-intergouvernementalisme, die vaak samenvalt met de dichotomie idealisme-realisme. Het ontdekt het Europadebat bijgevolg ook van een aantal simplistische impliciete normatieve implicaties die dikwijls slechts averechts gevolgen hebben. 'Goede' Europeanen, dat wil zeggen, federalisten, worden geplaatst tegenover 'slechte' Europeanen, die slechts het nationale belang voorop willen stellen. Vanuit het omgekeerde perspectief gezien zijn federalisten naïeve idealisten, die niets van de realiteit van de internationale politiek begrijpen, en is het slechts een teken van wijsheid wanneer via intergouvernementele weg het nationale belang wordt verdedigd. Zo'n discussie brengt ons niet veel verder. Het verwijt vanuit 'federaal' perspectief dat bepaalde landen via Europa hun eigen nationale doelstellingen willen realiseren, zoals bekend vaak door Nederlanders aan het Franse adres gemaakt, snijdt immers niet langer hout wanneer men erkent dat *alle* betrokken landen hun doelen via Europese samenwerking proberen te realiseren en ook financieel zoveel mogelijk van 'Europa' proberen te profiteren. Nederland niet minder dan Frankrijk, Spanje of Italië. De vraag is alleen of het nastreven van nationale doeleinden niet onttaardt in 'nationaal graaien en snaaien', zoals Marten Brands het zo fraai noemt, waardoor de Europese samenwerking zelf, waarvan het bereiken van die nationale doeleinden in toenemende mate afhankelijk is, in gevaar gebracht wordt.

Tweedeling voor Nederland ook historisch onhoudbaar

Zojuist, bij de behandeling van het ontstaan van de institutionele structuur van de EGKS, die nog steeds de blauwdruk voor de structuur van de EU vormt, is al aangeduid dat ook in *historisch* opzicht de dichotomie federalisme-intergouvernementalisme onhoudbaar is. Noch de Nederlandse regering noch ook België streefde, ondanks de hooggestemde Europese retoriek destijds, welbewust en met volle overtuiging naar

een federaal Europa.³ Zoals gezegd was het op aandringen van Nederland dat in de institutionele structuur van de EGKS het intergouvernementele aspect werd opgenomen. Dat was zeker geen teken van *all out*-federalisme, maar eerder van een betrekkelijk ruim gedeelde behoedzaamheid ten aanzien van Europese samenwerking. Minister-president Drees was lang niet de enige die daar huiverig tegenover stond. In de jaren vijftig, maar ook lang daarna, werd het Nederlands buitenlands beleid bepaald door nationale belangen. In economische zin betekende dit uitbreiding van markten en handelsliberalisatie, dus ook economische samenwerking en integratie in Europees verband. Een communautaire structuur, met een belangrijke rol voor de Europese Commissie en voor meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers, werd daarbij verkieslijk geacht. De dominantie van de grote lidstaten werd daardoor getemperd, terwijl anderzijds in het uiterste geval het nationale belang verdedigd kon blijven worden. In politiek opzicht, het terrein van de traditionele buitenlandse politiek, van defensie, vrede en veiligheid, koos men consequent, en zeer begrijpelijk, voor de Atlantische samenwerking in NAVO-verband, overigens formeel een intergouvernementele organisatie.

Als gevolg van deze keuze heeft Nederland meermaals politieke samenwerking in Europees verband (met succes) weten te frustreren. Pas de laatste jaren, en dan nog heel schoorvoetend, beweegt Nederland in de richting van aanvaarding van een significante Europese rol op het terrein van defensie en veiligheid. Juist daarom ook kan men moeilijk volhouden dat Nederland sinds mensenheugenis een *full-blown* Europese federatie nastreefde. Hoe kan men zich immers een federatie voorstellen die niet de meest essentiële staatstaak, de zorg voor defensie en veiligheid, vervult?

Misschien is het einde van de Koude Oorlog er de oorzaak van dat vergeten is dat het Nederlands buitenlands beleid decennia lang beheerst werd door de tegenstelling tussen Atlantici en Europeanen en dat de Atlantici meestentijds domineerden. Dit moet de gedachte dat de Nederlandse regering ooit voortgedreven werd door een federale roeping, ernstig relativeren. Natuurlijk was er geen politicus of ambtenaar die, op grond van idealisme of meer pragmatische overwegingen, het belang van Europese samenwerking niet inzag. Maar dat is iets anders dan een onvoorwaardelijke omarming van een federaal Europa als een politiek project. Daarnaast moet vastgesteld worden dat de publieke opinie nooit als één activistisch blok aangedrongen heeft op een federaal Europa.

Een zeer goed beeld van de Nederlandse houding verschaft het onlangs verschenen boek *Voor Nederland en Europa*, met welks titel inderdaad de Nederlandse

prioriteiten zijn aangeduid.⁴ Dit boek bevat een aantal interviews met politici en ambtenaren die nauw bij de vormgeving van het Nederlandse Europeabeleid betrokken waren, zoals E.H. van der Beugel, M. van der Goes van Naters, M. Kohnstamm, W.K.N. Schmelzer, D.P. Spierenburg en E.P. Wellenstein. Naast vermakelijke *petite histoire* verschaffen deze interviews onschatbare inzichten in het Nederlandse Europeabeleid, die dit boek onmisbaar maken voor iedereen die in deze problematiek geïnteresseerd is. Het zojuist geschetste beeld, algemene steun voor Europese samenwerking maar geen algemeen gedeeld Europees federalisme, sterke voorkeur voor marktintegratie en handelsliberalisatie, maar terughoudendheid ten aanzien van Europa als politiek project, wordt bevestigd en ingekleurd. Het sterkst was het Europese federalisme bij sommige Tweede-Kamerleden, zoals Van der Goes van Naters en Marga Klompé, maar zij konden het regeringsbeleid niet domineren, zoals blijkt uit het interview met Van der Goes van Naters: 'Ja. Ik moet eerlijk zeggen dat de Nederlandse Tweede Kamer altijd veel positiever tegenover Europa heeft gestaan dan de Nederlandse regering en haar ambtenaren. Men was bang voor Europa, men had afschuw van Europa; Europa was in hun ogen maar niets en zou ook niets worden. Het leek veel op de Engelse houding.'⁵ Van der Beugel beschrijft dat tijdens zijn staatssecretariaat (1956-1958) de federalistische vleugel, Mansholt, Klompé en Samkalden, in het kabinet de *oppositie* vormden: '...dat waren voor mij in de Ministerraad en in mijn werk – en ook namelijk in eerste instantie voor de oude heer, voor Drees – heel lastige mensen'.⁶

Steeds weer komt naar voren hoe groot de terughoudendheid van Drees tegenover Europa was. Uitvoerig wordt nog eens uit de doeken gedaan hoe Drees in 1952 wilde verhinderen dat een katholiek minister van buitenlandse zaken zou worden omdat deze een te pro-Europese koers zou volgen. Het werd het merkwaardige compromis waarbij de katholiek Luns, die later eerder Atlanticus dan Europeaan zou blijken, en de partijloze Beyen het ministerschap zouden delen. Tot ontzetting van Drees ontpopte deze Beyen zich nu juist als een Europeaan, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de Conferentie van Messina, waaruit later het Verdrag van Rome voortvloeide. Van der Beugel spreekt in dit verband over 'de ongelooflijke ironie van de geschiedenis, waar we Drees later altijd mee geplaagd hebben [...] Luns is de meest Atlantische minister geworden die we ooit gehad hebben. En Beyen is katholiek geworden. Beyen is gestorven als katholiek én als de vader van de Europese Gemeenschap.'⁷

Den Uyl, als sociaal-democratisch premier opvolger van Drees, treedt in diens voetsporen wat betreft

Europese terughoudendheid. Wanneer in de jaren zeventig plannen voor een Monetaire Unie aan de orde zijn, toont Den Uyl zich een tegenstander. Volgens Spierenburg was Den Uyl niet zo'n voorstander van integratie, en van een monetaire unie in het geheel niet: 'Den Uyl heeft mij letterlijk gezegd dat hij het er mee oneens was [...] Onze voorstellen zouden natuurlijk leiden tot veel te veel afstand van soevereiniteit. Den Uyl begreep wel wat de Monetaire Unie inhield. Als die tot stand zou komen, dan kon hij zijn eigen politiek niet verder voortzetten.'⁸

Pragmatisme troef

Dit is het beeld: in het parlement zowel als in het kabinet waren er steeds individuen die streden voor een federaal Europa, maar die er nimmer in slaagden hun streven tot kabinetsbeleid te maken. Dat werd gedomineerd door een pragmatische houding tegenover Europa: economische integratie graag, maar wel zo dat de nationale soevereiniteit niet meer werd aangetast dan strikt noodzakelijk. Het communautaire model, met zijn *combinatie* van intergouvernementele en supranationale aspecten, was hiertoe uitermate geschikt. Er was weinig enthousiasme voor Europa als politiek project, wat toch de kern van de federale roeping zou moeten uitmaken. Dit gold voor de regering, en nog meer voor de betrokken ministeries. Max Kohnstamm, een overtuigd federalist, beschrijft hoe moeilijk hij het kreeg op het ministerie van Buitenlandse Zaken: 'Maar ik was intussen op een keurige manier [...] op Buitenlandse Zaken *kaltgestellt*, want ik was inmiddels een vurig – en in de loop van de onderhandelingen steeds vuriger Europeaan geworden; ik was een voorstander van Europese integratie, dat wil zeggen supranationaliteit, beperkingen opleggen aan de staatssoevereiniteit en het kweken van rechtsstatelijke verhoudingen tussen staten.'⁹ Kohnstamm voelde zich gedwongen het ministerie te verlaten, om na een functie bij de Hoge Autoriteit vervuld te hebben bij het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa van Jean Monnet voor zijn Europese idealen te gaan ijveren. Men krijgt de indruk dat het supranationalisme van de Nederlandse regering vooral instrumenteel, niet zozeer principieel van karakter was. Bij het Nederlandse verzet tegen het plan-Fouchet voor een Politieke Unie werd het ontbreken van supranationaliteit, evenals het ontbreken van Engeland, gebruikt om te camoufleren dat men eigenlijk *sowieso* tegen een politieke unie was, zoals Spierenburg suggereert.¹⁰

Gezien dit alles is het heel moeilijk vol te houden dat Nederland van begin af aan door een federale roeping werd voortgedreven en op enig moment de intergouvernementele richting is ingeslagen. De enige inte-

ressante vraag is eigenlijk wanneer en waarom dit beeld van het Nederlandse Europabeleid is ontstaan. De tweedeling federalisme-intergouvernementalisme is dus ook om historische redenen ongeschikt als ijkpunt voor het Nederlandse beleid, dat immers sterk door een *communautaire* voorkeur werd en wordt bepaald. In tegenstelling tot het enthousiasme voor economische samenwerking heeft Nederland zich, als de dwang van de omstandigheden te groot werd, neergelegd bij de ontwikkeling van Europa als politiek project. Maar dat ging steeds schoorvoetend en onder het communautaire voorbehoud. In die zin vertonen *De Toekomst van de Europese Unie* en het *Benelux-Memorandum*, met hun nadruk op versterking en uitbreiding van de communautaire methode, een ijzeren continuïteit van beleid.

De vraag blijft echter of de voorstellen ook werkelijk bijdragen tot versterking van de communautaire methode. Het betreft hier vooral de prioriteiten 7 en 8. Om Europa een sterkere democratische legitimiteit te verschaffen en de burger meer bij Europa te betrekken, stelt de regering voor individuele politieke verantwoordelijkheid van de Europese Commissarissen jegens het Europese Parlement in te stellen en om de voorzitter van de Europese Commissie rechtstreeks door de burgers te laten kiezen. Wat in Nederland nog steeds mordicus wordt bestreden, een gekozen minister-president, wordt op Europees niveau aanbevolen, een interessante tournure, maar dit terzijde. Hoe men het ook wendt of keert, dit leidt ertoe dat de Commissie meer en meer de trekken van een Europese regering krijgt, verantwoordelijk jegens het Europese electoraat. Hierdoor komt het communautaire model onder grote druk te staan en ontwikkelen de institutionele verhoudingen zich noodzakelijkerwijs in federale richting. In geval van conflict tussen de Commissie, waarvan de president rechtstreeks door de Europese burgers gekozen is en die onvoorwaardelijk gesteund wordt door het Parlement, en de Raad van Ministers, wordt het, juist op grond van overwegingen van Europese democratische legitimiteit, moeilijk voorstelbaar dat de Commissie het onderspit delft. Rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter, gevoegd bij de 'ministeriële' verantwoordelijkheid van de individuele Commissarissen, tast de positie van de Raad van Ministers, en daarmee van de nationale regeringen, in de Europese architectuur zo drastisch aan, dat het communautaire evenwicht verstoord wordt, *mirabele dictu*, in federale richting. Europeaan van het eerste uur, Van der Goes van Naters, vertelt over de jaren vijftig dat '... het grote publiek ons op dat moment geen bal interesseerde'.¹¹ Misschien was deze elitaire houding van Europese federalisten wel een essentiële fout. Zorg over het gebrek aan belangstelling bij het grote publiek voor

het Europese project en over het gebrek aan democratische legitimiteit ervan drijft de Nederlandse regering ten lange leste in federale richting. Ironie van de geschiedenis, of gewoon de dwang der dingen? ■

Noten

- 1 Voor een nadere uitwerking van deze opvatting verwijs ik naar mijn 'Het alledaagse wonder van Europa, of Europese integratie als voorzetting van Europese statenconcurrentie', in: *Vrede en Veiligheid. Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, jrg xxx, nr 2, 2001, blz. 209-220.
- 2 D.P. Spierenburg en R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Brussel, 1993, blz. 12-24. Zie ook F. Duchêne, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York, 1994: 'The Dutch government, attracted to the Schuman Plan for its approach to the German problem, but not to France, Germany or a High Authority as Zeus, insisted that a committee of ministers should be set up with power to give the High Authority orders by majority voting. For a while, Monnet suspected the Dutch of subversion. But the chief Dutch negotiator, Dirk Spierenburg, soon convinced him that since coal and steel interacted with the rest of the economy, governments must join the circuit.'
- 3 Alan Milward schreef: '[i]t is impossible to find in the papers of the Belgian delegation the slightest hint of any aspirations to "make Europe" in the sense in which federalists used the term.' (geciteerd in Duchêne, a.w. noot 2, blz. 211). Zie ook Guy Janssens *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*, Tiel: Lannoo, 2001 (voor een recensie zie deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 459).
- 4 A.G. Harryvan, J. van der Harst en S. van der Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, Amsterdam: Boom, 2001.
- 5 *Ibid.*, blz. 67.
- 6 *Ibid.*, blz. 51.
- 7 *Ibid.*, blz. 41.
- 8 *Ibid.*, blz. 281.
- 9 *Ibid.*, blz. 95.
- 10 *Ibid.*, blz. 276.
- 11 *Ibid.*, blz. 71.

Over de auteur

DR. KOEN KOCH is universitair hoofddocent bij het departement Politicologie van de Universiteit Leiden en bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Duitsland: een onmachtige macht?

TON NIJHUIS

DE COMMENTAREN EN DEBATTEN OVER DE betekenis van het in Nice overeengekomen verdrag lijken enigszins te zijn geluwd en ook in Nederland is de euforie over de stem méér zeggenschap dan België weggeëbd. Aan de onderliggende problemen die Nice tot een welhaast onmogelijke top maakten, is echter weinig veranderd, zowel wat betreft de aard als de omvang van die problemen.

In de analyses van Nice is de aandacht vooral uitgegaan naar de vraag in hoeverre in het verdrag de doelstelling van een besluit- en slagvaardig Europa, ook na uitbreiding, worden gerealiseerd. Dit heeft onder andere geleid tot omvangrijke rekenexercities, waarin de consequenties van de meervoudige sleutel (gekwalficeerde meerderheid/blokkerende minderheid, bevolking en aantal landen) in alle mogelijke varianten uit de doeken worden gedaan, meestal gevolgd door de sombere conclusie dat Europa ondoorzichtiger is geworden en de besluitvorming complexer. Vooral de geringe progressie in de uitbreiding van het aantal terreinen waarop met gekwalficeerde meerderheid kan worden besloten, wordt betreurd. De idee is blijkbaar dat de overgang van unanimiteit naar gekwalficeerde meerderheid essentieel is voor de daadkracht van de EU.¹ Dit is slechts zeer ten dele waar. Niet de procedureregels vormen het hoofdprobleem, maar de bereidheid of politieke wil tot verdergaande integratie in de afzonderlijke landen.

Hoe men het ook wendt of keert, uiteindelijk is de EU een integratievorm die het moet hebben van consensus, van de instemming van de deelnemende landen. De meerderheidsregel is geen alternatief voor het zoeken naar consensus, maar een technisch instrument om in de onderhandelingen beweging te krijgen en tegenstellingen hanteerbaar te maken. Uiteindelijk is echter het *commitment* in de diverse hoofdsteden doorslaggevend en berust het draagvlak van de EU op de instemming van de burgers van de nationale staten, die zich bovendien in veel landen steeds meer beginnen te roeren. Discussies over de toekomstige architectuur van de EU kunnen derhalve niet los worden gezien van Europa

als een ordening van staten en van de veranderingen die zich hierin, alsmede in de landen afzonderlijk sinds 1989/1990 hebben voltrokken.

In hetzelfde perspectief dienen ook de debatten over de toekomstige ordening van Europa, zoals die door Fischer zijn aangezwengeld, te worden gezien. De meeste beschouwende stukken over het finaliteitsdebat richten zich op de vraag naar de voor- en nadelen van de verschillende architectonische ontwerpen van vertegenwoordigers uit diverse landen voor de EU *als geheel*. Minstens zo belangrijk is echter de vraag naar de plaats en de rol die de afzonderlijke landen *zichzelf* in het nieuwe Europa toekennen. De bereidheid tot verdergaande integratie en de voorkeur voor een specifieke architectuur (communautair, intergouvernementeel, kern-Europa, enz.) hangen immers nauw samen met de inschatting van de eigen positie en de vraag langs welke weg de nationale belangen het best verwezenlijkt kunnen worden in de Europese context. De afstemming van nationale en 'Europese' belangen wordt complexer naarmate het aantal landen en de diversiteit in maatschappijordeningen toenemen.

In deze bijdrage richt de aandacht zich primair op de vraag naar de herpositionering van de afzonderlijke lidstaten in het Europese krachtenveld, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar Duitsland, dat door de revolutie van 1989/90 een nog centraler positie in de Europese verhoudingen is gaan innemen.

Verschuivende zwaartepunten na 1989/1990

De aanleiding voor de balanceeract die in Nice moest worden uitgevoerd, lag – zoals bekend – in de aanstaande uitbreiding van de EU, maar de noodzaak tot het zoeken naar nieuwe evenwichten in Europa is toch primair het gevolg van de verstoring van de naoorlogse balans na de val van de Muur en de fluwelen revoluties van 1989/1990.

Het einde van de Koude Oorlog betekende natuurlijk allereerst het afscheid van de bipolaire wereldorde-

ning, die – wat men er verder ook van mag denken – toch orde schiep doordat alle andere internationale vraagstukken en ordeningen erdoor werden voorgestructureerd. Het betekende ook versterking van de fragiele evenwichten die het West-Europese statensysteem na de Tweede Wereldoorlog hebben gekenmerkt, zoals de wankelende balans tussen Frankrijk en Duitsland, tussen de grote en kleine landen, tussen noord en zuid, tussen landen met verschillende systemen van welvaartsverdeling en met uiteenlopende tradities in de verhouding tussen staat en maatschappij.²

Al snel werd duidelijk dat de omwenteling niet alleen grote consequenties had voor het statensysteem, maar ook voor de landen afzonderlijk. De jaren '90 kenmerken zich door het zoeken van nationale staten naar de nieuwe plaats die zij in het Europese bouwwerk en in de internationale politiek innemen, een zelfbeschrijving en plaatsbepaling die onmiddellijk samenhangen met de vraag naar de nationale identiteit, zeker voor de drie grote landen: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Onzekerheid over de toekomstige Europese ordening en de eigen plaats daarbinnen vormen een belasting voor het proces van Europese integratie en zijn mede de oorzaak van de veelbeklaagde tendensen van renationalisering en nationale navelstaarderij.

Duitse eenwording en Europese politiek

Anders dan geldt voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de machtspositie van de Bondsrepubliek in de nieuwe Europese ordening toegenomen. Daarin schuilt voor dit land echter juist een probleem. De centrale positie van het herenigde Duitsland vergt een andere buitenlandse en Europese politiek dan het land gewend is en waarmee het zich heeft geïdentificeerd. Het betekent het einde van de vakantie van de internationale politiek. En het betekent herijking van het coördinatenstelsel dat niet alleen veertig jaar lang de koers heeft bepaald, maar ook een centraal element van de naoorlogse Duitse nationale identiteit is gaan uitmaken. Zo was het door Duitsland zo hartstochtelijk bedreven multilateralisme niet slechts een effectief middel van buitenlandse politiek, maar meer en meer een doel op zich zelf, een integraal bestanddeel van de zelfbeschrijving van het nieuwe Duitsland, dat definitief afscheid had genomen van de oude machtspolitiek. Hetzelfde geldt voor andere sleutelbegrippen waarmee de Duitse naoorlogse politiek wordt gekenschetst, zoals *Westbindung/Integration*, *Zivilstaat*, *Handelsstaat*, *gentle giant*, de geketende *Gulliver*. Dit zijn begrippen waarmee niet alleen de Duitse buitenlandse politiek wordt beschreven; zij geven ook uitdrukking aan de nieuwe identiteit die het land in de republiek van Bonn heeft aangenomen. Zij worden geassocieerd met de stabiliteit en het

succes van het naoorlogse politieke en maatschappelijke systeem en met de voorspoed die dit heeft voortgebracht. Bovendien had deze politiek ertoe bijgedragen dat Duitsland zich in korte tijd kon ontwikkelen van een verwoest en gehaat land tot een welvarende en gerespecteerde staat. Van een dergelijke *success story* neemt niemand graag afscheid.

De instinctieve reactie van Duitse politici op de nieuwe situatie was dan ook: hoe meer historische verandering we ervaren, hoe meer we de continuïteit in de Duitse politiek moeten benadrukken. En aldus geschiedde. De Duitse regering en Duitse politici lieten geen gelegenheid voorbijgaan om zichzelf en hun buitenlandse partners ervan te overtuigen dat er eigenlijk niet veel veranderd was door de Duitse eenwording. De nadruk waarmee deze geruststellende woorden telkens werden herhaald, leidde op zich zelf alweer tot argwaan.

Teneinde mogelijke anti-Duitse en nationalistische reflexen tegen te gaan, moest de Europese gezindheid worden herbevestigd en dienden de EU-structuren te worden versterkt. De grotere en sterkere Gulliver moest, met andere woorden, met nog meer touwen worden gebonden. Omgekeerd gold: wanneer Europa stagneert, keert het Duitse vraagstuk terug. Het was deze angst die Kohl ertoe bracht de Duitse Mark op te geven en te eisen dat de in te voeren muntunie zou worden gecompleteerd met een politieke unie. Uiteindelijk moest hij toezien hoe het dossier van de EMU steeds dikker werd, terwijl dat van de Politieke Unie flinterdun bleef.

De angst voor en bedenkingen tegen het nieuwe Duitsland werden tijdens en onmiddellijk na de eenwording betrekkelijk openlijk in de hoofdsteden van de lidstaten geventileerd. In de loop van de jaren '90 zijn deze opmerkelijk snel afgenomen. De Duitse kwestie lijkt in het niets te zijn opgelost. Toch kan de poging Duitsland in te binden in de Europese Unie, om zo de veranderde machtspositie van het land in het centrum van Europa te maskeren, niet in alle opzichten als een succes worden beschouwd. De EU heeft weliswaar mede dank zij Duits initiatief in de loop van de jaren '90 een ambitieuze agenda ontwikkeld, maar dat heeft een algehele renationaliseringstendens niet kunnen verhinderen, en misschien zelfs versterkt.³

De combinatie van de verschuiving van het zwaartepunt richting de hoofdsteden, de overvolle Europese agenda (EMU, uitbreiding) en dreigende stagnatie in de besluitvorming leidt ertoe dat de aandacht zich steeds meer op de Bondsrepubliek richt als het land dat het initiatief zou moeten nemen. De naoorlogse multilaterale inkapseling van de Duitse politiek wordt daardoor problematisch.

De toegenomen Duitse macht laat zich niet, zoals in klassieke definities, aflezen aan de druk die het op anderen uitoefent, maar veeleer aan de vraag hoeveel

problemen het van buiten importeert of opgedrongen krijgt. Hoe vaak kloppen andere landen met hun problemen in Berlijn aan, hoe vaak wordt bij internationale problemen toch vooral naar de Bondsrepubliek gekeken als het land waarvan verwacht mag worden dat het een actieve rol speelt in het zoeken naar oplossingen? En dit zien we steeds vaker gebeuren.

De nieuwe rol en de verwachtingen die daarmee gepaard gaan, zijn voor Berlijn niet geheel zonder risico's. Duitse dominantie leidt al snel tot nationalistische en anti-Duitse reflexen in de overige hoofdsteden van Europa, Londen en Parijs in het bijzonder. Ten tweede is er het gevaar van *Überforderung*. De Bondsrepubliek is vooralsnog materieel noch qua politieke cultuur uitgerust om een sterke internationale rol te spelen. Ten derde is het risico niet ondenkbaar dat eventuele teleurstellingen zich vertalen in negatieve sentimenten jegens de Bondsrepubliek. Juist bij ongewisse processen als de oostelijke uitbreiding en de effecten ervan op de nationale maatschappijordeningen in de landen van Midden- en Oost-Europa loopt Duitsland grote risico's verantwoordelijk te worden gehouden voor alles wat mis kan gaan. Het is er Duitsland, kortom, zeer veel aan gelegen zoveel mogelijk in Europees verband te doen en elke vorm van (opgedrongen) uitdrukkelijke leidersrol te vermijden.

De vraag is alleen: hoe?

De Frans-Duitse as

De instrumenten die de Bondsregering in handen heeft om de eigen politiek in te bedden in multilaterale verbanden zijn beperkt en hebben in de loop van de jaren '90 aan kracht ingeboet. De fundamentele onderbelangrijke strategische samenwerkingsverbanden zijn aan het afbrokkelen doordat de oorspronkelijke ratio ervan steeds minder geldingskracht bezit, zoals bij de Frans-Duitse samenwerking.

Het Frans-Duitse verstandshuwelijk legde de grondslag voor de Europese integratie. Het werd gesloten om het oude ordeprobleem in het Europese statensysteem op te lossen en is, welbeschouwd, een uitdrukking van de verhoudingen zoals die na de Tweede Wereldoorlog waren komen te liggen. De as is door Parijs vanaf het begin van de Europese integratie gebruikt om met Duitse steun de Franse politieke agenda te verwezenlijken. Voor de Bondsrepubliek vormde de prominente rol van Frankrijk geen groot probleem. Het centrale nationale Duitse belang was weer als een soeverein en gerespecteerd land in het statensysteem te worden opgenomen en zoveel mogelijk wantrouwen weg te nemen. Deze doelstelling hield een ingetogen Europese en buitenlandse politiek in. Initiatieven konden daarom beter via Frankrijk worden ingebracht.

Deze win-winsituatie lijkt haar beste tijd te hebben

gehad en lijkt te bezwijken onder de nieuwe politieke realiteit. De stilzwijgende afspraak tussen Frankrijk en Duitsland dat het Duitse overgewicht door beide partijen wordt ontkend dan wel genegeerd, heeft haar betekenis verloren. Bovendien zijn na de val van de Muur en de op handen zijnde uitbreiding van de EU de kaarten anders komen te liggen. De aandacht verschuift van de consolidatie van de naoorlogse verhoudingen naar de vraag hoe de nieuwe Europese ordening gestalte dient te worden gegeven. En ten aanzien van deze vraag lopen de belangen van Frankrijk en Duitsland niet parallel – denk slechts aan de consequenties van de uitbreiding voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU.

Frankrijk verkeert nu in de paradoxale situatie dat het Duitsland en de Frans-Duitse as nodig heeft om de machtstoename van die zelfde Bondsrepubliek zoveel mogelijk in te dammen en de eigen, door de geschiedenis achterhaalde gaullistische mythen in leven te houden en machtsaanspraken kracht bij te zetten. Bij gebrek aan een alternatief blijft Frankrijk vasthouden aan oude routines, waarvan de premissen verleden tijd zijn. Het gevolg is dat de Frans-Duitse motor remmend gaat werken.

De Franse neiging de naoorlogse status en de nationale belangen te verdedigen door terug te grijpen op intergouvernementele structuren plaatst Duitsland voor een dilemma. Enerzijds mag het Frankrijk niet van zich vervreemden, maar anderzijds kan de Franse wens tot versterking van intergouvernementele structuren niet gevolgd worden zonder het risico te lopen dat Duitsland als centrale macht in Europa in een leidersrol wordt gedrukt, met alle risico's van dien.

Macht en onmacht

Bondskanselier Schröders meer assertieve taalgebruik wordt vaak geïnterpreteerd als een teken dat Duitsland normaliseert en beseft dat het op de een of andere manier een leidende rol zal moeten vervullen in de Europese politiek. De hoop is daarom dat de afnemende stootkracht van de Frans-Duitse as zal worden gecompenseerd door een sturende en coördinerende rol van Berlijn. Deze gedachte ligt voor de hand, maar het is de vraag of het land wel in staat is op afzienbare termijn deze taak op zich te nemen. Klinkt in het pleidooi voor een sterkere Duitse rol niet een al te groot optimisme door over de speelruimte in de Duitse politiek? Er moet voor worden gewaakt dat de wenselijkheid het zicht op de haalbaarheid niet vertroebelt. 'Sein' en 'Sollen' moeten niet vermengd worden.

Natuurlijk is het zo dat in de afgelopen tien jaar veel veranderd is in de Duitse buitenlandse politiek, denk slechts aan de inzet van Duitse troepen bij multilaterale vredesmissies. Ook is het waar dat politici in Duitsland

beseffen dat in Europa slechts weinig niet vastloopt wanneer Duitsland zich er niet actief mee bemoeit. Tegelijkertijd is er sprake van grote continuïteit ten aanzien van het oude waarden- en coördinatensysteem dat aan de buitenlandse en Europese politiek uit de Bonner tijd ten grondslag lag. Buitenlands politieke maximes bestaan, zeker in Duitsland, vaak uit historisch gestolde ervaringen, en deze kunnen niet van de ene op de andere dag overboord worden gezet of vervangen.

Het duidelijkst is dit terug te vinden in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De wenselijkheid van grotere coördinatie op dit terrein wordt algemeen onderkend, maar Duitsland is zeer terughoudend wanneer het erom gaat hier concreet gestalte aan te geven, laat staan dat het een voorttrekkersrol zal spelen. In Keulen en Helsinki zijn vrij harde afspraken gemaakt over de toekomst van de Europese defensie, maar alles wijst erop dat de Bondsrepubliek niet van plan is haar toezeggingen na te komen wat betreft de 'Helsinki Headline Goal'. Het budget van Scharping is volledig ontoereikend en men slaagt er nauwelijks in nieuwe soldaten te rekruteren.⁴ Minister van financiën Eichels strikte bezuinigingspolitiek speelt hier wel een belangrijke rol, maar kan niet verklaren waarom de bereidheid defensie meer prioriteit te geven over de gehele politieke linie ontbreekt. Defensie is in Duitsland historisch belast en de zelfbeschrijving van Duitsland als een *Zivilstaat* staat haaks op een grotere rol voor de *Bundeswehr* in de toekomst. Bij het electoraat krijgen politici geen handen op elkaar met een actieve defensiepolitiek. Ook al participeert de Bondsrepubliek nu in internationale vredesoperaties, het uitzenden van Duitse troepen blijft een gevoelig punt, zoals nu ook weer is gebleken in de kwestie-Macedonië. De Duitse politieke cultuur belet, met andere woorden, een actieve rol van de Bondsrepubliek op dit terrein.

Ook wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands beleid zit Duitsland niet echt te wachten op een grotere rol van de EU. De idee dat Duitsland gegeven zijn verleden niet het aangewezen land is om een belangrijke rol in de internationale politiek te spelen, is diep ingebakken in de Duitse politieke cultuur. Bovendien heeft het opereren in de luwte van de Verenigde Staten het land geen windeieren gelegd. Het was aangenaam en goedkoop. Duitsland hoefde geen vuile handen te maken en het kon als *Handelsstaat* met de meeste landen goede (economische) betrekkingen onderhouden en dus de eigen economie stimuleren.

Een grotere rol voor Europa in de internationale politiek betekent onvermijdelijk ook sterker profileren, meer verantwoordelijkheid nemen en sneller betrokken raken bij conflicten. De ineffectiviteit van Europa komt Duitsland daarom niet ongelegen. Bovendien is het land minder in staat de spanningen en paradoxen die de Duitse buitenlandse politiek kenmerken, zoals het tege-

lijkertijd te vriend houden van Frankrijk en de Verenigde Staten of Polen en Rusland, te dempen. Het zal dan ook nog lang duren voordat Duitsland een voorttrekkersrol zal vervullen op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Het liefst houdt het zich zo veel mogelijk in de coulissen op, zoals in de goede oude republiek van Bonn.

Het afscheid nemen van de oude vertrouwde sociale orde gaat het land ook moeizaam af. De liberalisering van de economie en de flexibilisering van de arbeidsmarkt stuiten op grote weerstand en de regering slaagt er vooralsnog niet in de veelbeklaagde *Reformstau* ook metterdaad te doorbreken. Zolang Duitsland intern met dergelijke grote en politiek altijd brisante problemen kampt, mag niet verwacht worden dat het op Europees niveau een voorttrekkersrol gaat vervullen.

Niet alleen wanneer we naar de uiteenlopende beleidsterreinen kijken, is er weinig reden aan te nemen dat Duitsland die rol op zich zal nemen, ook de interne politieke structuren belemmeren een leidende rol. Zo wordt Duitslands grotere gewicht in Brussel niet effectief in beslissingsmacht omgezet door een buitengewoon gebrekkige coördinatie van het regeringsbeleid. De sectorale aanpak verhindert een effectieve coördinatie, een probleem overigens waarmee niet alleen de Bondsrepubliek kampt. De Bondsregering wordt bovendien gehinderd door de *Länder*, die een grote macht bezitten, in Brussel zeer goed vertegenwoordigd zijn en als waakhonden uiterst nauwlettend oppassen dat niet aan hun prerogatieven getornd wordt.

De moeizame integratie en de weinig rooskleurige economische situatie leiden er niet alleen toe dat de aandacht zich sterker richt op binnenlandse vraagstukken, maar ook dat er minder financiële armslag is om patstellingen in Europa eventueel met een chequeboek te doorbreken. Ook voelt de Bondsregering de hete adem in haar nek van de bevolking, die niet langer de vrijgevigheid van Berlijn accepteert en hevig twijfelt wat betreft de EMU en de oostelijke uitbreiding.

Door al deze factoren is de Bondsregering in haar Europapolitiek met handen en voeten gebonden. Het nettoresultaat daarvan is een zeer voorzichtige politiek, waarin potentiële conflicten zoveel mogelijk uit de weg worden gegaan. In algemene termen blijft Duitsland sterk Europees gezind. Het enthousiasme in Duitsland voor het project-Europa vertaalt zich echter nauwelijks in concrete richtlijnen en ideeën voor de dagelijkse Europese politiek. In zekere zin vormt Duitsland het spiegelbeeld van het Verenigd Koninkrijk, dat eerder anti-Europees is, maar ten aanzien van de afzonderlijke kwesties precies weet wat het wil. In de rede van Fischer en de voorstellen van Schröder komt deze spagaat tussen grote idealen en praktische politiek goed tot uitdrukking. En ook bij de bevolking is er sprake van een groot enthousiasme voor Europa als zodanig, maar

grote twijfel over de concrete projecten en hun gevolgen (EMU, oostelijke uitbreiding).

Conclusie

Duitslands Europapolitiek wordt gekenmerkt door onzekerheid en twijfel. De angst is groot dat de oostelijke uitbreiding ten koste zal gaan van de door de Bondsrepubliek gewenste verdieping en dat de stagnatie van de Europese integratie zal leiden tot een nieuwe Duitse kwestie. De Bondsregering is er daarom veel aan gelegen de motor van de Europese integratie draaiende te houden en weet ook dat Duitsland hiertoe het initiatief zal moeten nemen. Maar bij alle toegenomen macht straalt het land toch ook een zekere onmacht uit. Het weet niet goed wat te doen, hoe de Europese structuren te behoeden voor stagnatie. Het slaagt er niet in sturing aan het geheel te geven, enige harmonie te brengen in de Europese kakofonie. De hoop op een kern-Europa als oplossing voor het dilemma van verbreding en verdieping is ijdel gebleken, en van de afzonderlijke landen krijgt Duitsland weinig concrete steun in zijn pogingen de Europese structuren te reviseren. Juist de grote onzekerheid over de toekomst van Europa leidt ertoe dat de nationale staten zich zeer voorzichtig en afwachtend opstellen wanneer het gaat om ingrijpende wijzigingen in de bestaande architectuur en het overhevelen van soevereiniteit. Ook al is de huidige situatie niet ideaal, geen enkel land geeft wat het heeft weg voor een ongewisse toekomst. De overtuiging dat het noodzakelijk is iets te doen, ontbreekt. Het gevoel van urgentie wordt getemperd door de historische ervaring

dat de Europese integratie nooit echt vastloopt en er uiteindelijk altijd wel een oplossing komt, en door het ontbreken van druk om met nog meer nieuwe maatregelen te komen – er komen al te veel maatregelen uit Brussel.

In een situatie waarin de nationale regeringen een afwachtende houding aannemen en waarin de Europese Commissie uiterst verzwakt is, wordt het probleem van leiderschap extra urgent. Dat Duitsland hier een centrale rol zou moeten spelen, staat buiten kijf, maar of het dat ook kan, valt te betwijfelen.

Noten

- 1 Zie o.a. het maartnummer (Europanummer) van *Internationale Spectator*, 2001.
- 2 Voor het evenwichtsvraagstuk zie Michael Stürmer, *Die Kunst des Gleichgewichts. Europa in einer Welt ohne Mitte*, Berlijn, 2001.
- 3 Vgl. M.C. Brands, 'De fragiliteit van het Europese bouwwerk: doemscenario's voor de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, maart 2001, blz. 115-119.
- 4 Vgl. ook Bert Kreemers, *De Europese kleren van de Duitse keizer: de toekomst van de Bundeswehr*, Den Haag, 2000; en C. Homan e.a., *De militaire staat van de Europese Unie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001.

Over de auteur

Dr. T. Nijhuis is hoogleraar Duitslandstudies aan de Universiteit van Amsterdam en is als onderzoekscoördinator verbonden aan het Duitsland Instituut te Amsterdam.

Waarheen met de Europese landbouw?

J. KOL

Een pleidooi voor een heilzame exodus

DOOR HET AFSCHAFFEN VAN HANDELSVERSTORENDE subsidies wordt de consument niet langer op kosten gejaagd en wordt de landbouw niet langer gedwongen tot produktie die schadelijk is voor het milieu. Bilaterale handelsverdragen zijn daarbij geen substituut voor multilaterale onderhandelingsronden; alleen de WTO biedt het kader waarbij de belangen van landen mondiaal aan de orde komen.

(Michael Moore, directeur-generaal WTO, Washington, 22 februari 2001)

De Europese landbouw kan de globalisering alleen overleven als het traditionele, naar binnen gekeerde karakter wordt verlaten. De grenzen van de Europese Unie moeten worden opengesteld voor concurrerende invoer vanuit landen die veel beter geschikt zijn voor landbouwproduktie.

'Landbouw gaat over voedsel. [...] Door vele schandalen (zoals dioxine, hormonen) en calamiteiten – varkenspest, BSE (gekke-koeienziekte), MKZ (mond- en klauwzeer) – is het basisvertrouwen in de veiligheid van het landbouwproduct onder druk gekomen', aldus de probleemstelling van het rapport-Wijffels.¹ Dit rapport *Toekomst voor de Veehouderij* verscheen in mei van dit jaar als advies aan de minister van Landbouw en is voor Nederlandse begrippen ongewoon kritisch over de ontwikkelingen tot dusver:

- monoculturen gaan ten koste van de omringende natuur;
- emissies van fosfaat, nitraat en ammoniak leiden tot ernstige problemen; en
- het veehouderijsysteem is amoreel jegens dieren.

Deze en andere problemen vloeien volgens het rapport voort uit de intensieve produktiemethoden in de landbouw in het algemeen en in de veehouderij in het bijzonder.

Toch blijft in de plannen van Wijffels c.s. de intensieve veehouderij voortbestaan, zij het onder strakke regels, voor dierenwelzijn en tegen milieubederf. In de opdracht aan de commissie was vooral gevraagd om een perspectief voor een duurzame veehouderij in Nederland. Het rapport-Wijffels verwacht daar veel

van. De genoemde problemen zullen daarbij verdwijnen en de kwaliteit van het vlees zal sterk verbeteren – kennelijk is dit nodig – maar de boer moet dan wel een 'faire' beloning krijgen voor de geleverde kwaliteit. De consument zal derhalve veel meer voor zijn vlees moeten gaan betalen. Rond 2010 moet de traditionele, intensieve sector onder strengere voorwaarden opereren en moet de duurzame sector zijn ontplooid. Hopelijk zal het zo niet gaan en waarschijnlijk is het ook niet, zoals uit dit artikel zal blijken.

Het internationaal perspectief

Opvallend is de bijziendheid in het rapport-Wijffels: 'De nationale veehouderij wordt niet meer beleefd als een sector die voorziet in de eigen voedselbehoefte van de burger. [...] De melkveehouderij is verreweg de grootste beheerder van de groene ruimte in ons land. Het is aan te bevelen deze rol verder te ontwikkelen.' Het spreekt voor Wijffels c.s. kennelijk volkomen vanzelf dat de veehouderij blijvend in Nederland moet zijn gevestigd.

In dit verband spreekt het rapport ook van het succes van de Nederlandse uitvoer: 'Binnen de randvoorwaarden van de internationale markt weet de Nederlandse veehouderij heel goed mee te komen.'

Het feit dat tweederde van haar productie geëxporteerd wordt is daarvoor het bewijs.' Het is een bewijs uit het ongerijmde; het rapport verzwijgt immers dat die export voor het overgrote deel bestemd is voor de EU-markt, en dat is een markt die van internationale concurrentie is afgeschermd.

De oud-minister van Landbouw Braks was onlangs evenzeer misleidend op dit punt: 'We exporteren voor tientallen miljarden guldens [aan landbouwproducten], dus we zijn concurrerend in die markten.'² Inderdaad, in die markten, namelijk van de EU-lidstaten.

Maar men verzwijgt dat in een werkelijk internationaal perspectief, namelijk buiten de EU, grote delen van de landbouw niet concurrerend zijn en als noodlijdend en hulpbehoevend moeten worden gezien. Er is dan ook een scherpe tegenstelling tussen het internationaal perspectief van de landbouwlobby in Nederland, waartoe ook het rapport-Wijffels dient te worden gerekend, en het internationaal perspectief zoals verwoord door directeur-generaal van de Wereldhandelsorganisatie WTO, Michael Moore, als boven geciteerd.

Eurocentrisme in het landbouwbeleid

Van voortschrijdende liberalisering, laat staan van mondialisering of globalisering, was in de jaren '50 nog geen sprake. Toen de economische samenwerking in Europa werd voorbereid, was men nog sterk onder de indruk van de voedselschaarste in de Tweede Wereldoorlog. Men wilde zelfvoorzienend zijn; daartoe diende een boerenstand te blijven bestaan, die over een behoorlijk inkomen moest beschikken. Ook was er het inzicht dat bij economische integratie er een specialisatie tussen de lidstaten zou plaatsvinden; de angst in Frankrijk was dat dit zóver zou gaan, dat Duitsland alle industriële productie naar zich toe zou trekken, en dat de economie van Frankrijk (en Italië) tot een agrarische economie zou worden gereduceerd.³

Om deze redenen diende de Europese landbouw te worden ondersteund en tegen buitenlandse concurrentie te worden beschermd. Toen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) dan ook tot stand kwam, was dit gebaseerd op het principe van *Préférence Communautaire*: de vraag naar landbouwproducten diende zich in de eerste plaats te richten op lokaal, Europees aanbod. De bescherming van de landbouw in de EU⁴ werd hoofdzakelijk gerealiseerd door vier steunmaatregelen: prijsondersteuning, inkomenssteun, importrestricties en exportsubsidies. Het loont de moeite deze steunmaatregelen eens nader te bezien en vooral na te gaan tot welke gevolgen ze hebben geleid.

Prijsondersteuning. Teneinde boeren een redelijk inkomen te waarborgen en consumenten te beschermen tegen vervelende schommelingen in de prijzen van voedingsmiddelen, werd overeengekomen dat het GLB zou voorzien in een systeem van *afgesproken prijzen*, die uitsluitend in de EU zouden gelden, en dus niet behoefden te corresponderen met de prijsvorming op de wereldmarkt. Aldus kwam een systeem van *garantieprijzen* tot stand, met een *opkoopregeling* door de EU voor het geval dat de prijzen binnen de EU-markt beneden een bepaald niveau zouden komen. De administratie van dit prijzensysteem ging gaandeweg een stijgend aantal landbouwproducten omvatten (naast granen, ook vlees en zuivelproducten) en leidde tot een toenemende bureaucratie. Halverwege de jaren '60 had de EU dan ook via de afgesproken prijsondersteuning een systeem van marktbescherming voor nagenoeg alle landbouwproducten tot stand gebracht.⁵

Tabel 1 Interne EU-prijs ten opzichte van de wereldmarktprijs: 1999-2000 (Wereldmarktprijs = 1)

Tarwe	1,13
Mais	1,52
Suiker	2,60
Melkpoeder	1,88
Boter	2,26
Kaas	1,62
Rundvlees	1,57
Varkensvlees	1,01
Pluimveevlees	1,37
Schapenvlees	2,26
<i>Landbouwproducten (gemiddeld)</i>	<i>1,46</i>

Bronnen: Europese Commissie, *EU Trade Concessions to Least Developed Countries: Possible Impacts on the Agricultural Sector*, Brussel, 2001; OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2001*, Parijs, 2001.

De prijsondersteuning leidde tot grote afwijkingen tussen interne EU-prijzen en de prijzen op de wereldmarkt, zoals in tabel 1 is te zien; gemiddeld bedraagt de afwijking thans niet minder dan 50%. De hoge prijzen hadden ook tot gevolg dat de werkelijk schaarse factor in prijs steeg: grond. Dit leidde ertoe dat de dure factor grond intensief moest worden benut, met als gevolg een toenemend gebruik per hectare van chemische middelen (verdelgingsmiddelen, kunstmest), een toenemend aantal dieren per oppervlakte-eenheid, het rechte trekken van riviertjes en het slechten van houtwallen. De *intensieve landbouw*, gedreven door de prijsondersteuning, leidde dan ook tot schade aan het milieu, een bedenkelijke behande-

ling van dieren, en tot aantasting van het landschap.

Inkomenssteun. De prijsondersteuning leidde dus vooral tot stijging van de grondprijzen en niet zozeer tot hogere beloning voor de landbouwarbeid. Ter compensatie werd directe inkomenssteun ingevoerd. Deze vorm van steunverlening is direct zichtbaar in het overheidsbudget, net als bij andere sociale voorzieningen. De landbouwlobby zag haar dan ook als een nadeel vergeleken bij de prijsondersteuning, die buiten de overheidsbegroting om door de consument wordt opgebracht.

De inkomenssteun is voorts veelal gekoppeld aan de omvang van het bedrijf. Dit betekent dat vooral reeds *rijkere boeren* van deze steun profiteren: in 1996 ontvingen in de EU de grootste landbouwbedrijven (25%) naar omvang 70% van de inkomensondersteuning.⁶ Het totaal aan inkomenssteun aan de landbouw in de EU bedroeg f 85 miljard in 1999.

Niettegenstaande deze steunverlening blijft het inkomen van de boeren zich ongunstig ontwikkelen. Sinds 1973 steeg het reële inkomen in de EU gemiddeld met 2,1% per jaar, in de sector landbouw slechts met 1,4%.⁷ In Nederland leeft bijna een kwart van de boeren onder de armoedegrens.⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat vele boeren uit een gebrek aan perspectief hun bedrijf sluiten (in Nederland elf per dag).⁹ En in de gevallen dat het inkomen van boerengezinnen gelijke tred houdt met dat van de gezinnen in de rest van de economie, is dit vooral toe te schrijven aan andere bronnen van inkomen, buiten de landbouw.¹⁰

Inmiddels betalen belastingbetaler en consument het gelag. De belastingbetaler voor de inkomenssteun en andere subsidies, de consument voor de prijsondersteuning. In de EU gaat het daarbij in 1999 om in totaal f 260 miljard per jaar, waarvan ongeveer een derde door de belastingbetaler wordt opgebracht en tweederde door de consument. In Nederland is de overdracht aan de landbouw voor een gezin met twee kinderen f 2.800 per jaar. Gezien de aard van de producten drukt de last vooral zwaar op gezinnen met lage inkomens. Zij ontvangen hiervoor géén inkomenssteun.

Importrestricties. De kunstmatig hoge landbouwprijzen in de EU zouden niet gehandhaafd kunnen worden als invoer tegen veel lagere prijzen van buiten de EU mogelijk zou zijn. De EU-markt wordt dan ook voor zulke invoer afgeschermd door torenhoge tariefmuren. Aanvankelijk werd dit gedaan door het opleggen van variabele heffingen, die het wisselend verschil tussen wereldmarktprijzen en de interne EU-prijzen opvulden.¹¹ Sinds de onderhandelingen in het kader van de Uruguay Ronde van de voorganger van de WTO, de GATT, zijn de variabele heffingen niet langer toegestaan en dienen zij vervan-

gen te worden door vaste tarieven. Vaste tarieven werken immers minder verstoring op de internationale handel dan variabele heffingen, omdat vaste tarieven de prijs met een vast percentage verhogen; voorts bieden zij ten minste een stevig handvat voor verlaging, wat in komende onderhandelingsronden wordt beoogd.

Tabel 2 Gemiddeld invoertarief van de EU op landbouwprodukten (in procenten) (N.B. Tarieven ex-Uruguay Ronde)

Tarwe	156
Overige granen	134
Suiker	297
Zuivelprodukten	289
Rundvlees	125
Varkensvlees	52
Pluimveevlees	45
Industrieprodukten (gemiddeld)	4

Bron: W. Martin & L.A. Winters (red.), *The Uruguay Round and Developing Countries*, 1996 (zie noot 12)

Inmiddels heeft de EU bij omzetting van heffingen in tarieven een methode gebruikt om tot *zo hoog mogelijke vaste tarieven* te komen ('dirty tariffication').¹² De resultaten zijn te vinden in tabel 2; de tarieven, waarmee concurrerende invoer van landbouwprodukten wordt geweerd, zijn extreem hoog; het gemiddeld tarief voor industrieprodukten is daarentegen beneden de 4%.

Het geval van suiker is illustratief: tegen een derde van de kosten in de EU kan suiker in het Caraïbisch gebied worden geproduceerd; maar een tarief van bijna 300% (!) houdt deze suiker effectief tegen. Zo wordt een volkomen overbodige suikerbietenproductie in Europa in stand gehouden, terwijl de landen in het Caraïbisch gebied exportopbrengsten en inkomen worden onthouden.

Wat geldt voor suiker, geldt voor een grote reeks andere produkten, zoals vlees, zuivelprodukten, enz. Door de invoerbelemmeringen rond de EU-markt lopen de ontwikkelingslanden jaarlijks een bedrag van ruim f 40 miljard mis, ruim drie maal zoveel als het bedrag dat de EU jaarlijks aan ontwikkelingshulp uitgeeft.¹³ Minister Herfkens noemt het EU-landbouwbeleid dan ook 'schandalig'.¹⁴

Exportsubsidies. De hoge interne EU-prijzen hebben niet alleen kunstmatig landbouwproductie in stand gehouden, maar zelfs aanzienlijke toename uitgelokt. De EU is steeds meer zelfvoorzienend geworden in landbouwproductie; in een groot aantal gevallen is er zelfs sprake van overproductie; in tabel 3 zijn enkele ontwikkelingen sinds 1960 weergegeven.

Tabel 3 Zelfvoorzieningsgraad landbouwprodukten EU: 1960-1999 (in procenten) (Productie in EU als percentage van consumptie in EU)

	1960	1998/1999
Tarwe	90	120
Mais	64	94
Suiker	104	138
Melkpoeder	139	201
Boter	101	99
Kaas	100	105
Rundvlees	92	105
Varkensvlees	100	108
Pluimveevlees	93	111

Bron: Europese Commissie, *Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information*, Brussel (verscheidene jaargangen).

Deze overschotten werden aanvankelijk opgeslagen in boterbergen, melkmeren, enz., wat met hoge kosten gepaard ging.¹⁵ Gaandeweg groeide het inzicht dat export een beter alternatief is. Maar gezien de veel lagere wereldmarktprijzen kan dit niet zonder prijstoeslagen. Met deze exportsubsidies wordt de EU-overproductie op de wereldmarkt *gedumpt*.

De effecten zijn desastreus, zoals uit enkele voorbeelden blijkt. Door het dumpen van goedkope melkpoeder door de EU op de Jamaicaanse markt werden lokale producenten weggeconcentreerd. In de Sahel gebeurde hetzelfde met de lokale veeteeltsector door goedkoop vlees uit de EU. Elders in Afrika kunnen landen waar het goed gaat met de landbouw, hun produkten niet kwijt, omdat ze daar moeten concurreren met de voedseloverschotten uit de EU, die er tegen afbraakprijzen worden gedumpt.¹⁶

De OESO bevestigde onlangs het verstoring karakter van exportsubsidies op het patroon van productie en handel in de wereld en becijferde dat 90% van de exportsubsidies in de wereld is toe te schrijven aan de EU.¹⁷

Het GLB werkt dus in een aantal opzichten verstoring op de wereldmarkt. Door de eigen markt afgesloten te houden, wordt concurrerende productie elders verhinderd. De wereldmarkt wordt daarmee in de richting gedreven van een restmarkt, waar overschotten met subsidies worden gedumpt; dit leidt tot druk op de prijzen, die een extra rem zetten op de productie in ontwikkelingslanden. De stabiliteit op de EU-markt wordt derhalve gekocht met *hoge interne prijzen* en een grondige *verstoring op de wereldmarkt*. Het rapport-Wijffels wijdt er niet één regel aan.

Evaluatie van het GLB

Het EU-landbouwbeleid is door de landbouwlobby afgedwongen en gepropageerd, maar blijkt inmiddels vastgelopen. De *consument/belastingbetaler* wordt op onnodig hoge kosten gejaagd; uit het in tabel 4 gepresenteerde overzicht blijkt dat in Europese landen buiten de EU de landbouwbescherming nog kostbaarder is. De Europese Commissie heeft derhalve kennelijk een matigende invloed tegenover de nog protectionistische nationale regeringen.

Tabel 4 Totale overdrachten van het landbouwbeleid: 1997-1999 (in guldens per capita)

Australië	203
Canada	315
EU-15	688
Japan	1078
Nieuw-Zeeland	104
Noorwegen	1269
Verenigde Staten	624
Zwitserland	1688

Bron: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000*, Parijs, 2000.

Ook de *landbouwverwerkende industrie* wordt op kosten gejaagd, doordat de grondstoffen tegen te hoge prijzen moeten worden ingekocht; exportrestituties zijn nodig om dit verlies aan concurrentiekracht te compenseren.

Zelfs voor de *boerenstand* biedt het GLB géén perspectief: achterblijvende inkomens, faillissementen en een sociaal isolement wegens milieuvuiling, slechte behandeling van dieren en de in het rapport-Wijffels genoemde schandalen en calamiteiten, waardoor het vertrouwen van de consument is ondermijnd.

Ook in termen van *eigen doelstellingen* is het GLB een fiasco gebleken.¹⁸ Zo kan voor het leefbaar houden van het platteland de landbouw, alleen al vanwege de schaalvergroting, slechts een afnemende betekenis hebben; kleinschalige industrie en diensten bieden dan ook veel betere mogelijkheden.

Inmiddels wordt ruim f 250 miljard per jaar weggesmeten aan een sector die in de EU grotendeels zijn bestaansrecht heeft verloren. En het is geaccepteerd beleid dat noodlijdende sectoren niet moeten worden ondersteund. In Nederland is dit nog eens onderstreept door de RSV-enquête in 1983 ten aanzien van de scheepsbouw. De Europese Commissie poogt herhaaldelijk het GLB te hervormen, maar boekt slechts weinig succes, vooral door tegenwerking van een aantal lidstaten.

Waar het ontstaan van een *Fortress Europe* voor handel in industrieproducten en voor buitenlandse investeringen goeddeels is voorkomen, blijft het voor de landbouw voortbestaan. Dit komt de internationale *standing* van de EU niet ten goede. Door Amerikaanse druk moest de EU in 1993 nog gedwongen worden, tegen de wens van de Fransen, tot concessies rond liberalisering van de landbouw in het *Blair House akkoord*, waarmee de Uruguay Ronde werd gered. Thans is de afgesloten EU-landbouwmarkt ook een bron van ergernis voor een reeks ontwikkelingslanden, die in de wereldeconomie mondiger worden.

Een uitvlucht

Nu de traditionele landbouw is vastgelopen, stelt men zich veel voor van 'biologische', 'ecologische', 'biologisch dynamische' en 'duurzame' landbouw.¹⁹ Het rapport-Wijffels is er een voorbeeld van en ook de Duitse minister van Consumentenzaken en Landbouw Renate Künast is vastbesloten een *Agrarwende* door te zetten, met als doelstellingen: kwaliteit in plaats van kwantiteit, bescherming van milieu en consument, kleinschalige landbouw met regio-gebonden aanbod en vraag. De ommekeer moet bewerkstelligen dat het aandeel van de biologische landbouw in tien jaar tijd stijgt tot 20% van de totale landbouwproductie. Het zijn zeer ambitieuze plannen, omdat dit aandeel thans slechts 1% bedraagt. En zelfs bij deze ambitieuze plannen zou dus in tien jaar tijd nog steeds 80% van de productie uit de traditionele landbouw komen.

Inmiddels zou het natuurlijk voor het milieu, voor de behandeling van dieren en voor de voedselveiligheid beter zijn indien ecologisch verantwoorde methoden zouden worden toegepast. Maar de vraag is ook hier waarom dit binnen de EU moet gebeuren.

De traditionele landbouw is vastgelopen en kan zonder enorme steun niet doorgaan, omdat in rijke landen de loonkosten en in Nederland de grondkosten te hoog zijn in relatie tot de produktiviteit van deze sector. En wat voor de traditionele landbouw geldt, is *a fortiori* van toepassing op de ecologische landbouw, die immers land-extensiever en arbeidsintensiever is. De Consumentenbond heeft dan ook becijferd dat biologische produkten 30 tot 50% duurder zijn dan de traditionele produkten. De consument wil daar nog niet aan. Gelukkig is er een beter alternatief.

Wat dan wel

De hoge tariefmuren rond de EU-markt en de noodzaak van subsidies om de overschotten buiten de EU af te zetten, zijn even zovele bewijzen dat de landbouw in de EU niet-concurrerend is. Veel beter zou

het dan ook zijn de grenzen van de EU open te stellen voor concurrerende invoer vanuit landen die veel beter geschikt zijn voor landbouwproductie.

In de Uruguay Ronde (1986-1993) zijn voor het eerst de landbouwproductie en de handel in landbouwprodukten binnen het multilaterale kader van de VN gebracht, onder de GATT en thans onder de WTO. In die Ronde is – onder hevig verzet van de EU – een voorzichtig begin gemaakt met het aan banden leggen van importprotectie, export- en andere subsidies, en vergroting van de markttoegankelijkheid voor invoer.²⁰

Bij de komende WTO-onderhandelingen zullen deze elementen worden versterkt.²¹ Van wereldomvattende liberalisering zullen alle landen profiteren.²² De ontwikkelingslanden zullen hun productie en uitvoer kunnen uitbreiden, niet langer gehinderd door invoerbelemmeringen en het dumpen van gesubsidieerde uitvoer door de rijke landen. De consumenten en de werkende industrie in de rijke landen zullen profiteren door meer variëteit tegen veel lagere prijzen.

Nu de formele belemmeringen voor een internationale arbeidsverdeling voor de landbouw door de WTO verder zullen worden aangepakt, probeert de EU haar landbouwproductie alsnog te beschermen door veel ophef te maken over het 'Europese model' van de landbouw, de multifunctionaliteit en de hogere standaarden voor milieu en gezondheid en regionale gebondenheid.²³ Ook dit alles is vrij doorzichtig.

Twee bangmakers

De opstelling van de EU voor de komende landbouwonderhandelingen is niet nieuw, maar weerspiegelt de traditionele stellingname van de landbouwlobby, die zich altijd tegen liberalisering heeft verzet op basis van twee bangmakerijen: de voedselveiligheid en de voedselafhankelijkheid.

Wat betreft de *voedselveiligheid* is de traditionele landbouw al niet erg deugdelijk bevonden, maar dat ontwikkelingslanden niet in staat zouden zijn voedselveilig te produceren, is een leugen om slechtwil. De *eco-labels* op de produkten in de supermarkt spreken een duidelijke taal wat betreft de landen van herkomst: China, Kenia, Thailand, enz. En voor de ruim f 250 miljard die door de consument/belastingbetaler bij liberalisering van de landbouw niet meer opgebracht behoeven te worden, kunnen wel een paar EU-controleurs worden aangesteld om de voedselveiligheid te bewaken: zowel buiten de EU als daarbinnen.

Dat het gevaarlijk zou zijn de EU grotendeels *afhankelijk* te maken van invoer van voedingsmiddelen, is de tweede bangmaker, die allang naar het rijk der fabelen is verwezen.²⁴ De huidige onafhankelijkheid is overigens flinterdun; de landbouw is door

gebruik van kunstmest en andere chemicaliën sterk afhankelijk van de import van olie. Zijn economische strafmaatregelen jegens Irak nog met enige moeite te organiseren, jegens een economisch grote mogelijkheid als de EU is dit niet mogelijk; thans bestaat die afhankelijkheid al voor koffie, thee, bananen, cacao en andere producten, zonder dat de betrokken exporterende landen een boycot overwegen.

Ontwikkelingslanden zullen zich niet deemoedig blijven opstellen in de mondiale onderhandelingsronden. Zij zullen het niet accepteren zelf hun grenzen te moeten openstellen voor invoer van hoogwaardige producten en diensten vanuit de rijke landen, terwijl deze hun grenzen gesloten houden voor landbouw- en andere producten, waarin de ontwikkelingslanden een comparatief voordeel hebben.²⁵

Ten slotte schept onderlinge afhankelijkheid tussen landen in het economisch verkeer naast welvaart ook meer stabiliteit en vrede, zoals onlangs nog door de WTO werd beargumenteerd, en al veel eerder werd aangetoond door professor Jan Tinbergen.²⁶

Tabel 5 Aandeel van landbouw in werkgelegenheid in Nederland: 1849-1999 (in procenten)

1849	44
1899	31
1960	11
1999	3

Bronnen: CBS, *Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen*, Voorburg, 1994.

Wereldbank, *World Development Report 2000/2001*, New York: Oxford University Press, 2000.

Tabel 6 Aandeel landbouw in bruto binnenlands produkt: 1998 (in procenten)

Landengroep	Per capita inkomen	Percentage
Lage-inkomenslanden	< 760 \$	21
Lage-midden-inkomenslanden	760-3.030 \$	12
Hoge-midden-inkomenslanden	3.030-9360 \$	7
Hoge-inkomenslanden	> 9.360 \$	2

Bronnen: CBS, *Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen*, Voorburg, 1994.

Wereldbank, *World Development Report 2000/2001*, New York: Oxford University Press, 2000

Herstructurering

Vanuit het gezichtspunt van de WTO is in Nederland 70% van de landbouw niet-concurrerend. Het afbre-

ken van de tariefmuren zou voor de consument en de verwerkende industrie de genoemde voordelen brengen van meer variatie tegen veel lagere kosten. Concreet zou alle suiker tegen een derde van de huidige EU-prijs worden ingevoerd; wat betreft vlees zou de consument de keuze hebben uit geïmporteerde traditionele en biologische producten, bijvoorbeeld uit Argentinië en Uruguay, beide tegen veel lagere kosten dan thans; maar bij open grenzen zou de Nederlandse consument toch ook kunnen opteren voor lokaal geproduceerd vlees, traditioneel of biologisch, dat dan wel drie maal zo duur zou zijn als de producten van elders. Aldus zou het de *consument* zijn die bepaalt of er voor een dure, lokale produktie bestaansrecht zou zijn. Thans wil de landbouwlobby dat opleggen.

Als 70% van de Nederlandse landbouw zou verdwijnen, zou de helft van de grond vrijkomen voor produktiever gebruik: bedrijfsterreinen, transport, woningbouw en vooral (bijv. 80%) voor natuurgebieden en recreatieterreinen.

Herstructurering van de landbouw dient wel een menselijk gezicht te hebben. Dit geldt altijd voor sanering van een niet meer concurrerende sector, maar in verband met de landbouw geldt dit eens te meer; de boeren hebben immers bij hun economisch handelen niet anders dan de prikkels van het landbouwbeleid gevolgd. Dit betekent dat openstelling van de EU-grenzen een vast einddoel dient te zijn, maar dat daarvoor een behoorlijke termijn dient te worden genomen, bijvoorbeeld twintig jaar. Dit biedt de gelegenheid tot gelijkmatige herstructurering met programma's voor bedrijfsbeëindiging en omscholing. De uittocht uit de landbouw is overigens een proces dat al eeuwen aan de gang is en dat onderdeel is van economische ontwikkeling (zie tabellen 5 en 6). ■

Noten

- 1 Commissie Wijffels, *Toekomst voor de Veehouderij: Agenda voor een herontwerp van de sector*, Rapport aan de Minister van LNV, mei 2001.
- 2 VPRO, *Radio 1*, 15 juni 2001.
- 3 Uiteindelijk bleek de specialisatie vooral binnen en niet tussen bedrijfstakken plaats te vinden: Renault en Mercedes bleven bestaan, Borgward en Simca verdwenen. Zie: J. Pelkmans, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Harlow: Longman, 1997.
- 4 De afkorting EU wordt gebruikt om de samenwerking in het verband van opeenvolgend EEG, EG en EU aan te geven.
- 5 Voor een overzicht van de ontwikkelingen in het GLB zie: Europese Commissie, *EC Agricultural Policy for the 21st Century*, Brussel, 1994.
- 6 OECD, 'Agricultural Policy Reform: Development and Prospects', in: *OECD Observer*, juni 2000.
- 7 Pelkmans, a.w. *noot 3*.

- 8 LEI (Landbouw-Economisch Instituut), *Agrarische gezinnen en hun inkomens: Is er sprake van armoede?*, Den Haag, 1999.
- 9 *NRC Handelsblad*, 31 maart 2001.
- 10 OECD, a.w. noot 6.
- 11 Europese Commissie, a.w. noot 5.
- 12 W. Martin en L.A. Winters (red.), *The Uruguay Round and Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- 13 *Internationale Samenwerking*, maart 2001.
- 14 *Volkscrant*, 27 juni 2000.
- 15 Door middel van goedkope 'kerstboter', voedselhulp of vernietiging werden de voorraden geruimd.
- 16 *Onze Wereld*, november 2000.
- 17 OECD, *A forward-looking analysis of export subsidies in agriculture*, Parijs: OECD, 2001.
- 18 Zie hiervoor de nog steeds uitstekende overzichten in: L.A. Winters, *The Economic Consequences of Agricultural Support: A Survey*, OECD Economic Studies, No 9, 1987; en L.A. Winters, *The So-Called 'Non-Economic' Objectives of Agricultural Support*, OECD Economic Studies, No 13, 1990.
- 19 Interessante informatie over biologische landbouw geeft: M. Schneider, 'Mythen van de landbouw', in: *Platform Biologica*, oktober 2000.
- 20 Zie voor een overzicht J. Kol, 'Implications of the Uruguay Round for Agriculture, the Consumer and the International Division of Labour', in: A. Tovias en U. Wacker (red.), *The World Trade System After the Uruguay Round*, Jeruzalem: Friedrich Naumann Stiftung, 1997; en Martin en Winters, a.w. noot 12.
- 21 Zie: *WTO Agricultural Negotiations, The Issues, and where we are now*, Genève: WTO, mei 2001.
- 22 K. Anderson, B. Hoekman en A. Strutt, *Agriculture and the WTO: Next Steps*, Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Helnaes, Denemarken, juni 1999.
- 23 WTO, *EC Comprehensive Negotiating Proposal*, Genève: WTO, 14 december 2000.
- 24 Zie voor een grondige uiteenzetting L.A. Winters, a.w. noot 18.
- 25 WTO, *Cairns Group Negotiating Proposal, Export Competition, Domestic Support, Market Access*, Genève: WTO, 16 juni, 22 september en 10 november 2000.
- 26 WTO, *Annual Report 1998*, Genève: WTO, 1998; J. Tinbergen, *International Economic Co-operation*, Amsterdam: Elsevier, 1945.

Over de auteur

Dr. J. Kol is verbonden aan het Erasmus Centre for Economic Integration Studies van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij is veel dank verschuldigd aan drs B. Kuijpers, verbonden aan dezelfde instelling, voor zijn medewerking.

NGIZ

Lezingenprogramma september/oktober

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR
INTERNATIONALE ZAKEN

Onderwerp: World Population Growth: Implications for Europe
Spreker: Prof. Ron Lesthaeghe, Vrije Universiteit Brussel
Taal: Engels
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS-Centraal)
Datum: dinsdag 11 september, aanvang 20.00 uur, vrij toegankelijk, zonder aanmelden

Onderwerp: The Financial Capital of Europe
Sprekers: Mishal Husain, journaliste *BBC World Service*
Maarten Schinkel, journalist *NRC Handelsblad*
Taal: Engels
Plaats: Eggertzaal van het Nieuw Kafe op de Dam, Amsterdam (naast de Nieuwe Kerk)
Datum: dinsdag 11 september, aanvang 20.00 uur, vrij toegankelijk, zonder aanmelden
Organisatie: BBC World, NGIZ Afdeling Amsterdam en Atlantische Commissie

Mullerlezing 2001, georganiseerd door het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) in samenwerking met het International Institute for Asian Studies (IIAS)

Onderwerp: Enhancing EU's Partnerships with Asia
Spreker: Rt. Hon. Chris Patten, Commissioner for External Relations of the European Commission and former Governor of Hong Kong.
Taal: Engels
Plaats: Groot Auditorium Universiteit Leiden, Rapenburg 73, Leiden
Datum: maandag 15 oktober, aanvang 16.00 uur
Aanmelden: 071 527 2227 of iias@let.leidenuniv.nl

Ons actuele programma vindt u op www.clingendael.nl/ngiz.htm

Lidmaatschap

Het NGIZ-lidmaatschap biedt u een interessant lezingenprogramma, gratis toegang tot de bibliotheek van Instituut Clingendael en een exemplaar van de in druk verschenen Mullerlezing door Els De Temmerman over *Africa in a vicious circle*.

Jaarcontributie f 60,— (student f 30,—)

Aanmelden bij Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage

Fax 070—324 02 64 – e-mail: ngiz@clingendael.nl

Azerbajdzjan: de moeilijke weg naar de democratie

MARTIN VAN DEN HEUVEL

HET UITEENVALLLEN VAN DE SOVJETUNIE IN augustus 1991 betekende voor de Trans-Kaukasus, en zeker voor Azerbajdzjan, iets totaal anders dan voor de Baltische republieken. Voor Estland, Letland en Litouwen was dit een politiek wonder: het herwinnen van hun vrijheid en onafhankelijkheid, zoals dat in het interbellum had bestaan.

Azerbajdzjan was onafhankelijk geworden zonder dat veel Azeri dat wilden en zelfs zonder dat ze precies beseften wat dat inhield. De eerste partijsecretaris, Ajaz Moetalibov, werd bij acclamatie opeens president van een zelfstandige staat en de brave model-communisten van de lokale Sovjet werden zomaar parlementsleden. Alle mogelijke staatscomités, die nooit anders gedaan hadden dan de bevelen van Moskou uitvoeren, werden ineens 'ministeries'.

Deze politieke aardschok was drie jaar eerder voorafgegaan door een minstens even grote klap. Op 20 februari 1988 nam de Sovjet van Nagorni-Karabach – een autonoom district in de Azerbajdzjaanse republiek – het besluit Moskou te vragen om het gebied bij Armenië te voegen. Eerder al hadden in de hoofdstad van Nagorni-Karabach, Stepanakert, voor dat doel straatdemonstraties plaatsgevonden, die snel navolging kregen in de Armeense hoofdstad Jerevan.'

Moskou had Nagorni-Karabach, met zijn meerderheid van ruim 70% Armeniërs, in de jaren '20 aan Azerbajdzjan toebedeeld. De Russische regering zocht toen toenadering tot Turkije en steunde daarom liever Azerbajdzjaanse dan Armeense eisen ten aanzien van dit gebied. De Armeniërs hadden zich echter nooit bij die beslissing neergelegd.

De demonstraties in Stepanakert en Jerevan kregen snel een griezelig vervolg. In de ochtend van 22 februari 1988 schoten Armeniërs in Nagorni-Karabach twee jonge Azeri neer. In de middag werden vervolgens ruim een dozijn door Azeri bewoonde

In Azerbajdzjan, tien jaar na de onafhankelijkheid heerst nog steeds instabiliteit en is er nog geen sprake van echte democratie. Bovendien zet het onopgeloste vraagstuk-Nagorni-Karabach voortdurend druk op de ketel.

gemeenten in Nagorni-Karabach door lokale Armeense eenheden aangevallen en geplunderd. Duizenden Azeri-gezinnen vluchtten uit hun huizen en de meesten van hen trokken naar Sumgait, twintig kilometer ten noorden van Bakoe.

's Avonds 27 februari gingen jonge Azerbajdzjaanse vluchtelingen, de meesten met een flink glas op, in het centrum van Sumgait op zoek naar de volgens geruchten Armeense verkrachter van een Azerisch meisje. Later bleek het slachtoffer een Armeens meisje te zijn geweest dat door, eveneens dronken, Armeniërs verkracht was. Een nachtmerrie van drie dagen daalde vervolgens over Sumgait neer. De lokale politie deed weinig en pas op 1 maart maakten politie-eenheden van buiten een einde aan de gevechten, die officieel 32 doden hadden gekost: 26 Armeniërs en 6 Azeri. De Armeniërs spraken van een 'goed voorbereide pogrom', waarbij niet 26, maar honderden Armeniërs zouden zijn omgebracht.

De woede van vele mensen en de overduidelijke incompetentie van de Azerbajdzjaanse overheid om orde op zaken te stellen, leidden tot nog meer geweld. In Nagorni-Karabach ontstonden gevechten tussen Armeense en Azerbajdzjaanse plattelandsbewoners; treinen, bussen en auto's werden het doelwit van sluipschutters en bommen. In Armenië werden in één week de laatste zeven door Azeri bewoonde dorpen 'geschoond'. De Armeense autoriteiten deden niets om dit geweld tegen te gaan. Als reactie werden duizen-

den Armeense families gedwongen Bakoe te verlaten, sommige verjaagd door Azerbajdzjaanse jongeren, andere door de overheid geëvacueerd om erger te voorkomen. Toch bleven enkele tienduizenden Armeniërs, beschermd door de politie, de hele oorlog in Bakoe wonen.²

De affaire-Karabach leidde in Azerbajdzjan tot massale nationalistische betogingen en de oprichting van het Azerbajdzjaanse Volksfront. Voor dit Volksfront vormden democratisering en onafhankelijkheid de voornaamste doeleinden. Hoog op de agenda stond de gedachte dat er onder het sovjetbewind sprake was geweest van economische uitbuiting van Azerbajdzjan. Het Volksfront was een verzameling van vele groeperingen die nooit tot een politieke partij zouden uitgroeien.

In de beginfase richtte de woede van de gewone Azeri zich minder op de Armeniërs dan op Moskou en hun eigen pro-Moskou-autoriteiten. Het beleid van Gorbatsjov blonk daarbij niet uit door resoluut ingrijpen, ook al wees hij de aansluiting van Nagorni-Karabach bij Armenië af. Deze besluiteloosheid en de toenemende haat leidden op 13 januari 1990 in Bakoe tot straatgevechten tussen Azeri en Armeniërs. Ondanks oproepen van het Volksfront greep de politie niet in en 's avonds telden beide volken al meer dan dertig gesneuvelden. Uiteindelijk maakte het Russische leger onder leiding van generaal Alexander Lebed genadeloos een einde aan de strijd. In Lebeds rapport staat dat hij niet over tanks beschikte en zijn mannen slechts had laten schieten wanneer ze aangevallen werden. De waarheid was anders: Lebed liet zijn tanks op ongewapende mensen schieten.

Anders dan in Georgië, waar een harde actie van het Russische leger in 1989 een massale campagne voor onafhankelijkheid teweeg bracht, reageerden de Azeri vrij mat. De communistische leider Moetalibov slaagde er na januari 1990 vrij gemakkelijk in het Volksfront klein en de touwtjes in handen te krijgen. Hij probeerde Moskou te bewegen de opstand in Nagorni-Karabach te onderdrukken om zo de Azeri duidelijk te maken dat de communistische partij de beste garantie vormde voor stabiliteit en vooruitgang. Maar in augustus 1991 steunde Moetalibov de mislukte coup tegen Gorbatsjov. Hoewel hij een maand later al zijn communistische verleden van zich had afgeschud en, als enige kandidaat, tot president van het inmiddels onafhankelijk Azerbajdzjan was gekozen, bleef zijn aanzien gering. In februari 1992 werd Moetalibov tot aftreden gedwongen toen Armeense 'zelfverdedigingskrachten' in Nagorni-Karabach het stadje Khojali binnenvielen en daar een duizendtal Azeri om het leven brachten, onder wie meer dan de helft vrouwen en kinderen. Moetalibov hield de informatie over deze ramp vier dagen verborgen voor de Azerbajdzjaanse

bevolking, maar hij moest daarna zijn positie opgeven.³

Onvoorziene onafhankelijkheid

Intussen was Azerbajdzjan onafhankelijk geworden zonder dat het ernaar gestreefd had en zonder dat vele Azeri beseften wat dat inhield. Zelfs het Volksfront, dat nationale soevereiniteit in zijn vaandel droeg, had nauwelijks een idee wat dat in de praktijk betekende. Er woedde inmiddels in Nagorni-Karabach een echte oorlog. De Armeniërs beschikten daarbij over een behoorlijk leger. Geld van rijke Armeniërs uit de hele wereld stelde hen in staat wapens te kopen, veel van het afbladderende sovjetleger. Na het uiteenvallen van de Sovjetunie ging Moskou bovendien Armenië steunen om zo invloed in de Trans-Kaukasus te behouden. Azerbajdzjan had geen eigen leger. Dat moest ijlings worden opgericht door het inhuren van ex-sovjetofficieren en huurlingen uit voormalige sovjetrepublieken, Turkije en het Midden-Oosten. Korporaals werden tot generaals gepromoveerd. Zelfs een legerparade die eind 1991 in Bakoe moest worden gehouden, eindigde in een totale chaos.⁴ Door dit alles konden in Azerbajdzjan zelfgevoormde legertjes ontstaan van lokale machthebbers, die duidelijk andere doeleinden hadden naast het bestrijden van de Armeniërs.

De Armeniërs van Nagorni-Karabach riepen in februari 1992 hun gebied tot een onafhankelijke republiek uit. Zij verordonneerden de lokale Russische troepen daar te blijven en de soevereiniteit en veiligheid van deze nieuwe staat te helpen verzekeren. Een paar maanden later veroverden de Armeniërs Sjoesja, de tweede stad van Nagorni-Karabach waar een meerderheid van Azeri woonde, en Latsjin, waardoor ze de corridor van Nagorni-Karabach naar Armenië in handen kregen. Hierbij kwamen tussen 2.000 en 3.000 Azeri om het leven, de overgrote meerderheid burgers. In juni 1992 bedroeg het totale aantal van huis en haard verdreven Azeri al zo'n 450.000.⁵

Verkiezingen in juni 1992 brachten de leider van het Volksfront, de filoloog Abulfaz Eltsjibej, aan de macht. Deze trok zijn land terug uit het door Rusland geleide GOS⁶ en wilde zich geheel op het Westen oriënteren. De nieuwe Azerbajdzjaanse president streefde daarbij nauwe relaties met Turkije na. Hij meende dat Turkije een goed voorbeeld was qua Westers-geaarde politieke instellingen en geloofde in de etnische en culturele verwantschap met dat land.⁷ Tijdens een bezoek in juni 1992 had hij in Turkije het graf van Atatürk bezocht en verklaard: 'Grote commandant, ik ben trots, mede namens mijn volk, dat ik u mag bezoeken. Uw soldaat. Eltsjibej.'⁸

Eltsjibejs hoop op Turkije en het Westen kwam

waarschijnlijk te vroeg en leverde weinig op. Turkije kon en wilde op politiek gebied weinig voor Azerbajdzjan betekenen. Tegelijkertijd was Turkije economisch niet sterk genoeg om via investeringen van groot belang te zijn voor zijn noordoostelijke buurman. Daarbij kwam dat het regime van Eltsjibej zeer chaotisch was. Hij gaf het Azerbajdzjaanse leger opdracht in de aanval te gaan. Maar de aanval van een allegaartje van Rode Leger-veteranen en slecht opgeleide dienstplichtigen leidde tot een totaal fiasco met honderden doden. Een Armeense aanval op het stadje Khelbajar, waarbij 3.000 à 4.500 vaak weerloze slachtoffers vielen, had in ieder geval het voordeel dat de internationale gemeenschap wakker schrok. De Veiligheidsraad veroordeelde dit als 'agressie door lokale Armeense troepen' tegen Azerbajdzjan. De Verenigde Staten, met hun machtige Armeense lobby, zagen er in dit geval van af hun vetorecht te gebruiken. De constante ontkenning van Armenië dat het bij de gevechten in Nagorni-Karabach betrokken was, werd weer eens weersproken door zijn grote bijdrage aan de verovering van Khelbajar. De Verenigde Naties veroordeelden de latere militaire operaties van Armeense troepen in nog twee resoluties.⁹ In juni 1993 kwam er een einde aan het regime van Eltsjibej. Hij vluchtte naar Nachitsjevan, toen een rebellerende lokale bevelhebber, Surat Huseinov, met zijn troepen naar Bakoe oprukte.

De nieuwe president, Aliëv, benoemde Huseinov tot premier, om een jaar later met hem af te rekenen. De Armeniërs maakten van deze machtswisseling gebruik door het gebied tussen Nagorni-Karabach en Iran te veroveren. Bij deze operatie werden meer dan 100.000 Azeri over de Iraanse grens gedreven. Het totale aantal uit Azerbajdzjan verdreven Armeniërs bedroeg inmiddels tussen de 300.000 en 350.000 mensen. Het totale aantal verdreven Azeri was ongeveer 750.000.¹⁰ De Armeniërs bezetten inmiddels 14,5% van Azerbajdzjan (12.520 km²) en doen dat tot de dag van vandaag. De Armeniërs van Nagorni-Karabach (4.400 km², ongeveer zo groot als Overijssel) houden daarmee een van Azeri gezuiverd gebied bezet dat drie maal zo groot is als hun oorspronkelijke gebied. Dit beantwoordt geheel en al aan het denken van extremistische Armeniërs, die dromen van het herstel van een vroeger Armenië met een veel grotere omvang. Zij vergeten daarbij dat er in het verleden naast Armeniërs ook andere volken woonden en dat de grenzen van staten in de geschiedenis herhaaldelijk veranderd zijn.

Economische hervormingen onder Aliëv

Met Hejdar Aliëv kwam in Azerbajdzjan een oude bekende op de troon. Deze in 1923 geboren politicus

was via de KGB-ladder omhoog geklommen en werd in 1969 eerste partijsecretaris van Azerbajdzjan. In 1981 werd hij zelfs opgenomen in het Politbureau, maar onder Gorbatsjov kreeg hij het moeilijk en raakte hij zijn functie kwijt. Aliëv was in Azerbajdzjan vrij populair. Het democratisch besef onder gewone mensen was gering en sinds de val van het communisme hadden ze alleen maar oorlog, verwarving en achteruitgang meegemaakt. Wat zij wilden was een leider die met harde hand de corruptie zou bestrijden en de economie zou herstellen. Eind 1993 leefde 80% van de bevolking beneden de armoedegrens.¹¹

Aliëv had de eerste jaren nodig om de macht goed in handen te krijgen; in oktober 1993 vond nog een aanslag op hem plaats. Pas in 1996, en onder druk van het IMF, begon de privatisering op gang te komen. Midden 1998 waren bijna alle midden- en kleinbedrijven geprivatiseerd, maar bij grotere bedrijven ging het aanzienlijk trager. Ook in Azerbajdzjan ging het privatiseringsproces soms gepaard met zakkenvullerij door nieuwe eigenaars ten koste van de bedrijven en de werknemers. Linkse politieke partijen pleiten daarom voor een gemengde economie, waarin de belangen van de werknemers veiliger zouden zijn.¹²

Azerbajdzjan, met zijn 86.600 km² ongeveer twee maal zo groot als Nederland, heeft een bevolking van zo'n 7,5 miljoen, van wie 87% Azeri, 6% Russen, 3% Lezgiërs en 2% Talysji. Van de meer dan 30 miljoen Azeri woont overigens het grootste aantal, naar schatting tegen de 20 miljoen, in Noord-Iran. Na 1945 hield Stalin een jaar Noord-Iran bezet, waarschijnlijk met blijvende machtsuitbreiding in dat gebied als overweging. Ook nu nog toont de Iraanse regering zich vaak bezorgd over de ontwikkeling van deze grote Azeri-minderheid. In het zuiden van Azerbajdzjan wonen echter c. 150.000 Talysji, een Iraans-talige minderheid. Het Volksfront was in zijn programma opgekomen voor de rechten van de minderheden. Na de val van de Volksfrontleider Eltsjibej in de zomer van 1993 verklaarde een lokale Volksfrontleider het gebied van de Talysji zelfs tot een autonome republiek binnen Azerbajdzjan.¹³ Aliëv maakte aan deze opstandigheid gauw een eind.

In het noorden van het land vormden de Lezgins een groter probleem. Een groep onder hen streeft naar een eigen staat. Er zijn 500.000 tot 1.000.000 Lezgins, min of meer gelijk verdeeld over Azerbajdzjan en Dagestan, een autonome republiek binnen de Russische Federatie. De Azerbajdzjaanse Lezgins klaagden over de ontzegging van culturele en taalkundige rechten en economische achterstelling. Hun situatie is duidelijk slechter dan die van hun volksgenoten in Dagestan. Bij het uiteenvallen van de Sovje-

tunie werd de binnenlandse scheidslijn tussen de Lezginen een internationale grens, die vooral sinds de Tsjetsjeense crisis scherp wordt bewaakt. In 1993 leidde dit tot grote demonstraties en botsingen met de politie. Sommige Russische politici wilden de Lezginen gebruiken als drukmiddel op Bakoe. De laatste jaren treedt de Azerbajdzjaanse overheid echter voorzichtiger op en probeert zij in overleg met de Dagestaanse overheid oplossingen voor het Lezginische probleem te vinden.¹⁴

In het begin pakte Aliëv elke tegenstand tegen zijn beleid hard aan: journalisten werden geïntimideerd, openbare protestacties door de politie hardhandig uiteengeslagen en protesterende politici vastgezet. De kantoren van verscheidene oppositiepartijen werden overvallen. Het hoofdkwartier van het Volksfront werd verzegeld en tientallen aanhangers gevangen genomen na zogenaamde vondsten van wapens en munitie, die voor een staatsgreep bedoeld zouden zijn. Ondanks deze constante pesterijen vormden het Volksfront en vier oppositiepartijen in maart 1994 het Democratisch Congres Blok, met als doel een democratische maatschappij en de bescherming van de Azerbajdzjaanse territoriale integriteit. Twee maanden later vroegen zestien oppositiepartijen de regering om 'een einde te maken aan de terreur, laster en onderdrukking; de rechtsstaat en de democratie te herstellen; de politieke censuur op te heffen en voorwaarden te scheppen voor een normale politieke dialoog'.¹⁵

In de daaropvolgende jaren is de overheidsdruk minder geworden en Aliëv duldt nu ook wel enige oppositie. Azerbajdzjan is geen Oezbekistan of Turkmenistan, waar de presidenten de oppositie geen enkele kans geven. De media hebben inmiddels een zekere vrijheid en er bestaan enige oppositiekranten. Maar Aliëv wordt in de staatsmedia constant uitbundig gehuldigd als de wijze leider. Hij voert daarbij een slimme tactiek door zelf voortdurend aan te dringen op verhoging van de welvaart van alle Azeri en hoge ambtenaren en ministers de schuld te geven dat dit niet lukt. Om de paar maanden ontslaat Aliëv wel een hoge functionaris, die dan met naam en toenaam in de media zwaar beschuldigd wordt van het falen de situatie te verbeteren. Deze eenvoudige tactiek schijnt succes te hebben, want ik heb verscheidene gewone mensen horen zeggen dat Aliëv het beste met hen voor heeft, maar dat slechte, corrupte bureaucraten dat vaak onmogelijk maken.

Er zijn overigens sterke geruchten dat Aliëv, wiens gezondheid te wensen overlaat, ook het beste met zijn familie voor heeft en bezig is zijn zoon als opvolger benoemd te krijgen. Deze İlham Aliëv is nu vice-president van het staatsoliebedrijf SOCAR en krijgt overvloedig aandacht van de staatsmedia. Maar zo'n, waarschijnlijk ondemocratische, machtswisseling zou op

weerstand kunnen stuiten en ten koste kunnen gaan van de politieke stabiliteit van het land.

Azerbajdzjan heeft stellig qua democratische en maatschappelijke ontwikkeling een achterstand op Georgië en Armenië. De mensen hebben weinig politiek benul, zijn hoofdzakelijk op hun gezin en familie georiënteerd en onttrekken zich zoveel mogelijk aan de boze buitenwereld. Velen zijn hun vertrouwen in de democratie – de slogan van de laatste tien jaar – allang kwijt en vooral op het platteland kan men vaak horen dat het 'onder het communisme natuurlijk beter was'.

Dubieuze democratie

De verkiezingen die onder Aliëv plaatsvonden, hebben geen van alle een erg democratische indruk gemaakt. Aliëv zelf ging in 1994 als enige kandidaat de presidentsverkiezingen in. Een week vóór de verkiezingsdag werden er snel drie 'onafhankelijke' tegenkandidaten uit de hoed getoverd, maar 'de wijze leider' haalde gelukkig 87% van de stemmen.

In november 1995 vonden al even dubieuze parlementsverkiezingen plaats. Aliëv veroverde met zijn Nieuwe Azerbajdzjaanse Partij (NAP) ruim 60% van de zetels. Maar in de voorbereidingstijd werden de oppositiepartijen bij hun pogingen geregistreerd te worden door een wirwar van bureaucratische obstakels tegengewerkt. Uiteindelijk werden tien partijen 'illegaal' verklaard. Aan deze verkiezingen was overigens in maart een coup-poging voorafgegaan, waarbij ook mensen betrokken waren die Aliëv in 1993 aan de macht hadden geholpen.¹⁶ In de NAP is nu de oude *nomenklatoera* van de communistische partij ondergebracht. Maar net als in die periode vinden er nu soms botsingen plaats waarbij een aantal (te) heerszuchtigen hun positie verliest.

Bij de presidentsverkiezingen van 1998 weigerde de regering vertegenwoordigers van de oppositiepartijen 50% van de zetels in de Centrale Verkiezings-Commissie te geven. De gezamenlijke oppositiepartijen slaagden er voor het eerst sinds het aantreden van Aliëv in om 50.000 mensen op de been te brengen die Aliëv, *treedt af* riepen. Dat was een groot gezichtsverlies voor de overheid, die altijd beweerd had dat 99% van de mensen 'de leider' steunden. Het zag ernaar uit dat een tweede verkiezingsronde tussen Aliëv en Ezibar Mamedov van de Nationale Onafhankelijkheidspartij van Azerbajdzjan noodzakelijk was. De Centrale Verkiezings-Commissie hulde zich na de eerste ronde lang in stilzwijgen. Ten slotte riep zij Aliëv tot winnaar uit, maar zonder de verkiezingsuitslagen bekend te maken. Die zijn tot op heden niet gepubliceerd.¹⁷

De parlementsverkiezingen van november 2000

toonden slechts een geringe vooruitgang. De registratie van politieke partijen verliep nu beter, hoewel acht partijen te laat geregistreerd werden om een behoorlijke campagne te kunnen voeren. Bij de registratie van kandidaten werd de helft afgekeurd op grond van ongeldige kiezershandtekeningen. In vele gevallen ging het daarbij om minieme onzorgvuldigheden of om vermoedens van vervalste handtekeningen die niet waargemaakt konden worden.

Tijdens de verkiezingen zelf ging er ook van alles mis. In 40% van de door internationale waarnemers geobserveerde gevallen werd 'ballot box stacking' geconstateerd, wat wil zeggen dat stapels stembiljetten tegelijk in stembussen waren gestopt. Die waarnemers werden ook in vele gevallen niet bij de tellingen toegelaten. Bij de betrouwbaarheid van de uitslagen moeten dan ook grote vraagtekens worden geplaatst.

Even grote vraagtekens moeten worden gezet inzake de beweegredenen Azerbajdzjan, mét Armenië, op te nemen in de Raad van Europa, wat in januari 2001 gebeurde. De ontwikkeling van de democratie in Azerbajdzjan laat immers nog veel te wensen over. Men kan er evenwel slechts begrip voor hebben als die opname de relaties tussen de twee landen metterdaad zou verbeteren en tot een oplossing van het probleem in Nagorni-Karabach zou leiden.

Het Westen heeft in de drie Trans-Kaukasische republieken zowel strategische als economische belangen. Voor de vele etnische problemen in het gebied – naast Nagorni-Karabach op zijn minst nog de Abchazische en Ossetische kwesties in Georgië – hebben ook Westerse politici nog geen oplossing kunnen vinden.

Het probleem van Nagorni-Karabach is daarbij het grootste. Er bestaat sinds 1994 een wapenstilstand, maar de vele onderhandelingspogingen hebben nog niet tot een oplossing geleid. De Azerbajdzjaanse overheid en de internationale gemeenschap hebben bij voortduring gezegd dat er van grensveranderingen geen sprake kan zijn. Een grote mate van autonomie voor de regio is het hoogst haalbare. De Armeense regering is ook zo verstandig geweest Nagorni-Karabach nooit als onafhankelijke staat te erkennen.

Daarnaast blijft Rusland een belangrijker macht in de regio dan vlak na het uiteenvallen van de Sovjetunie gedacht werd. De olie- en gasvondsten rond en

in de Kaspische Zee zouden idealiter de economische ontwikkeling van de hele regio kunnen bevorderen. Maar daarvoor zijn politieke stabiliteit en economische samenwerking nodig. Het lijkt daarbij zowel onmogelijk als onverstandig te proberen Rusland buiten een *deal* te houden. Een ideale oplossing lijkt echter nog heel ver weg. Vandaag de dag is de Trans-Kaukasus nog een groot risicogebied, met minstens evenveel crisismogelijkheden als de Balkan. ■

Noten

- 1 David D. Laitin & Ronald Grigor Suny, 'Armenia and Azerbaijan: Thinking a Way Out of Karabach', in: *Middle East Policy*, vol. vii, no 1, oktober 1999, blz. 151-152.
- 2 Charles van der Leeuw, *Azerbaijan. A Quest for Identity. A short history*, Curzon, 2000, blz. 155-157.
- 3 Edmund Herzig, *The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia*, The Royal Institute of International Affairs, 1999, blz. 14.
- 4 Van der Leeuw, a.w. noot 2, blz. 169 en 170.
- 5 *Ibid.*, blz. 172-173.
- 6 GOS = Gemeenschap van Onafhankelijke (ex-Sovjet) Republieken.
- 7 Herzig, a.w. noot 3, blz. 98.
- 8 Zie voor de Turks-Azerbajdzjaanse relaties: Mehmet Tütüncü (red.), *Caucasus: War and Peace. The New World Disorder and Caucasasia*, Haarlem: SOTA, 1998.
- 9 Van der Leeuw, a.w. noot 2, blz. 175-176 en 180-181.
- 10 *Ibid.*, blz. 183-184.
- 11 Elizabeth Fuller, 'The Transcaucasus: War, Turmoil, Economic Collapse', in: *RFE/RL Research Report*, vol. 3, no 1, 7 januari 1994, blz. 53-55.
- 12 Herzig, a.w. noot 3, blz. 123-130.
- 13 Fuller, a.w. noot 11.
- 14 Elizabeth Fuller, 'Azerbaijani Leadership Brooks No Opposition', in: *Transition*, vol. 3, no 2, 7 februari 1997, blz. 87; en Herzig, a.w. noot 3, blz. 47.
- 15 Elizabeth Fuller, 'Transcaucasus Between Anarchy and Despotism', in: *Transition*, 1994 (in Review: Part II, blz. 61).
- 16 Eva-Maria Auch, 'Aserbajdschan: Regierungsinstitutionen – Politisches System. Zur Entwicklung der politischen Machtverhältnisse in den neunziger Jahren', in: *Brennpunkt Süd-Kaukasus. Aufbruch trotz Krieg. Vertreibung und Willkürherrschaft*, Wenen: Braumüller, 1999, blz. 78 en 81.
- 17 Van der Leeuw, a.w. noot 2, blz. 189.

Over de auteur

DR M. VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Europa in de steigers

JEAN PENDERS

HET VERSCHIJNINGSTIJDSTIP VAN DEZE *Clingendael-notitie* kon niet beter. De Europese Unie verkeert immers in een periode van institutionele verwarring. Die verwarring is in belangrijke mate veroorzaakt door een man die juist helderheid had willen scheppen. Joschka Fischer, minister van buitenlandse zaken van Duitsland, stelde in mei verleden jaar in een rede aan de Berlijnse Humboldt-universiteit de finaliteit van de EU – in de vorm van een federatie – aan de orde. Maar op dat moment was de Unie juist doende toe te werken naar een regeringsconferentie in Nice tot wijziging van de Europese verdragen volgens een overeengekomen, niet al te ambitieuze agenda. Deze bevatte voornamelijk restanten, *left-overs*, van de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam. Het Franse Raadsvoorzitterschap, in de persoon van minister Védrine, toonde zich over Fischers stap flink geïrriteerd. Want bij voorbaat zouden de uitkomsten van Nice, gezet tegenover de ambities van de Duitse minister, als teleurstellend worden beoordeeld. Dus moest in Nice een volgende ronde van onderhandelingen worden aangekondigd die, via een 'richtinggevende' Verklaring van Laken (december 2001), in 2004 tot weer nieuwe verdragswijzigingen (post-Nice agenda) moet voeren. Het vraagteken achter de titel van de notitie had dus rustig weggelaten kunnen worden.

Europa als een continu onderhandelingsproces. Wat willen we in Europa? Wat kan er in Europa? Het is een rommeltje in de Unie en de notitie straalt dit ook enigszins uit; sommige zaken worden wel drie keer behandeld, zonder te vervelen trouwens. Staatssecretaris Benschop vindt het een 'nuttige, maar voorzichtige bijdrage'. Geheel in lijn derhalve met de later verschenen regeringsnotitie over de toekomst van de Unie.

De eerste twee hoofdstukken behelzen overzichtelijke handwijzers aangaande de institutionele ontwikkelingen en verwachtingen (Van Grinsven en Rood), resp. de betekenis van federalisme (Hoetjes) voor het Europese integratieproces. Het openingshoofdstuk schildert de beide ontwikkelingslijnen van Gemeenschap(en)/Unie: een institutioneel-federale naast een sectoraal-beleidsmatige, en vooral hoe belangrijk die tweede lijn is geweest. Een verplichte opfrisser voor iedere liefhebber van toekomstperspectieven.

Hoetjes laat aan de hand van historische voorbeelden zien dat toepassing van de 'federale formule', een term die hij verkiest boven het te veel eenduidigheid suggererende 'federale model', in het verleden niet primair een zaak was van geleidelijke

EUROPA ONVOLTOOID? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2001 (*Clingendael notitie*, no 15); 117 blz.; f 25,-; ISBN: 90-5031-080-x

groeï, maar van bewuste keuze. Federalisme is 'elite driven', niet 'mass driven'. De notie federalisme wijst naar gelaagdheid en decentralisatie en staat op gespannen voet met Franse jacobijnse denkbeelden over een centralistische eenheidsstaat. Hoetjes memoreert dat Europa's grondlegger Jean Monnet zich bij de uitwerking van zijn ideeën eerder door Amerika dan door Frankrijk heeft laten inspireren. De mededingingsclausules in het EGKS-verdrag zijn ontworpen met de assistentie van Amerikaanse antitrust-juristen.

Hoetjes betwijfelt sterk of federatie het einddoel van de Unie zal zijn. Daarvoor zijn de intergouvernementele elementen in het integratieproces te nadrukkelijk aanwezig. Hij toont ook aan dat Fischer in zijn redeneringen anti-federale gedachten koestert, zoals bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van de Europese Raad tot een Europese regering. Wel vindt hij het voor de hand liggend dat een uitgebreide Unie het niet zal kunnen stellen zonder een federale, supranationale aanpak.

Het hart van de notitie is het hoofdstuk van *Rood* over finaliteit en

dynamiek van de integratie en over de Unie als *sui generis*-verschijnsel. Uitvoerig en precies worden de thema's federalisme, supranationalisme, intergouvernementalisme, enz. gelegd naast de Europese praktijk. Het is een goed op smaak gebrachte ratatouille van opvattingen en beschouwingen. De lezer krijgt voorgehouden dat de voortgang van de Europese eenwording veel te danken heeft aan *spillover*-effecten. Een beleidssector wordt in de Europese sfeer getrokken en bij gebleken succes dienen zich, en soms onontkoombaar, nieuwe velden van samenwerking aan. Zo voerde het wetslagen van 'Europa 1992', de interne markt, naar euro en Europese Centrale Bank. *Spillovers* noodzaken tot institutionele aanpassingen; tegen taaie weerstand in. Zij scheppen zo *left-overs*, die later weer met veel getrek en geduw weggepoetst moeten worden.

Er is nu eenmaal veel tegenstrijdigs in de ontwikkeling van Europa aanwijsbaar. Daarop duidt een tussenkop als 'De paradox van het succes'. Fraai is ook een aanhaling van Posthumus Meyjes, oud-directeur-generaal Europese Samenwerking op Buitenlandse Zaken, waar hij stelt dat zelfs op het intergouvernementele vlak de lidstaten zich in een omgeving begeven 'waar geen hunner volledig meester is van het eigen lot'. Interessant is de verwijzing naar Hedley Bulls omschrijving van Europa als een 'structure of overlapping authorities and criss-crossing loyalties'. Bull dacht wellicht aan het Duitse Keizerrijk, dat bestond van de tiende eeuw tot Napoleon; maar ook krijg je het beeld van het nieuwe België voor ogen. Een federatie als einddoel van de Unie stellen, leidt tot hopeloze twisten. Progressie moet zich stapsgewijs voltrekken. Daarbij passen geen grootse concepten.

Bij Rood wint de prudentie van de wetenschapsman het van de avonturenzin van de toekomstverkenner. Dat is zijn goed recht. Maar hij gaat erg gemakkelijk voorbij aan de eisen

die de uitbreiding van de EU tot een mammoet-unie op institutioneel terrein stelt. Obstipatie dreigt; als we niet uitkijken, is de EU straks tien jaar bezig met het verteren van het opnemen van zoveel nieuwe lidstaten. De Belgische premier Verhofstadt pleitte onlangs voor een grote schoonmaak ten aanzien van de diverse typen besluitvorming. Misschien hebben we toch een *grand travail* nodig om de Unie slagvaardig te houden en meer legitiem te maken.

Verrassend is de bijdrage van Van Staden over de economische en politieke verankering van de monetaire eenwording. Je verwacht zo'n hoofdstuk niet in een werk over het voor en tegen van een federale finaliteit. En toch, als ergens een beleidsmatige *spillover* gewenst is, dan juist ten aanzien van de E van de EMU. De monetaire kant van de EMU-medaille is volop operationeel en werkt bevredigend. De Europese Centrale Bank weerstaat de druk om ter stimulering van de economie tot renteverlaging over te gaan; de ECB geeft, conform haar taakstelling, prioriteit aan het handhaven van prijsstabiliteit. De economische kant bestaat tot dusver in hoofdzaak uit twee elementen: het vaststellen door de ECOFIN-raad van globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het naleven van het Stabiliteits- en Groeipact, met inbegrip (hopelijk) van het toepassen van de daarin vervatte sancties. Dat laatste is echter een paardenmiddel.

Is met deze twee elementen voldoende substantie gegeven aan de economische poot van de EMU? Sommigen pleiten voor een 'gouvernement économique' (Jospin), anderen zien daarin het schrikbeeld opduiken van regeringen die om conjuncturele redenen de hand lichten met de strenge bepalingen tot handhaving van de discipline van het Stabiliteits- en Groeipact, zeker als naast deze 'economische regering' ook nog melding wordt gemaakt van een 'fonds d'action conjoncturelle'. Toch is het volgens Van Staden nodig zekerheid in te bouwen dat er vol-

doende economische coördinatie tussen de lidstaten is om het slagen van de monetaire unie op langere termijn te waarborgen. Hij refereert aan interessante concrete suggesties, zoals het verlenen aan de Europese Commissie van het recht een nationale begroting ter heroverweging terug te sturen naar een lidstaat.

Versterking van de economische poot van de EMU, met inbegrip van een zwaardere rol voor de Europese Commissie, lijkt geen overbodige luxe in het licht van de komende recessie in de EU en de zware economische en sociale problemen die de uitbreiding met zich brengt.

Pijpers heeft kennelijk flink afgezien om iets op te merken over Nederland en de Europese finaliteit. Na een lange algemene aanloop komt hij bij Nederland terecht. Dan worden ook zijn problemen duidelijk. Europa was decennia lang voor ons land een profijtelijke zaak. Er was (daarom?) nauwelijks een Europees debat. Toen we in de jaren '90 nettobetaler werden, ging het gezicht op zuinig staan, maar daarbij bleef het. Overigens wijst Pijpers er terecht op dat in de meeste landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en enkele Scandinavische landen, een Europa-debat niet van de grond kwam.

De auteur kon, toen hij zijn hoofdstuk schreef, nog niet beschikken over de laatste bijdrage van de Nederlandse regering aan het debat: 'De toekomst van de Europese Unie' dd. 8 juni 2001. Ten aanzien van het finaliteitsdebat valt de regering op door het stellen van vragen (*de Staat van de Europese Unie 2001*); positie kiezen is er niet bij. De regering is voorstander van de huidige Unie-inrichting als een mix van supranationale en intergouvernementele elementen. Zij beschouwt de nationale staat nog steeds als het kader bij uitstek voor het gestalte geven aan de democratie. Deze stellingname is in de laatste nota niet verlaten. Die nota bevat wel praktische voorstellen die de werking van de instellingen zeer

zouden kunnen verbeteren. Maar de geopperde rechtstreekse verkiezing van de Voorzitter van de Europese Commissie door de burgers – dus niet door het Europees Parlement – heeft veel weg van een sprong in het duister.

De *Clingendael-notitie* wordt afgesloten met een wat magere epiloog. Wel weer begrijpelijk, gezien de in het hele boekwerk volgehouden voorzichtige, zo niet sceptische opstelling ten opzichte van federatieplannen. De epiloog maakt een reeks ter zake doende opmerkingen over de methode hoe de post-Nice agenda

af te werken. Het geharrewar van de IGC-afronding in Nice verdient géén herhaling. Velen lijken gecharmeerd (Benelux-memorandum, Europees Parlement) van de methode zoals gehanteerd bij de opstelling van het Handvest van de Grondrechten van de EU. De tekst daarvan werd opgesteld door een Convent samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers, nationale parlementsleden, leden van de Europese Commissie en leden van het Europees Parlement. Zou dat ook kunnen ter voorbereiding van verdragwijzigingen waarbij aan bevoegdheden van staten wordt

gesleuteld? Terecht stelt de notitie dat het naïef is te denken dat men daarbij direct betrokken politici en diplomaten zou kunnen uitsluiten.

Al met al is de notitie, alleen al qua *timing*, een zeer bruikbare publicatie. Mocht het tot een Europa-debat in Nederland komen, dan kunnen samenvattingen, *sheets* en *power points* er niet omheen.

JEAN PENDERS is o.m. oud-voorzitter van de fractie van de Europese Volkspartij in het Europees Parlement.

Economische wortels van de Europese Unie

A.G. HARRYVAN

De wederopbouw van de Nederlandse economie gedurende de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog is voorwerp van een gestadig uitdijend historiografisch corpus. Van der Eng, Brouwer, Boekestijn, Clerx en Griffiths – om enkelen te noemen – plaatsen in hun publikaties dienaangaande het herstel van de Nederlandse volkshuishouding met nadruk in een internationaal-economische context. Accent krijgen in hun onderzoek de Nederlandse kapitaalafhankelijkheid van het buitenland, de betekenis van de Benelux als alternatief voor de traditionele gerichtheid op het Duitse afzetgebied, en de noodzaak tot Europese samenwerking om de overvloed aan handelsbelemmeringen in Europa op te rollen en de markten waartoe het Nederlandse industrialisatiestreven noopte, te ontsluiten.

Salzmanns *Herstel, wederopbouw en Europese samenwerking* sluit naadloos aan op deze bevindingen en brengt ze overzichtelijk in kaart. Nieuw aan zijn studie is de gedetailleerde analyse van de *bilaterale* onderhandelingen met de meest vooraanstaande handelspartners van het Koninkrijk der Nederlanden in

de periode 1944-1947. De auteur heeft hierbij gebruik kunnen maken van de medewerking van D.P. Spierenburg, de directeur van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlands-Economische Betrekkingen in de bewuste periode en de protagonist in de bilaterale besprekingen met tal van partnerlanden, in Europa en daarbuiten. Spierenburg wordt door velen gehouden voor de beste onderhandelaar van Nederland in de voorbije eeuw; bovendien is zijn historische belangstelling welbekend sinds hij enkele jaren geleden met de Franse historicus Poidevin een geschiedkundig overzicht van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), zijn volgende werkgever, publiceerde.

Salzmann heeft garen gesponnen

Walter H. Salzmann: *Herstel, wederopbouw en Europese samenwerking*. D.P. Spierenburg en de buitenlandse economische betrekkingen van Nederland 1945-1952.

's Gravenhage: SDU, 2000; 319 blz.; f 69,90; ISBN: 90-12-08641-8

Richard T. Griffiths (red.): *Explorations in OEEC history*.

Parijs: OESO, 1997; 281 blz.; 25 euro; ISBN: 92-64-14286-X

1948-1961. *La reconstruction européenne. Bibliographie sur le Plan Marshall et l'Organisation européenne de coopération économique (OECE)*.

Parijs: OESO, 1996; 175 blz.; 32 euro; ISBN: 92-64-04362-4

bij deze aanpak. Zijn uiteenzetting biedt een boeiend en kaleidoscopisch overzicht van de Nederlandse handelsproblematiek in de bewuste jaren: Hoe het voor de volkshuisvesting benodigde vlakglas te onttroggen aan de Belgen? En wat te denken van de problemen tijdens de Benelux-onderhandelingen tussen Belgische en Nederlandse ministers die elkaars taal niet spraken, terwijl een tolkdienst nog niet voorhanden was. Of de kwestie met Zwitserland,

dat insisterde op de afname van horloges, waar Den Haag zijn schaarse middelen aan belangrijker goederen wenste te besteden. Frappant zijn ook de inspanningen – althans tot 1948 – om de handelsbetrekkingen met Oost-Europese landen te ontwikkelen, waaronder een ambitieus scheepsbouwprogramma met Polen. In deze onderhandelingen was de Nederlandse positie verre van gemakkelijk: slechts bij uitzondering kon ons land goederen leveren waar de partnerlanden om zaten te springen. De samenstelling van het Nederlandse exportpakket was evenwel slechts een van de factoren die de uitkomst van de onderhandelingen bepaalden. De behoeften van landen als Italië en Spanje te komen tot internationale politieke rehabilitatie, alsmede het streven van Frankrijk naar een West-Europees economisch blok zonder Duitsland en Engeland, stelden Spierenburg c.s. in staat een beter onderhandelingsresultaat binnen te slepen dan de economische verhoudingen *sec* hadden doen vermoeden.

Deze laatste bevinding, die het eerste hoofdstuk en bijna de helft van het boek beslaat, vormt de kern van Salzmanns uiteenzetting. Ze wordt gevolgd door twee hoofdstukken gewijd aan respectievelijk de onderhandelingen over het Marshallplan en de liberalisatiebesprekingen in het kader van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) gedurende de periode 1947-1949. Het vierde hoofdstuk belicht de handelsbetrekkingen met de twee belangrijkste handelspartners, België en West-Duitsland, gedurende de periode 1947-1951. Het vijfde en laatste hoofdstuk betreft de besprekingen over de Europese Betalingsunie (EBU) en het overleg aangaande West-Europese blokvorming in het kader van de zogenoemde Fritalux- en Finibel-besprekingen en het Plan voor Europese economische samenwerking van de Neder-

landse minister Stikker. In de epiloog staan centraal de onderhandelingen over het Schumanplan, die zouden leiden tot de EGKS.

Salzmanns boek is rijk van stof en inhoud en zijn analyse van de Nederlandse bilaterale onderhandelingsposities draagt bij aan ons begrip van het naoorlogs economisch herstel en onze bewondering voor hen die daaraan vorm hebben gegeven. Wat betreft de *multilaterale* onderhandelingen zijn pretenties zowel als verdiensten van deze studie minder duidelijk. Het ontbreken van een conclusie lijkt erop te wijzen dat het tweede en vierde hoofdstuk inventariserend-descriptief, veeleer dan argumentatief bedoeld zijn. Dat roept de vraag op naar de functionaliteit van de erin aangeboden informatie voor hetgeen auteur wil betogen. Salzmann noemt de historici die hem zijn voorgedaan, maar lijkt geheel gevrijwaard van de behoefte met hun bevindingen in debat te gaan, dan wel ervan af te wijken. Zulks laat onverlet dat Salzmann met dit werk een degelijke bijdrage heeft geleverd aan de historiografie van Nederlands internationaal-economisch beleid.

Het belangrijkste multilaterale onderhandelingskader gedurende de door Salzmann behandelde periode was de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES), opgericht op instigatie van de Verenigde Staten, die duurzame samenwerking tussen de landen van West-Europa eisten als voorwaarde voor de Amerikaanse financiële hulp in het kader van het plan-Marshall. Als institutionele inbedding van het plan-Marshall trok en trekt de OEES veel historische belangstelling. De door Griffiths geredigeerde bundel *Explorations in OEEC history* heeft als oogmerk de aandacht te vestigen op haar overige verdiensten, waaronder haar bijdrage aan de liberalisatie van de intra-Europese handelsbetrekkingen en de multilateralisatie van het West-Europese betalingsverkeer.

Asbeek Brusse onderstreept met kracht van argumenten de betekenis van het OEES-handelsliberalisatieprogramma voor de opbloei van de handel tussen de landen van West-Europa – en daarmee voor stormachtige economische groei – gedurende de jaren dat de douane-unie van de Europese Economische Gemeenschap nog toekomstmuziek was. Monika Dickhaus en Erik Bloemen maken de balans op van de Europese Betalingsunie (EBU), het zachte-valutablok van de West-Europese munteenheden dat de opmaat vormde voor hun volledige inwisselbaarheid aan het eind van de jaren '50. Enkele landenstudies onderstrepen de betekenis van de OEES voor juist die staten die geen deel van de EEG uit zouden gaan maken: Oostenrijk, Ierland, Noorwegen, Denemarken en Zweden. In het afsluitend hoofdstuk schetst de bezorger van de bundel de OEES als een organisatie die aan het eind van de jaren '50 haar program grotendeels had verwezenlijkt, doch tegelijkertijd ernstig gebukt ging onder het onfortuinlijk verloop van de onderhandelingen over een OEES-brede vrijhandelszone: Franse chantage-politiek en Britse diplomatieke onhandigheid torpedeerden het onderhandelingsdoel en hadden daarnaast nefaste doorwerking op het institutionele functioneren van de organisatie.

En zo werd de OEES wegbereider én slachtoffer van een vlucht naar voren door in 1960 op te gaan in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), die behalve de West-Europese landen ook de Verenigde Staten en Canada tot haar leden rekende en zich zou ontwikkelen tot het wereldomvattend verband van geïndustrialiseerde landen. Als rechtsopvolger van de OEES geeft de OESO blijk van een gezond historisch besef bij haar beleidsmakers door het uitbrengen van een historische reeks. De hierin verschenen bibliografie van

het plan-Marshall en de OEES illustreert de breedte van de OEES-bemoedening met het economisch leven van haar lidstaten; ze biedt een

puik uitgangspunt voor vervolgonderzoek.

DR A.G. HARRIVAN doceert internationale betrek-

kingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en is RUG-coördinator van de Leergang Buitenlandse Zaken voor aankomende diplomaten.

Het Europese finaliteitsdenken en de EPG-plannen (1952-1954)

PETER VAN GRINSVEN

Sinds de inmiddels befaamde Humboldt-rede van de Duitse minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer, van 12 mei 2000 met zijn visie op de toekomst van Europa, staat het debat over de zogenaamde finaliteit van de Europese Unie hoog op de politieke agenda. In aanloop naar, tijdens én na afloop van de Europese Raad in Nice hebben tal van politici, journalisten en academici zich uitgelaten over de toekomstige institutionele structuur van de Unie. Sterker, in Annex IV van het Verdrag van Nice is vastgelegd dat, mede met het oog op de aanstaande uitbreiding(en) van de EU, in 2004 een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC) zal worden gehouden.

Nagenoeg al deze bijdragen aan het finaliteitsdebat beginnen, net als Fischer, met een verwijzing naar de rede van de Franse minister van buitenlandse zaken, Robert Schuman, van 9 mei 1950. Zijn presentatie van het voorstel van de voorzitter van de Franse Plancommissie, Jean Monnet, o.a. tot het vormen van een supranationale Frans-Duitse samenwerking ten aanzien van de produktie van kolen en staal zou als beginpunt moeten worden gezien van het moderne Europese finaliteitsdenken. Ten onrechte, zo stelt de Leidse hoogleraar Griffiths in zijn boek *Europe's First Constitution – The European Political Community, 1952-1954*. De huidige institutionele structuur van de Europese Unie, alsmede de belangrijkste onderwerpen in het actuele finaliteitsdebat zouden hun bestaansrecht niet zozeer ontleenen aan de plannen van Schuman en Monnet ten aanzien van de EGKS, als wel aan de plannen ter

oprichting van de zogenaamde Europese Politieke Gemeenschap (EPG). Deze Gemeenschap werd begin jaren '50 van de vorige eeuw nagestreefd door de zes EGKS-lidstaten. De voorgestelde institutionele structuur werd hierbij niet ontleend aan het EGKS-verdrag, maar aan artikel 38 van het ontwerpverdrag voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG). De ratificatie van dit verdrag door Frankrijk strandde augustus 1954 in de Franse Assemblée en dit betekende – ondanks de ratificatie van Duitsland, Italië en de Beneluxlanden – het einde van de EDG. De onlosmakelijke institutionele verbondenheid van de EPG aan de EDG, via het artikel 38, luidde *de facto* tevens het einde in van het ambitieuze EPG-verdrag. Griffiths stelt dat de EPG nu in de vergetelheid is geraakt, terwijl het initiatief juist een positieve bijdrage zou kunnen en wellicht moeten leveren aan het huidige finaliteitsdebat.

Met enig gevoel voor dramatiek formuleert Griffiths dan ook de doelstelling van het boek: 'The time has come to rescue the EPC from the vacuum of non-history to which it has been consigned.' Achterliggende gedachte is dat Griffiths de lezer wil wijzen op de grote overeenkomsten tussen het contemporaine debat over de toekomst van Europa en het debat ten tijde van de EPG, in het bijzonder ten aanzien van een Europese Grondwet. Griffiths' stellingname is dat het ontwerpverdrag van de EPG gezien

Richard T. Griffiths: *Europe's First Constitution – The European Political Community, 1952-1954*.

Londen: Federal Trust for Education and Research, 2000; 275 blz.; £ 19,95; ISBN: 1-903403-21-9

kan worden als de eerste Europese Grondwet. Niet alleen zouden dezelfde onderwerpen en mogelijke institutionele structuren nog van kracht zijn, ook de problemen om te komen tot 'een' federale blauwdruk zouden nog steeds gelden.

Het boek is zodoende gecentreerd rondom twee thema's: een uitgebreid onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van (het ontwerpverdrag van) de Europese Politieke Gemeenschap (1952-1954); en de parallellen tussen het hedendaagse finaliteitsdebat en de bewogen eerste jaren van het moderne Europese integratieproces halverwege de vorige eeuw.

Ten aanzien van de ontstaansgeschiedenis van de EPG is Griffiths, zoals een goed historicus betaamt, erin geslaagd een gedegen, op feiten berustend onderzoek af te leveren. In de eerste vijf hoofdstukken wordt een chronologisch overzicht gepresenteerd van opkomst en neergang van het Verdrag van de Europese Politieke Gemeenschap. Daarnaast wordt een inhoudelijke analyse gegeven van de standpunten van de lidstaten ten aanzien van zowel de vier belangrijkste inhoudelijke institutionele pijlers van het verdrag (de bevoegdheden en machtsmiddelen van een dergelijke gemeenschap, de politieke instituties, de juridische instituties en de betrekkingen met andere instanties), als van

de overige beleidsterreinen die in het verdrag worden vermeld (defensie, buitenlands beleid en economische integratie).

Interessant aan dit boek is dat Griffiths in zijn inleiding en conclusie vijf probleemgebieden weet te duiden, die van invloed zijn op de voortgang van het huidige Europese integratieproces. Hij vat deze 'problem areas' onder de volgende vijf noemers samen: 'Europe's incapacity to act, the democratic deficit, diversity of interests, securing prosperity and foreign and security policy'. Nu is op zich zelf deze opsomming niets nieuws. Dit geldt echter wel voor het feit dat Griffiths in zijn afsluitend hoofdstuk overtuigend weet aan te tonen dat er voor alle vijf onderwerpen parallellen bestaan met de periode van de EPG. Vragen over de wenselijkheid van een Senaat, de status van een mogelijk Handvest voor Fundamentele Rechten, de verdeling van bevoegdheden tussen de diverse instanties, de mate van integratie op het terrein van defensie enz. speelden reeds begin jaren '50 van de vorige eeuw een rol en doen, zoals 'Nice' heeft aangetoond, dit nog steeds.

Het is de verdienste van Griffiths dat hij nog vóór de Europese Raad in Nice met een substantiële bijdrage is gekomen aan het finaliteitsdebat. De door hem voorziene problemen in Nice ten aanzien van het bereiken van afdoende overeenstemming over de toekomstige institutionele koers van de Unie en ook ten aanzien van bijvoorbeeld de status van het Hand-

vest van Fundamentele Rechten zijn bewaarheid geworden. De kritische lezer zal, waarschijnlijk als gevolg van Griffiths' tijdsdruk om vóór 'Nice' te publiceren, een niet altijd even verzorgde lay-out, moeilijk leesbare tabellen en over te veel pagina's uitgesmeerde bijlagen (een derde van het boek) voor lief moeten nemen.

Een meer inhoudelijke opmerking betreft de tamelijk abrupte overgangen tussen de drie onderdelen van het boek (inleiding, onderzoek en conclusie). Griffiths heeft bewust nagelaten tot een soort samenvatting van zijn onderzoek naar de EPG te komen. Daarentegen besteedt hij in zijn conclusie aandacht aan de vijf eerder vermelde probleemgebieden en parallellen met betrekking tot een eventuele Europese Grondwet. Hierdoor ontstaat bij de lezer enigszins de idee dat de titel van het boek de lading niet dekt en dat het historisch onderzoek naar de EPG als het ware middenin het sociaal-wetenschappelijk betoog over de Europese integratie is geplaatst. Enkele afsluitende, beschouwende opmerkingen waren gepast geweest.

De bovenstaande kritische kanttekeningen laten onverlet dat deze studie naar de geschiedenis van de Europese Politieke Gemeenschap alle lof verdient en een aanbeveling is voor een ieder die interesse heeft in de beginjaren van het moderne Europese integratieproces. Zij vormt een prettig leesbaar, overzichtelijk, gedetailleerd, compleet overzicht van de EPG. Griffiths geeft niet alleen een uitgebreid

feitenrelaas, maar is tevens in staat op basis van uitgebreid archiefonderzoek de kenmerkende sfeer van de eerste naoorlogse jaren in zijn betoog te laten doorklinken. De bekende tegenstellingen tussen federalisten en functionaristen, grote en kleine lidstaten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, gematigden en progressieven, idealisten en pragmaten komen alle op sprekende wijze aan de orde. Tevens spreken de gevonden parallellen tot de verbeelding.

Het is te hopen dat Griffiths in de toekomst tijd vindt deze ideeën nog verder uit te werken en verder te onderbouwen met de meest recente ontwikkelingen. Zij doen de lezer namelijk inzien dat de in Nice ingeslagen weg met enige terughoudendheid tegemoet dient te worden getreden. De problemen ten aanzien van verdergaande Europese integratie zullen de komende jaren het politieke debat vorm blijven geven en onderstrepen eens te meer de onvermijdelijke stapsgewijze voortgang van het proces van Europese eenwording. Het is dan ook maar zeer de vraag of over de moeizame onderwerpen die nu zijn vastgelegd in Annex IV van het Verdrag van Nice, overeenstemming bereikt zal worden. Historicus Griffiths lijkt, kijkend naar het verleden, vooralsnog weinig hoopvol.

PETER VAN GRINSVEN is verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Transitie in Midden- en Oost-Europa institutioneel getoetst

KARIN PLOKKER

Deze Engelstalige publikatie met Nederlandse ondertitel is het resultaat van een promotie-onderzoek aan het Tinbergen Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam dat in december vorig jaar werd afgerond. De auteur tracht daarin aan te tonen dat de betrekkelijk nieuwe wetenschap 'institutionele economie' een rol kan spelen in het verklaren en voorspellen van de gevolgen van het complexe en vaak chaotische hervormingsproces in transitielanden.

Elma van de Mortel refereert daarbij uitvoerig aan de bestaande literatuur over institutionele economie, in het bijzonder aan Douglas North, Mancur Olson and John Williamson. Daarbij spreidt zij een gedegen kennis ten toon over deze economische theorie, die de economische handelingen tussen en van bedrijven in het kader plaatst van 'hogere niveaus' – contractuele verhoudingen, het rechtsstelsel en de informele cultuur. Zij brengt een duidelijke scheidslijn aan tussen deze theorie en de neo-klassieke economie van vraag en aanbod in een volledig vrije markt.

De auteur presenteert tevens een behoorlijke hoeveelheid deskundig verzamelde en duidelijk gepresenteerde gegevens om de ervaringen van een aantal transitielanden te vergelijken. Zij illustreert hierbij adequaat diverse ervaringen bij transitieprocessen, geeft zinnige commentaren over de noodzaak economisch beleidsadvies aan te passen aan de omgeving, en concludeert met inzichten over de betekenis van de institutionele aanpak van economische hervormingen.

De volgens de auteur 'representatieve selectie' is gekozen uit de 'ongeveer' (?) 26 landen van Midden- en Oost-Europa (ik neem maar aan dat de selectie plaatsvond tijdens het uiteenvallen van Joegoslavië). Zij beslaan volgens de auteur drie 'regio's' (de Baltische Staten, Centraal-Azië en Oost-

Europa), waarbij zij geen verschil maakt tussen Midden- en Oost-Europa of de voormalige Sovjetunie en haar satellietstaten. Een verwijzing naar de snelle ontwikkeling van Oost-Duitsland zou ook niet hebben misstaan. Opvallend is dat de grote landen met de grote industriële staatsbedrijven en bijbehorende transitieproblemen – Rusland, Oekraïne, Polen, Roemenië – worden overgeslagen ten gunste van veelal kleine, op landbouw, lichte industrie of dienstverlening gerichte buurlanden – de drie Baltische Staten, Tsjechoë en Slowakije en Oezbekistan en Toerkmenistan.

Hiermee richt de studie zich op twee uitersten: democratisch en (relatief) welvarend tegenover autoritair en arm. Deze tegenstelling wordt in de allereerste tabel door de BNP-cijfers per hoofd van de bevolking goed weergegeven: tussen de \$ 609 per hoofd van Oezbekistan en de \$ 2.294 van Letland bevinden zich zo'n 12 landen. De uitsluiting van Polen – bij uitstek een voorbeeld van de beperkingen van het neo-klassieke economisch denken van Jeffrey Sachs – is teleurstellend. Bovendien zijn de verschillen tussen de drie Baltische staten in relatie tot het transitiegebied Berlijn-Vladivostok wel heel erg klein. Het resultaat van de selectie is dan ook niet representatief, hetgeen de algemene toepasbaarheid van de conclusies niet ten goede komt. Het vermoeden rijst dat andere, niet genoemde overwegingen – zoals beschikbaarheid van gegevens, persoonlijke binding van de auteur of de 'behoudbaarheid' van het onderzoek – als selectiecriteria hebben gediend.

Elma van de Mortel: *An Institutional Approach to Transition Processes. Een institutionele benadering van transitieprocessen.*

Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam/Amsterdam: Tinbergen Research Institute/Thekla Thesis, 2000; VI + 224 blz.; f 42,50. Tinbergen Institute Research Series, no. 234. ISBN 90-5170-807-6

De structuur van het boek is verder helder. Na drie theoretische hoofdstukken over transitie en institutionele economie (met bijzondere aandacht voor Douglas North) behandelen de volgende drie hoofdstukken de politieke, sociaal-economische en industriële hervormingen in het algemeen en in de gekozen landen zelf (wetgeving krijgt geen apart hoofdstuk, maar komt in elk van deze hoofdstukken gedeeltelijk aan bod). Daarbij identificeert de auteur drie stadia van transitie:

- in de eerste fase spelen het cultureel erfgoed (democratische traditie) en de bestaande economische structuur een belangrijke rol bij het tempo waarmee staatsondernemingen kunnen worden afgebroken;
- in de tweede fase heerst grote onzekerheid wanneer formele instellingen en nieuwe economische spelregels de leidende rol geleidelijk overnemen en veel nieuwe bedrijven worden gevormd; en
- in de derde fase ontstaat weer een balans tussen formele en informele instellingen, economische ontwikkelingen en de handelingen van bedrijven.

Het zevende hoofdstuk is gewijd aan de 'catastrofetheorie', die de diverse onzekerheden waaraan transitielanden lijden, in eenvoudige modellen tracht weer te geven, die vervolgens aan de drie regio's worden gekoppeld.

In het concluderende achtste hoofdstuk toont de auteur zich realis-

tisch over de beperkingen van de institutionele economie in transitie-landen, in het bijzonder wat betreft de gebrekkige kwantitatieve methoden en het beperkte aantal 'juiste' antwoorden. Zij erkent de belangrijke bijdrage van andere disciplines (politologie, rechten, *accounting*, *management consulting*) aan het hervormingsproces, en beseft dat een holistische benadering specifiek ontworpen voor de bijzondere situatie van elk land van grotere praktische relevantie kan zijn dan eerdere pogingen om neo-klassieke oplossingen ongenueanceerd toe te passen.

Institutionele economie wordt nog nauwelijks erkend als aparte intellectuele en professionele discipline, zeker in de landen van Midden- en Oost-

Europa, waar ervaren en deskundige consultants al meer dan een decennium adviseren over het politiek, economisch, juridisch, sociaal en cultureel transitieproces van een centraal geleid stelsel naar een pluralistische markteconomie.

Na de allereerste Leidse bul 'Ruslandkunde' in 1989 in ontvangst te hebben genomen, ben ik zelf ook als *project manager* continu bezig het 'hokjesdenken' van specialisten te stroomlijnen in samenhangende, praktische beleidskeuzen. Een theorie die de wederzijdse afhankelijkheid van disciplines erkent, moet ik dan ook haast wel waarderen. Maar ik vraag mij wel af in hoeverre deze theorie de economische beleidskeuzen waarvoor de meeste landen van Mid-

den- en Oost-Europa en de voormalige Sovjetunie nog steeds staan, ook inhoudelijk verandert.

Na in gedachten de smalle, bochtige straatjes van Riga en Praag, de lange, gebogen hoofdstraten van Moskou en Kiev en de kaarsrechte lanen van Tasjkent weer te hebben afgelegd, kan ik ten slotte de elfde stelling van het proefschrift van deze auteur wel beamen: 'Hoe rechter de straten van de hoofdstad, hoe langer de duur van het transitieproces.'

KARIN PLOKKER is directeur van de Nicolaas Witsen Stichting, een organisatie die zich richt op bestuurlijke hervormingen in transitie-landen. Zij leidt thans twee grote projecten voor de Europese Commissie met de Raad van Ministers in Oekraïne en Oezbekistan.

Belgische onderhandelingstactieken en Europese besluitvorming

DAVID CRIEKEMANS

Er bestaan opvallend weinig boeken over de rol van België en zijn onderhandelaars in het Europese integratieproces. Veel heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat 'Europa' helemaal niet zo'n maatschappelijk discussiethema is in België, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in de Noordse landen, in het Verenigd Koninkrijk of zelfs in Duitsland. Aangezien België tot de groeiende groep van kleine lidstaten behoort, lijken sommigen te geloven dat het land weinig of geen reële *impact* kan hebben op de 'grote' Europese dossiers. Niets is minder waar. De journalist Guy Janssens, die gedurende twintig jaar voor de Vlaamse openbare radio- en televisieomroep (VRT) de Europese politieke dossiers versloeg, schreef er een boek over getiteld: *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*. Janssens interviewde een groot aantal Belgische prominenten,

zoals de voormalige premiers Tindemans, Martens en Dehaene, de huidige eerste minister Verhofstadt, de oud-gouverneur van de Belgische Nationale Bank Fons Verplaetse, oud-Europees Commissaris Karel Van Miert, en minder bekende goden, zoals een aantal oud-diplomaten die destijds bij Buitenlandse Zaken een sleutelrol speelden in de Belgische Europa-politiek. Enigszins verlost van hun zware verantwoordelijkheden, spreken velen onder hen voor het eerst zonder noemenswaardige zelfcensuur toe te passen, wat leidt tot een aardige verzameling anekdotes en *faits divers*.

Het boek gaat niettemin verder dan dat. De auteur heeft zich in feite tot opdracht gesteld het publiek wat beter in te lichten over allerlei gevoe-

Guy Janssens: *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa.*

Tielt: Lannoo, 2001; 225 blz.; 690 Bfr./17,10 euro; ISBN: 90-209-4319-7

ligheden, zowel van persoonlijke als van meer structurele aard, die meespelen bij de vormgeving van de Belgische positie in 'Europa'. Wellicht één van de grootste mythen is de stelling dat België vanaf het begin van het naoorlogs integratieproject steeds de pro-Europese kaart zou hebben gespeeld. Janssens citeert hieromtrent de Gentse hoogleraar Rik Coolsaet, die een indrukwekkende studie maakte over *België en zijn buitenlandse politiek tussen 1830 en 1990* (Van Halewyck, 1998). Er moet in Coolsaets visie een onderscheid gemaakt worden tussen de *economische* en de *politieke* dossiers. België was met zijn

open *economie* reeds vanaf de jaren '20 van de vorige eeuw een groot voorstander van een soort Europese Vrijhandelszone *avant la lettre*, waar uiteraard zeker de buurlanden aan zouden moeten deelnemen (blz. 23). Het groeiend nationalisme in Europa tijdens de jaren '30 maakte dat deze koers – althans voorlopig – niet tot de mogelijkheden behoorde.

Wat de *politieke* integratie betreft, was België aanzienlijk terughoudender. Coolsaet: 'België wees elke inbreuk op zijn politieke manoeuvreerruimte af. Geen alliantievorming, geen duurzame politieke of politiek-militaire afspraken met andere landen.' De officiële doctrine was toen dat een alliantie met een groot land altijd in het nadeel van België zou uitvallen. Het zou zelfs leiden tot politieke verdeeldheid tijdens de jaren '50-'54. Toenmalig Belgisch minister van Buitenlandse Zaken Paul Van Zeeland, die rekening diende te houden met een krappe politieke meerderheid, gaf aan zijn medewerkers de opdracht erop toe te zien dat het initiatief van zijn Franse collega Schuman voor de oprichting van een Hoge Autoriteit (de voorloper van de Commissie) op geen enkele wijze de Belgische soevereiniteit zou aantasten. De idee van een Europese ministerraad, die het laatste woord zou hebben, zou zelfs van Belgische origine zijn. Janssens merkt terecht op dat het bepaald ironisch is hoe decennia later dit *pays fondateur* één van de meest uitgesproken voorvechters wordt van een zo sterk mogelijke Europese Commissie (blz. 27). Die ommezwaai zou tussen 1952 en 1954 hebben plaatsgevonden; de socialist Paul-Henri Spaak besefte geleidelijk aan dat België alleen nog maar een politieke toekomst had tussen de 'groten' als het een deel van zijn bevoegdheden afstond, die dan in een gezamenlijke *pool* zouden worden beheerd op gelijke voet met de anderen. Vanaf 1954 zou hij als minister van Buitenlandse Zaken deze supranationale koers tot een nieuwe consensus in het Belgische Europebeleid maken.

De titel van het boek, *België in de greep van Europa*, is overigens zeer interessant. De auteur zet de lezer in feite aan tot reflectie over de vraag of het Europese project België nu in feite in een *wurggreep* heeft genomen, of dat het eerder gaat om een 'beminlijke omhelzing'. De waarheid ligt wellicht in het midden. Wie het boek leest, valt onmiddellijk op hoe de leercurve van de Belgische politici omtrent de *impact* van Europa evolueerde vanaf het eind van de jaren '70 tot heden, met wellicht de periode van begin jaren '80 als keerpunt. Tijdens deze periode wordt het tot dan nog unitaire land definitief omgevormd tot een federale staat. Tegelijkertijd wordt de politieke klasse geconfronteerd met een economische crisis zonder weerga, mede een gevolg van de beruchte 'wafelijzerpolitiek' (waarbij overheidsprojecten in het Vlaamse landsgedeelte steeds moesten worden gecompenseerd door tegenhangers in Wallonië en *vice versa*, wat de sanering van de Belgische staatschuld uiteraard geen goed heeft gedaan).

Laat ons eerst de *federalisering* bekijken. De Belgische federale oplossing is uniek in haar soort, op tweemaalige wijze. Ten eerste bestaat er geen hiërarchie van normen, zoals dit wel het geval is in de federale staat bij uitstek, Duitsland. Geen *Bundestreue* betekent dat de Vlaamse of Waalse decreten en de Brusselse ordonnanties *evenveel* kracht van wet hebben als de federale wetten. Janssens laat hierbij Jean-Luc Dehaene aan het woord, die stelt dat deze unieke oplossing wellicht *niet* zou kunnen *zonder* het Europese niveau (blz. 39-40). Deze oplossing, die vooral een politieke oorsprong heeft in die zin, dat Vlamingen of Walen niet door elkaar 'gedicteerd' wensden te worden, draagt inderdaad het potentieel in zich om een onnavolgbaar kluwen te worden.

Gelukkig is er het Europese niveau, waarbij richtlijnen en verordeningen wél op een hiërarchisch hoger niveau staan dan de nationale en subnationale regelgeving. Steunende op

Dehaene, lijkt Janssens dan ook te suggereren dat het niet toevallig is dat de Belgische subnationale Gemeenschappen en Gewesten juist die bevoegdheden hebben gekregen die ook het hoofdbestanddeel van de Europese portefeuille uitmaken. Dank zij de Europese bevoegdheden inzake leefmilieu of landbouw kunnen de subnationale overheden zich immers niet al te veel 'fantasietjes' permitteren, waardoor er toch nog altijd min of meer coherentie in het Belgische beleid terzake blijft bestaan. Waar Janssens het echter niet fundamenteel over heeft, is dat deze Belgische subnationale overheden in de Belgische 'federale oplossing' ook bevoegd zijn een eigen buitenlands beleid te ontwikkelen voor die domeinen waar ze *intern* voor bevoegd zijn (het zogenaamde principe *in foro interno, in foro externo*). Dit beginsel, dat tijdens de staatsvorming van 1993 het levenslicht zag, betekent dat ook de Belgische subnationale overheden een eigen Europese politiek zijn gaan voeren. Janssens haalt dit gegeven wel even aan, maar houdt het enigszins met de mantel der liefde bedekt. Hij moet wellicht gedacht hebben dat dit te ingewikkeld is om aan de lezer in al zijn subtiliteiten uitgelegd te krijgen.

Een tweede element in de leercurve van de Belgische politieke klasse omtrent het groeiende belang van 'Europa' betreft het *economische dossier*. Janssens wijdt hier – terecht – bijna een derde van zijn boek aan. Hij heeft het in het bijzonder over de wijze waarop de Belgische regering in de jaren '80 begon te beseffen dat Europa een aanzienlijk deel van haar 'vrijheidsgraden' had 'berooft'. Eind jaren '70 kende de reeds aangehaalde *wafelijzerpolitiek* haar hoogtepunt (blz. 78). Het waren bovendien jaren van noodzakelijke economische omschakeling, met diep gewortelde crises in de Waalse staalindustrie, in het Limburgse mijnwezen, in de Vlaamse textielindustrie, enz. De politieke verleiding was erg groot de gemaakte putten met vers overheids-geld te dempen. Bovendien voerde

België een harde muntpolitiek die niet langer houdbaar was. Na slopende vergaderingen met de Europese partners slaagde men er in 1982 in toestemming voor een devaluatie van 8,5% te verwerven. Deze politiek zou aanvankelijk de Belgische exportpositie ten goede komen, maar dreigde tevens tot duurder wordende importen en inflatie te leiden. De devaluatie-politiek kon alleen slagen indien 'begeleidende maatregelen' zouden worden genomen, in het bijzonder prijsblokkering en tijdelijke opschorting van de automatische indexkoppeling.

Critici spraken over een verkapte looninlevering (blz. 79). Helmut Schmidt had bovendien in de Europese Raad van Maastricht, in 1981, nog scherp uitgehaald naar 'bepaalde landen' die over dergelijke automatische indexmechanismen beschikten (blz. 83). Toenmalig premier Martens maakte van deze Europese kritiek dankbaar gebruik om in eigen land de operatie tot een succes te maken. Tegelijkertijd zou men met vallen en opstaan moeten leren dat de Europese regelgeving ervoor zorgde dat bepaalde oude Belgische ziekten, zoals de staatssteun, niet langer door de beugel konden, omdat het in feite ging om concurrentievervalsing. Het leidde bij sommige politici, die onvoldoende op de hoogte waren van de *impact* van het Europese kaderwerk, al gauw tot een anti-Europese gezindheid. Niettemin bracht dit ook op langere termijn positieve effecten mee: de *externe druk* zorgde ervoor

dat de regeringspartijen – weliswaar met enige tegenzin – de hervormingen in de Belgische overheidsfinanciën aanvaardden. Zo leidden bijvoorbeeld de 'Maastrichtnormen' onder het premierschap van 'loodgieter' Dehaene tot de aanvang van een nog tientallen jaren vol te houden structurele sanering van de overheidsschuld. Probleem is dat de nakende euro bij de bevolking al te vaak wordt geassocieerd met dergelijke inspanningen, en het land misschien in de nabije toekomst meer eurosceptisch zou kunnen maken dan in het nabije verleden het geval was. Toenmalig minister van Economische (en later van Buitenlandse) Zaken Willy Claes stelt hieromtrent dat de Belgische politici al tijdens de jaren '70 in dit opzicht een weinig moedige houding aannamen: 'Wij verstopten ons achter Europa, wat tot gevolg had dat Europa een slechte reputatie bij de bevolking kreeg.' (blz. 37)

Het boek van Guy Janssens toont niettemin aan dat verscheidene van onze toppolitici al snel aan het begin van hun bewindsperiode beseften dat er op Europees niveau aan interessante politiek kon worden gedaan. Als gevolg van de zeer complexe Belgische structuren houden de politici van het land er soms merkwaardige onderhandelingstechnieken op na, die hun op het evenzeer complexe Europese beleidsniveau soms goed van pas kunnen komen. In het boek worden talloze voorbeelden van dergelijke 'geavanceerde' onderhandelingsacties uit de doeken gedaan.

Kortom, Janssens' werk biedt beslist een toegevoegde waarde. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zou kunnen worden gesteld dat zijn overzicht van de Belgische positie binnen de Europese besluitvorming niet helemaal systematisch en volledig is aangepakt. Het is inderdaad zo dat de niet-synchrone, nogal thematische aanpak ervoor zorgt dat de auteur bepaalde elementen niet volledig ontwikkelt, en hier en daar in herhalingen vervalt. Zo moeten we driemaal vernemen dat de Belgische eerste minister naast zijn Britse collega in de Europese Ministerraad zetelt. Ondanks dergelijke schoonheidsfoutjes mag niettemin gesteld worden dat een ieder die van ver of van dichtbij betrokken of geïnteresseerd is in de praktijk van de Belgische 'Europa-politiek', dit boek zeker eens ter hand moet nemen. Het feit dat het doorsteekt is met anekdotes maakt het bovendien erg toegankelijk voor een breder publiek. Mijn persoonlijke favoriet blijft ongetwijfeld een uitspraak van Helmut Kohl tegen toenmalig Belgisch premier Wilfried Martens, tijdens een pauze op de IGC in 1991 te Maastricht: 'Wir müssen den John Major aushelfen. Er ist doch viel besser als diese schreckliche Maggie!' (blz. 113).

DAVID CRIEKEMANS is licentiaat Internationale Politiek (Antwerpen, 1996) en European Master of Public Administration (Leuven, 1997). Hij is als mandaatassistent Internationale Politiek verbonden aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen.

De transformatie van de Koninklijke Luchtmacht en het luchtwapen

FRANS OSINGA

De voortdurende belangstelling voor de rampzalige gebeurtenissen in Srebrenica in de zomer van 1995 staat in schril contrast met de mediastilte rond andere operaties die vanaf 1993 tot 1995 in en boven dezelfde omgeving plaatsvonden. Vanaf 1993 namen F-16's van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) deel aan *Operatie Deny Flight* boven het voormalig Joegoslavië. Tegelijkertijd was personeel van de KLu als waarnemer in de Balkan werkzaam en werden er transportvluchten uitgevoerd naar steden in de regio met KLu-transportvliegtuigen. Wat nauwelijks nog wordt belicht, is het feit dat de ramp in Srebrenica de aanzet vormde voor de NAVO om haar strategie te veranderen en meer robuust op te treden. *Operatie Deny Flight* werd onderbroken door de intensieve en vrij groot-schalige *Operatie Deliberate Force*, dit luchtoffensief boven Bosnië dat in augustus en september 1995 werd uitgevoerd door NAVO-vliegtuigen, was het direct gevolg van Srebrenica; dit leidde uiteindelijk tot het Dayton Akkoord. Ook in het buitenland is weinig gepubliceerd over luchtoperaties in deze periode. Dit is verklaarbaar. De tragiek van de gebeurtenissen lag niet in wat in de lucht plaatsvond, maar in wat op de grond gebeurde. Toch is het goed dat er nu een boek is verschenen waarin een nieuw stukje van de puzzel van Bosnië-Herzegovina wordt blootgelegd.

Wim Lutgert en Rolf de Winter, werkzaam bij de Sectie Luchtmachthistorie van de Staf van de Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten, hebben een lijvig boek geschreven waarin het optreden van de KLu van 1991 tot eind 1995 wordt belicht. Zij beschrijven op basis van brede literatuurstudie en aan de hand van een groot

aantal interviews met Nederlandse en enkele Amerikaanse functionarissen de achtergronden van het conflict en de internationale ontwikkelingen tijdens de achtereenvolgende crises. Hoewel ook Cambodja en de operaties in Turkije in 1990-1991 kort worden aangestipt, ligt het accent op de operaties van de KLu in en boven het voormalig Joegoslavië.

Met hun boek wordt recht gedaan aan die personen die aan de vredesoperaties hebben deelgenomen. Het is namelijk, *ten eerste*, een boek over de honderden mensen die deelnamen aan de operaties die de luchtmacht in die periode uitvoerde. Aan bod komen de belevenissen van KLu-militairen die in en boven het voormalig Joegoslavië hun werkzaamheden verrichtten, maar ook van personeel dat was gestationeerd op de Italiaanse vliegbasis Villa Franca, van waaruit de Nederlandse F-16's opereerden, en op de vliegbases in Nederland, die de operatie moesten ondersteunen. Boeiend, en nog nergens uitgediept, is de luchtaanval op het militaire vliegveld Udbina op 21 november 1994, die werd geleid door een KLu F-16 vlieger. Interessant is ook te lezen wat de rol van afzonderlijke officieren, van wie enkelen thans hoge posities binnen de defensie-organisatie bekleden, is geweest in het operatiecentrum van de NAVO in het eveneens Italiaanse Vicenza, en in de besluitvorming die plaatsvond binnen het Haagse hoofdkwartier van de KLu.

Ten tweede biedt het boek een goede indruk van een krijgsmachtdaag dat zich probeert te heroriënteren

Wim Lutgert en Rolf de Winter: *Check The Horizon. De Koninklijke Luchtmacht en het conflict in voormalig Joegoslavië 1991-1995.* Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001; 634 blz.; f 69,90,-; ISBN: 90-1208-769-4

op een nieuwe veiligheidscontext, met nieuwe taken en nieuwe operationele eisen te midden van budgettaire inkrimpingen. Niet alleen moest de KLu leren hoe te opereren in veel-eisende vredesoperaties in gebieden waar niet kon worden beschikt over moderne infrastructuur, maar ook moest zij aantonen dat het luchtwapen *überhaupt* relevant was voor vredesoperaties. De wens professioneel bij te kunnen dragen aan VN- en NAVO-operaties kan dan ook nooit helemaal los worden gezien van het wat engere organisatiebelang. Tijdens *Operatie Deliberate Force* blijkt vervolgens dat de investeringen in vooral hoogwaardige technologie en het handhaven van hoge trainingsstandaarden na 'de val van de Muur' juiste beslissingen waren.

Ten derde beschrijven de auteurs duidelijk wat de problemen waren in de coalitie van de 'willing and able'. De periode van april 1993 tot augustus 1995 kan worden gezien als een leerperiode waarin de NAVO ernstige fouten maakte en interne debatten voerde over de meest geschikte doctrine voor dit soort nieuwe operaties, waar het minder om militaire successen gaat dan om politiek relevante effecten van het militaire optreden, en waar besluitvorming bemoeilijkt wordt door de alom aanwezige media, door onafhankelijk optreden van NGO's en door het spanningsveld van uiteenlopende belangen binnen

de VN, de NAVO en/of van de lidstaten.

Operatie Deny Flight had als oogmerk het indammen van het conflict, maar zij kreeg geleidelijk meer het karakter van een vredesafdwingende operatie. De twijfelende diplomatie, de beperkende *Rules of Engagement* die voor vredesbewarende operaties waren ontwikkeld, het trage doelselectie- en goedkeuringsproces (de 'Dual-Key'-afspraken), noch de situatie op de grond, waar een vredesbewarende operatie in gang was, waren geschikt voor vredesafdwingende operaties. Naast de verschillen in nationale politieke visies op de manier waarop het militaire instrument moest worden ingezet, bestond er verschil van opvattingen tussen de krijgsmachtdelen onderling en tussen nationale vertegenwoordigers binnen de militaire staven. Zo was er lange tijd fundamentele verdeeldheid tussen enerzijds landmachtcommandanten, die de speldenprik-aanvallen tijdens *Operatie Deny Flight*, die niet vergezeld gingen van duidelijke en geloofwaardige gespiede politieke overtures, als risico zagen voor de lichtbepalende VN-eenheden op de grond; en anderzijds de commandanten van de luchtmacht, die de beperkende 'Rules of Engagement' afbreuk zagen doen aan wat in beginsel een potent wapen kon zijn. Het belang van de visie en kwaliteit van personen op sleutelposities voor het slagen van operaties kan hier niet genoeg worden benadrukt. Het duurde uiteindelijk tot Srebrenica voordat de NAVO de wil samenbalde en vat kreeg op de dynamiek van het conflict.

Een vierde belangrijk thema in het boek is de transformatie van het luchtwapen. Al tijdens *Operatie Desert Storm* werd duidelijk dat de rol van het luchtwapen was veranderd. Tijdens de Koude Oorlog werd het luchtwapen vooral gezien als ondersteunend middel voor het optreden van de grondstrijdkrachten. *Operatie Desert Storm* toonde dat het conventionele luchtwapen een strategisch

instrument kon zijn en dat het voorwaardenscheppend kon optreden voor grondoperaties. De bevrijding van Koeweit in 1991 werd voorafgegaan door een langdurige intensieve luchtoperatie, die het Irakese militaire apparaat volledig lam legde en stelselmatig de gevechtskracht van de Irakese lucht- en grondstrijdkrachten elimineerde. De taak van de invasiemacht was hierdoor een stuk eenvoudiger en minder riskant.

Deny Flight bevestigde de waarde van het uiterst moderne en accurate Westerse luchtwapen door binnen zeer korte tijd het luchtruim boven het voormalig Joegoslavië te beheersen. De NAVO wist dit waardevolle instrument echter niet uit te buiten. Het verzuimde de passende context te creëren. Gebrekkige politieke eendracht en daadkracht, tot uiting komend in aarzelende demonstraties van militair geweld met kleinschalige en kortstondige luchtaanvallen, die doelen troffen zonder strategische waarde, gekoppeld aan de kwetsbaarheid van de VN-waarnemers, leidden ertoe dat de waarde van het luchtwapen ter discussie kwam te staan. *Operatie Deliberate Force* toonde echter dat het luchtwapen als politiek dwangmiddel uiterst waardevol kan zijn wanneer het wordt ingezet als onderdeel van een geïntegreerd diplomatiek en militair plan.

Door tegelijkertijd de diplomatie, de NAVO-besluitvorming en de operationele besluitvorming binnen het operatiecentrum in Vicenza te bespreken, maken Lutgert en De Winter inzichtelijk hoe moeilijk het was binnen een coalitie met een scala aan uiteenlopende belangen een balans te bewerkstelligen tussen politieke wensen, politieke wilskracht en de militaire gezien noodzakelijke randvoorwaarden. De context bepaalde of de potentiële waarde van het luchtwapen als politiek dwangmiddel ook werd gerealiseerd. Na de NAVO-bijeenkomst in juli 1995 in Londen werden de waarnemers zodanig gegroepeerd, dat zij niet zo eenvoudig meer konden worden gegijzeld, de

'Rules of Engagement' werden aangepast, de 'Dual-Key'-afspraken tussen de NAVO en de VN werd losgelaten en er werd eendrachtig besloten meer robuust op te treden wanneer en voor zolang dat nodig mocht zijn.

Operatie Deliberate Force was het antwoord van de NAVO op een mortieraanval door Bosnische Serviërs op de Markale-markt in Sarajevo op 28 augustus. Op 30 augustus begon de operatie die deze daad moest afstraffen en tegelijkertijd de geloofwaardigheid van de NAVO moest herstellen. De operatie duurde tot 20 september. Het Nederlandse detachement in Villa Franca voerde 6% van het totaal gevlogen vluchten (3515) uit. Het was een intensievere en meer vastberaden operatie dan wat de NAVO tot dan toe had laten zien en het psychologische effect ervan was volgens Holbrookes boek *To End A War* te lezen op het gezicht van Milošević. Terecht concluderen de auteurs in een overzichtelijk hoofdstuk over geleerde lessen dat *Deliberate Force* niet de enige factor was die leidde tot een einde aan het conflict in Bosnië-Herzegovina. Maar het was wel een uiterst belangrijke factor. Het luchtwapen was, net zoals dat tijdens *Operatie Allied Force* het geval was, de katalysator die het proces richting vrede duwde.

De auteurs verdienen onze complimenten omdat zij een groot aantal onderwerpen, ontwikkelingen en complexe binnenlandse en buitenlandse besluitvormingsprocessen overzichtelijk weten weer te geven, processen die plaatsvonden in een dynamische en diffuse periode. Zij geven een goed inzicht in het tot stand komen van moderne militaire operaties. Tot slot weten zij het belang van de KLu-activiteiten te duiden binnen de context van binnenlandse en internationale militaire en veiligheidspolitieke ontwikkelingen.

Als er een punt van kritiek moet worden geleverd, dan ligt dit voor de lezer die meer op veiligheidspolitiek of diplomatie is gericht, in de nadruk op het optreden van de KLu en het

beschrijvend karakter van het werk. Dit zijn aspecten die bepaald zijn door de opdracht die de auteurs meekregen van de toenmalige Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten LtGen Droste. Afgezien van hoofdstuk 8, waarin lessen worden getrokken voor de KLu en het luchtwapen, is er relatief weinig sprake van diepgaande analyse, kritische evaluatie of originele visies. Hoewel de auteurs niet schromen in te gaan op de vraag in hoeverre de luchtoperaties effectief waren, bevat het boek geen brede operationele en strategische analyse van de luchtope-

raties, zoals Tim Ripley's evaluatie *Operation Deliberate Force* (Lancaster, 1999) of het onder de redactie van de Amerikaan Robert Owen gepubliceerde boek *Deliberate Force, A Case Study in Effective Air Campaigning* (Maxwell Air Force Base, Alabama, USA, 2000). Voor goede beschouwingen van de diplomatieke en veiligheidspolitieke dimensies van het conflict in Bosnië-Herzegovina kan de lezer terecht bij bijvoorbeeld James Gow, *Triumph of the lack of will* (Columbia University Press, 1997); Richard Holbrookes *To End A War* (Random House, 1998) of

Ivo Daalders *Getting To Dayton* (Brookings Institution, Washington D.C., 2000).

Het boek van Lutgert en De Winter is echter wat het moest zijn; een goede beschrijving van het optreden van een belangrijk onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht in een tumultueuze periode in het voormalig Joegoslavië. En dat verhaal ontbrak tot nu toe.

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

Agrarische supermogendheid Nederland

JAN WERTS

Met zestien miljoen op 'n stukje land van 34.000 km². Bijna vijf Nederlanders per hectare. Dat lijkt geen omgeving voor een paar miljoen koeien, dertien miljoen varkens en ook nog 100 miljoen kippen. Toch zijn ze er. Het grootste deel dient niet eens als voedselvoorziening voor de bevolking. Onze vaderlandse agrarische produktie gaat samen met een enorme hoeveelheid groenten en bloemen grotereels de grens over. Nog steeds wordt 70% van de grond in ons land gebruikt voor land- en tuinbouw. Via de agro-industrie levert dat een aanzienlijk overschot op de handelsbalans op. Andere landen, met veel meer ruimte, zijn vaak importeur van agrarische produkten. Na de Verenigde Staten is Nederland de grootste netto-exporteur van agrarische produkten en voedingsmiddelen. Dus vóór klassieke grote exporteurs als Argentinië, Brazilië, Frankrijk en Denemarken. Nederland is vooral uitvoerder van sierteelprodukten, vlees, zuivelprodukten en groenten. De land- en tuinbouw draaien op de EU: vier vijfde van de export, met Duitsland als belangrijkste klant.

Iedere uitbreiding legt nieuwe

enorme markten open. Toen het Verenigd Koninkrijk tot de EG toetrad, verdriedvoudigde onze export van varkens en pluimveevlees naar dat land. Zodra Spanje en Portugal EG-lid werden, schoot onze uitvoer van vlees naar die regio van 3.000 naar 55.000 ton per jaar. Zo zal het bij de komende uitbreiding met andere Nederlandse landbouwprodukten weer gaan.

'Hoe speelt Nederland dat klaar? Houdt het dat vol in de 21ste eeuw?' Aldus het jubileumboek van het 60-jarige Landbouw-Economisch Instituut (LEI) in Den Haag. Deze instelling dateert uit de nasleep van de landbouwcrisis van de jaren '30. Toen de overheid besloot de boerenstand te hulp te komen, was er behoefte aan objectieve kostprijberekening. In de eerste decennia na de oorlog joegen landbouwministers als S.L. Mansholt, A. Vondeling en B.W. Biesheuvel de boeren op basis van LEI-kost-

Leo Douw en Jaap Post: *Kracht door Verandering: De ontwikkeling van de Nederlandse agro-sector; achtergronden en perspectief.*

Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut, 2000; 184 blz. (groot formaat); 60 euro; ISBN: 90-5242-611-2

H.J. Silvis en C. van Bruchem (red.): *Landbouw-Economisch Bericht 2001.*

Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut, 2001; 216 blz.; f 75,-; ISSN 0169-3255

prijsberekeningen met garantieprijzen op om te produceren. Want Nederland wilde vanwege de schaarse deviezen exporteren. Mansholt heeft als EEG-landbouwcommissaris in de jaren '60 dat Nederlandse landbouwbeleid uitvergroot naar de EEG. Dat gebeurde overigens op aandringen van Frankrijk, dat gelijklopende belangen had. Later kwamen de structurele overschotten. Denk aan de boterberg. De kosten van het EU-landbouwbeleid leggen, zoals bekend, vandaag een maatschappelijk minder geaccepteerd beslag op de financiering van de Unie.

Het jubileumboek laat zien dat onze boeren, tuinders en hun (veelal coöperatieve) agro-industrie de

afgelopen 25 jaar een gigantische omslag maakten. 'Kracht door verandering' is, met andere woorden geen vondst van landbouwminister L.J. Brinkhorst. Al veel langer richten land- en tuinbouw de blik op consumptie, globalisering, liberalisatie en op het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Jaarlijks publiceert het LEI daarnaast het *Landbouw-Economisch Bericht*, een helder geschreven objectieve *must* voor iedereen die de landbouwpolitiek wil volgen. De uitgave

2001 is actueel, waar de onderzoekers vijf scenario's schetsen voor de EU-begroting na de komst van de twaalf kandidaatlanden. Daaruit kan men als lezer zelf afleiden dat de Unie de omvangrijke Oost-Europese landbouw binnen haar beschikbare budget kan aanhaken. En wel met inkomensvoelers voor de boeren in de nieuwe EU-landen. Dat is politiek belangrijk, niet alleen omdat de landbouw een van de lastigste onderdelen van de uitbreidingsoperatie is, maar ook omdat in West-

Europa bij de politieke leiders (al jaren) consensus ontbreekt over de precieze richting van hun gezamenlijk landbouwbeleid. Door die besluiteloosheid zullen zij binnenkort aan de gedachte moeten wennen dat uitbreiden zonder inkomensvoelers voor de boeren in Oost-Europa (zoals tot nu toe de bedoeling) politiek onhaalbaar is.

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

Europa en zijn regio's: van begrippen tot visies

BEN HOETJES

De verhouding tussen de nationale staat en de EU als 'staat-in-wording' vormt een centraal thema in de discussie over de Europese integratie. Een logisch daaruit voortvloeiende vraag, politiek-bestuurlijk en theoretisch, is hoe de daaronder liggende niveaus, en in het bijzonder het naast-lagere niveau, de regio, zich zullen ontwikkelen tegen de achtergrond van de nationaal-supranationale tweespalt. Zal de regio de spreekwoordelijke lachende derde zijn, is zij de stille bondgenoot van het supranationale niveau, de noodgedwongen bondgenoot van de nationale staat of speelt zij in het integratieproces *überhaupt* géén rol van betekenis?

Schobben raakt al deze vragen, en nog meer, in zijn breed en grondig opgezette boek. Hij formuleert zijn uitgangsvraag zeer breed: wat is de huidige rol van politieke regio's in (de lidstaten van) de Europese Unie, en welke rol kunnen zij daarin in de toekomst spelen? Deze vraag wordt in verscheidene onderzoeksvragen opgedeeld: wat houdt het begrip 'regio' (regionalisering, regionalisme) in; wat is in de huidige EU de verhouding tussen politieke regio's en EU; welke zijn de vor-

men/mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's; welke positie nemen de regio's in binnen de afzonderlijke lidstaten; welke visies (theorieën) over Europese integratie bestaan er; welke rol hebben politieke regio's in deze visies; en, als slotvraag, welke institutionele ontwikkelingen van de EU zijn denkbaar en welk model is voor politieke regio's het gunstigst? Vervolgens gaat Schobben stap voor stap op zijn onderzoeksvragen in.

Bij het omschrijven van de 'regio' passeren o.a. de territoriale, etnisch-historische, economische, functionele en samengestelde omschrijvingen de revue, en wordt vervolgens de *politieke* regio gedefinieerd als een regio die beschikt over een volwaardig regionaal bestuur met een eigen direct gekozen volksvertegenwoordiging. In het bijzonder de kwestie van de 'volwaardigheid' van het regionale bestuur levert natuurlijk verdere vragen op. De mate van autonomie van een regio binnen het grotere staatsverband – waarvoor zij

R. Schobben: *Politieke regio en Europese Unie*.
Delft: Eburon, 2000; iv + 290 blz.; f 59,50;
ISBN: 90-5166-637-3

gewoonlijk niet zelf heeft gekozen – kent altijd beperkingen (bepaald door grondwet, wet en/of nationale overheid). Regionalisering impliceert een grotere inschakeling, of ook de vorming van, regio's binnen een nationaal staatsverband, regionalisme is het bijbehorende politiek-ideologische streven.

Ook de begrippen natie, nationalisme, federalisme en decentralisatie worden omschreven, omdat zij zeer dicht tegen het begrip politieke regio aan liggen (vgl. Vlaams nationalisme). Schobben plaatst het 'politieke regionalisme' op een continuüm tussen centralisme en federalisme, vlakbij, maar niet identiek aan, het federale uiterste.

Vervolgens komt de rol van de *regio in de huidige EU* aan de orde. Aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel, het Comité van de Regio's, de regionale 'lobby's' in Brussel en het structuurbeleid wordt een beeld gegeven van de betekenis van de EU voor de regio's en omgekeerd. Voor-

al het structuurbeleid (de fondsen, de achterliggende criteria en doelstellingen, de hervormingen) worden uitgebreid beschreven. De relatie tussen politieke regio en EU, met de nationale staat als 'alomtegenwoordige derde', kan in drie modellen worden gevat: het hiërarchische model, het consultatiemodel en het participatiemodel. Het consultatiemodel geeft de feitelijke situatie weer, het participatiemodel de wenselijke – vanuit de regio gezien.

Volgende onderwerp is de *grensoverschrijdende samenwerking* tussen regio's. Eerst wordt het begrip 'grens' omschreven, alsmede grenszones, -gebieden en 'regio's'. Argumenten voor, en barrières tegen, grensoverschrijdende samenwerking worden geïnventariseerd, en de vormen van grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's geïnterpreteerd. Er kan sprake zijn van informele samenwerking, geïnstitutionaliseerde niet-juridische samenwerking, privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking. Wat betreft de laatste vorm zijn enige internationale verdragen van belang als grondslag: de Kaderovereenkomst van Madrid, voor Nederland twee 'vervolg-overeenkomsten' (Beneluxverdrag en Anholtverdrag) plus twee Europese Handvesten voor Lokale en Regionale Autonomie.

Vervolgens bekijkt Schobben de interne situatie in de EU-lidstaten in een vergelijkende analyse van politieke regio's. Ook hier passeren diverse begrippen en vergelijkende indelingen de revue: het onderscheid tussen *intergovernmental constitution*, *intergovernmental relations* en *intergovernmental management*, het staatsrechtelijk onderscheid van staatstypen (van federaal tot unitair), de indeling in 'landen-types' (Napoleontisch vs. niet-Napoleontisch) en 'staatstradities' (Angelsaksisch, Germaans, Frans, Scandinavisch). Daaraan voegt Schobben zelf een gecombineerde indeling toe: Frans, Brits, Midden-Europees (met inbegrip van Nederland) en Noord-

Europees (d.i. een mengeling van Angelsaksisch en Germaans).

Voor het classificeren van de politieke regio's in Europa volgt hij evenwel weer een andere indeling. Er zijn unitaristische eenheidsstaten zonder politieke regio's (Portugal, Luxemburg), unitaristische eenheidsstaten met lichte politieke regio's (Griekenland, Groot-Britannië, Ierland, Finland), gedecentraliseerde eenheidsstaten met gedecentraliseerde bestuursregio's (Frankrijk, Nederland, Denemarken, Zweden), geregionaliseerde staten met sterk ontwikkelde politieke regio's (Italië, Spanje, België), en ten slotte gefederaliseerde staten met deelstaten als politieke regio's (Duitsland, Oostenrijk). Na een schets van de positie van regio's in deze staten geeft Schobben ook nog kort aan welke mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking de regio's in elk land hebben.

Vervolgens wordt overgestapt naar de theorieën van de Europese integratie: federalisme, functionalisme, intergouvernementalisme, transactionalisme (nadruk op binnenlandse, niet-statelijke actoren), de theorieën over gedifferentieerd integreren (meer-snelheden, variabele geometrie, Europa *à la carte*) en *multi-level governance* (netwerkopvattingen, niet-hiërarchisch, meer-lageninteractie). Normatieve theorie (wensbeeld) en verklarende theorie (realiteitsbeeld) lopen in al deze visies nogal eens door elkaar.

Als richtinggevend perspectief ziet Schobben weinig in *multi-level governance* en meer in federale versus intergouvernementele perspectieven, met een aantal flexibele tussenvormen. In zijn slothoofdstuk over de interbestuurlijke modellen van de EU, vanuit het perspectief van de politieke regio, werkt Schobben deze voorkeur verder uit. Hij schetst achtereenvolgens het model van een Europees 'condominium' (*multi-level network*); een 'consortium' (neo-functionalistisch); een confederatie; een supranationale

eenheidsstaat (Europese superstaat); en ten slotte een federatie. Binnen het federale model onderscheidt hij de klassiek-federale mogelijkheid (met de huidige nationale staten als deelstaten); het integrale federalisme (met federalisme en subsidiariteit als allesdoordringend principe in samenleving, economie en staat); en de 'dubbele federatie' met drie niveaus: een federale Europese overheid, deelstatelijke nationale overheden en deelstatelijke regionale overheden.

In deze laatste variant, die Schobben nadrukkelijk het gunstigst acht voor de politieke regio's, wordt in 'Brussel' met drie niveaus gewerkt: Europees (Commissie, Parlement), nationaal (Raad van Ministers) en regionaal (Comité van de Regio's). Alle instellingen zouden op andere wijze moeten worden samengesteld, andere taken en bevoegdheden krijgen dan zij nu bezitten. Het Comité van de Regio's, bijvoorbeeld, zou tot een Derde Kamer moeten worden omgevormd, waarin naast de politieke regio's ook de grensoverschrijdende verbanden (Euroregio's) een plaats zouden moeten krijgen. Dit betekent dat zij enerzijds over (Europees-)constitutionele bevoegdheden gaan beschikken, anderzijds dat zij ook kunnen deelnemen aan de Europese besluitvorming.

Over de invoering van een dergelijk 'dubbel federaal' stelsel (eigenlijk een drievoudig federaal stelsel) koestert Schobben weinig illusies. Het is een in de realiteit nog niet bestaand stelsel (misschien lijkt het nog het meest op de federaties in de verenigings- en vakbondswereld) en er moet EU-brede consensus over de wenselijkheid van invoering bestaan. Een recent voorstel voor een Derde Kamer binnen het Europees Parlement (zie de oratie van ondergetekende aan de Universiteit van Maastricht, 9 februari 2001), bijvoorbeeld, heeft althans in Nederland tot op heden weinig weerklank gevonden.

Schobbens boek geeft een systematisch, helder en uitgebreid beeld van zowel de begripsmatige problematiek rond regio's en Europese integratie alsook de rol van de politieke regio in het huidige Europa: hun positie binnen de lidstaten en hun beleidsmatige rol in de EU. Als zodanig is het als overzichts- of zelfs naslagwerk zeer nuttig. Overzicht, evenwicht en volledigheid zijn in het boek belangrijker dan een sterke eigen analytische lijn – het is vooral een literatuurstudie, een dissertatie waar plichtsgetrouwe systematiek het wint van eigen overtuiging en inspiratie.

Toch, of misschien wel daardoor, vertoont het boek enige onbevredigende elementen. In de compositie was het verreweg te verkiezen geweest de positie van regio's binnen de lidstaten te behandelen voorafgaand aan de analyse van de Europese integratie en de rol van regio's daarin. Nu wordt de lezer te laat in het betoog weer teruggevoerd naar de binnenlandse situatie in de lidstaten, en vervolgens weer terug naar het niveau van de Europese integratietheorie. Grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's wordt daardoor noodgedwongen in twee verschillende hoofdstukken behandeld. Anders gezegd, wanneer hoofdstuk 5 op de plaats van hoofdstuk 3 had gestaan, was voor auteur

en lezer de lijn in het boek aanzienlijk verbeterd.

Daarnaast geeft Schobben een veelvoud aan indelingen en begripsomschrijvingen, die op zich zelf nuttig zijn om te weten, maar waarmee hij niet altijd iets doet. Zo wordt het onderscheid *intergovernmental constitution*, *intergovernmental relations* en *intergovernmental management* wel vermeld, maar het wordt in het geheel niet benut. De gecombineerde indeling van 'landentypes' en 'staatstradities' – wat betekenen deze termen trouwens precies? – voegt weinig aan het inzicht toe, te minder daar zij meteen weer wordt losgelaten ter wille van een volgende indeling, die toch eigenlijk vooral staatsrechtelijk is. Soms lijkt de auteur zelfs een beetje te verdwalen in zijn veelheid van begrippen en indelingen.

Vervolgens is de plaatsing van landen in Schobbens vergelijkende indeling soms discutabel. Nederland en Frankrijk worden in dezelfde categorie ingedeeld, terwijl de verschillen in geschiedenis en politiek-bestuurlijke cultuur toch zeer aanzienlijk zijn (eigenlijk erkent Schobben dat ook wel in zijn eerdere indeling). Spanje wordt als een regionaliseerde staat aangemerkt, ondanks de eeuwenlange – en springlevende – centralistische traditie, terwijl België merkwaardiger-

wijs niet als federatie wordt ingedeeld, ondanks een decennia-lange federalisering en een expliciet federale grondwet. Het taxeren van de politiek-bestuurlijke geschiedenis en identiteit van de lidstaten en hun regio's is niet steeds even helder en overtuigend.

Niettemin levert Schobben een belangrijke bijdrage aan de verdere analyse van de Europese integratie vanuit het perspectief van de politieke regio's. Bestaande opvattingen en mogelijkheden voor de toekomst worden duidelijk in beeld gebracht en er wordt een keuze gemaakt voor een genuanceerd federaal model, dat de bestuurslagen van regionaal tot Europees kan ordenen. Dit probleemveld van Europa als bestuurlijke 'lagentaart' krijgt in Nederland weinig aandacht, noch in de wetenschap noch in de politiek – in België des te meer –, doch is voor de toekomst van Europa gemakkelijk te onderschatten. Zeker voor Nederland is dit boek dan ook een waardevolle bouwsteen.

DR. B.J.S. HOETJES is als *Senior research fellow* verbonden aan het Instituut Clingendael. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar regionaal bestuur in internationaal perspectief (Raad der Europese Gemeenten en Regio's) aan de Universiteit van Maastricht.

Internationale gemeenten

JAN VAN HULTEN

Hoe groot is je omgeving? Dit lijkt een lastige vraag, omdat er buiten elke begrenzing, hoe ruim ook gekozen, altijd weer iets nieuws is te ontdekken. Het antwoord 'steeds groter' lijkt misschien een dooddoener. Maar het is tenminste een antwoord dat het dynamische karakter van de vraagstelling enigszins weet te pareren.

Samenwerking tussen gemeenten, zowel in het binnenland als over de grens, is een verschijnsel dat zich rondom een vergelijkbare dynamiek afspeelt. Niet alleen de meetbare eigenschappen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn in de laatste eeuw steeds meer toegenomen, ook de grondslagen en invulling ervan hebben steeds andere vormen aangenomen.

Wie zich vanuit een beroepsmatige of andersoortige betrokkenheid inzet voor een bepaalde vorm van gemeentelijke samenwerking, zal vroeg of laat merken dat er buiten de grenzen van de regelmatige routine steeds meer factoren van belang blijken te zijn. Vaak is het dan nuttig en zelfs wenselijk gebruik te kunnen maken van expertise van anderen, die op een vergelijkbaar (deel)terrein werkzaam zijn.

In het *Handboek Gemeentelijke Internationale Samenwerking* (hierna aan te duiden als HGIS) is een grote hoeveelheid materiaal opgenomen die bij een positiebepaling of bij het uitstippelen van achtereenvolgende fasen van het samenwerkingsbeleid van nut kan zijn. De gegevens over historische en actuele vormen van internationale samenwerking kunnen een inspiratie zijn of ondersteuning bieden bij het uitvoeren van nieuwe plannen. De samenwerking kan een culturele, economische, politieke of andere grondslag hebben. Bij het uitvoeren van plannen en het bespreken van details daar-

van met de betrokken buitenlandse contactpersonen kunnen cultuurverschillen een belangrijk stempel op de aard van de

samenwerking drukken. De buitenlandse samenwerking heeft doorgaans ook raakvlakken met het binnenlands beleid, niet in de laatste plaats in financiële zin. Informatie over wat er kan en mag, of wat er juist niet kan en mag, is vaak van wezenlijk belang.

Gemeentelijke samenwerking is niet zelden gericht op het uitvoeren van een of meer nauw omschreven projecten. Deze kunnen betrekking hebben op milieueducatie, onderwijs, wederopbouw na rampen, infrastructurele verbeteringen, enz. De projecten kunnen ook bestaan in het kader van een officieel omschreven stedenband, die vooral het contact tussen de gewone burgers moet bevorderen. Veel stedenbanden zijn na de Tweede Wereldoorlog of tijdens de Koude Oorlog ontstaan vanuit de wens de polarisatie tussen landen en volkeren af te breken. Hoe meer vrienden en kennissen je in het buitenland hebt, des te minder ben je immers in het algemeen geneigd, in woord of daad, vanuit persoonlijk initiatief of in opdracht van anderen, een negatieve houding ten opzichte van het buitenland aan te nemen of vorm te geven. Aldus de achterliggende gedachte.

De theorie kan uiteraard niet bestaan zonder concrete gegevens en voorbeelden. Tussen de teksten door, en in speciaal aan voorbeelden gewijde hoofdstukken, worden enkele specifieke projecten en lopende acties aangehaald, om de brede invulling van het begrip internationale samenwerking te verhel-

Handboek gemeentelijke internationale samenwerking (samenst. Hans Buis).

Den Haag: VNG Uitgeverij/Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 2001, 277 blz. + CD ROM; f 59,60; ISBN: 90-322-7971-8

deren. Zo werd in het kader van de samenwerking tussen Groningen en Moermansk (Rusland) de nadruk gelegd op verbetering van de gezondheidszorg. Hierbij werd bijzondere aandacht gegeven aan verbetering van de seksuele voorlichting, mede met het doel het grote aantal tienerzwangerschappen en riskante abortussen omlaag te brengen. Vanuit de provincie Noord-Holland werd het Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland benaderd om met technische en organisatorische steun de bedrijfsvoering rondom de drinkwatervoorziening van Bogor (Indonesië) te verbeteren. De stedenband tussen Alkmaar en Bath (Engeland) is ontstaan vanuit de hulpacties die kort na de Tweede Wereldoorlog door de Rotary Club van Bath op gang werden gebracht. Inmiddels is deze stedenband de basis voor regelmatige vriendschappelijke uitwisselingen in sportieve, culturele en andere zin.

Niet altijd zal het resultaat bereikt worden dat men in beginsel voor ogen heeft. Specifieke ondersteuning aan steden die getroffen zijn door natuurrampen of oorlogssituaties heeft op voorhand een onzeker resultaat. Maar ook politieke denkbeelden ter plaatse en de reeds aangestipte cultuurverschillen kunnen de met goede wil voorgestelde plannen soms drastisch dwarsbomen. Het gedachtengoed dat in Nederland gangbaar is, kan niet altijd even eenvoudig naar andere landen worden geëxporteerd. Tot op zekere hoogte biedt het HGIS

aanknopingspunten om met dit verschijnsel constructief om te gaan. Om de praktische invulling van uitwisselingen in het algemeen, en werkbezoeken in het bijzonder, goed te laten verlopen, geeft het HGIS een groot aantal tips en adviezen. Behalve cultuurverschillen zijn er ook cultuurovereenkomsten, en een goed georganiseerde uitwisseling wordt overal ter wereld gewaardeerd.

Ten slotte bevat het boek een gedetailleerd overzicht van binnenlandse en buitenlandse organisaties, die van dienst kunnen zijn met adviezen, subsidies, cursussen of andere diensten. Een klein aantal pagina's is gewijd aan de uitleg van

enkele specifieke termen, en uiteraard ontbreekt ook een literatuurlijst niet, die verwijst naar verder gespecialiseerd bronnenmateriaal.

De integrale tekst van het boek is ook, in twee versies van het Acrobat PDF-formaat, op een bijgesloten CD-ROM geplaatst. Dit maakt het mogelijk snel bepaalde passages terug te zoeken of een kleine selectie van de tekst af te drukken als ondersteunend materiaal voor vergaderingen. Het PDF-formaat heeft als bijkomend voordeel dat de ingesloten gegevens door de reguliere gebruiker niet zijn te wijzigen, en dat de originele opmaak van de brontekst behouden blijft.

Wanneer we terugkeren naar de

vraag bij het begin van deze bespreking, mag verwacht worden dat de inhoud van dit handboek net als het begrip 'omgeving' eveneens aan verandering onderhevig zal zijn. Te zijner tijd zullen er zeker nieuwe edities verschijnen met bijgewerkt cijfermateriaal of nieuwe ervaringen en inzichten. In ieder geval is met dit boek een goede standaard gezet voor de informatievoorziening, die onmisbaar is voor een ieder die in beleidsmatige zin betrokken is bij de beschreven internationale contacten.

JAN VAN HULTEN is werkzaam als automatiseringsdeskundige bij een onderdeel van het ministerie van Justitie, en tevens betrokken bij de stedenband tussen Leiden en de Poolse stad Toruń.

Mensenrechten en internationale tribunalen

Het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht organiseert samen met de United Nations University (UNU) een driedaagse internationale conferentie:

From a Culture of Impunity to a Culture of Accountability. International Criminal Tribunals, the International Criminal Court, and Human Rights Protection.

Vanuit een interdisciplinair en vergelijkend perspectief zullen 17 internationaal gerenommeerde experts hun visie geven op de politieke, juridische en institutionele ervaringen met de Joegoslavië- en Rwanda-tribunalen en het in 1998 tot stand gekomen Statuut van Rome.

Op de eerste dag van de conferentie zullen zowel de ontwikkeling van het internationale humanitaire recht als historische achtergronden van de straftribunalen en het ICC worden belicht.

Op de tweede dag speelt de vraag in welke mate internationale strafhoven gerechtigheid kunnen bieden aan slachtoffers van genocide, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid. Niet alleen de rechtsbescherming van slachtoffers, maar ook die van de beklaagden zal aan bod komen.

Op de laatste dag zal de betekenis van de tribunalen en het ICC voor het nationale soevereiniteitsbeginsel worden geanalyseerd, waarna de discussie zich zal richten op de rol voor de tribunalen op het terrein van vrede, veiligheid en nationale verzoening. In dit kader zal ook aandacht worden besteed aan alternatieve ontwikkelingen, zoals nationale strafhoven en waarheids- en verzoeningscommissies.

De conferentie zal worden geopend door de voormalige Finse president en vredesdiplomaat, Marti Ahtisaari en worden gesloten met een concluderende analyse door ex-premier Andries van Agt. Bijdragen worden geleverd door onder meer: M. Cherif Bassiouni, William A. Schabas, David Forsythe, Madeline H. Morris en Geoffrey Robertson.

Tijd: 26-28 november in Utrecht. Dag 1 en 3 worden afgesloten met een receptie; dag 2 met een conferentiediner.

Plaats: Pausshuize, Kromme Nieuwegracht 49, Utrecht

Inlichtingen en aanmelding: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM), dr. Peter Malcontent, Janskerkhof 3, 3512 BK Utrecht, tel: (030) 2538405, fax (030) 2537168,

E-mail p.malcontent@law.uu.nl

Kosten: Hfl 200,- (voor studenten Hfl 100,-), inclusief lunches, diner, recepties en conferentiemap.

Mary Fulbrook (red.): Europe since 1945.

Oxford: University Press, 2001;
xv + 324 blz.; f 53,=
ISBN 0-19-873179-5

Deze studie, verschenen in de reeks *The Short Oxford History of Europe*, bevat in handzaam bestek een overzicht van de ontwikkeling in Europa op uiteenlopende terreinen (politiek, maatschappelijk, cultureel, economisch, internationaal, enz.). De acht deeltjes zijn van de hand van specialisten verbonden aan Britse, Amerikaanse, Ierse en Duitse universitaire instellingen, die hun essays met elkaar bediscussieerden en op elkaar afstemden. De problemen voor 'Europa' zijn er na de val van het Sovjetrijk niet geringer op geworden. Europa kan nog het beste worden gedefinieerd in culturele termen, niet alleen qua erfenis maar ook in het licht van de contemporaine kunst en cultuur. 'In cultural terms Europe is more than its own museum.' (blz. 168) Op het terrein van kunst en cultuur is weliswaar sprake van een grote diversiteit tussen de Europese naties, maar in die diversiteit zijn toch steeds de Europese wortels zichtbaar. Rusland speelt in dit verband een brugfunctie. De auteur over dit onderwerp verwijst daarbij naar Russische schrijvers en componisten; ondanks de grote culturele invloed van de Verenigde Staten op Groot-Britannië is een Benjamin Britten van even groot belang voor de Europese cultuur als een Sjostakovitsj (blz. 168). In het deel over de 'interactie met de niet-Europese wereld', waarin kwesties als de Koude Oorlog, de dekolonisatie en tendensen als de 'globalisering' en internationalisering aan de orde komen, treft men een lijst aan met gegevens over de onafhankelijkheidsverlening aan de ex-koloniale gebieden. De inleidende en concluderende hoofdstukken in deze studie zijn van de hand van Mary Fulbrook (hoogleraar in de

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. De bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Jan Werts (J.W), EU-correspondent te Brussel, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

Duitse geschiedenis aan het University College London). Zij stelt nog eens in het licht dat de nationale staat slechts gedurende een zeer korte periode het overheersende (maar zeker niet enige) kader is geweest waarbinnen de politieke en economische organisaties hun beslag kregen. De nationale staat is geen natuurlijk gegeven (al werd dit wel zo ervaren), maar een historische constructie. Hij kwam vaak volgens arbitraire lijnen van 'inclusion and exclusion' tot stand, onder langdurige invloed van de politieke realiteit en oorlogen. De huidige integratie van Europa verloopt onder invloed van geheel andere omstandigheden en processen (o.a. de afwezigheid van oorlog en nu ook van een buitenlandse vijand) dan destijds de natievorming. De studie bevat een chronologisch overzicht van voor Europa belangrijke gebeurtenissen in de afgelopen periode, vanaf de eerste Franse verkiezingen waarbij vrouwen mochten stemmen, en de conferentie van Bretton Woods, in 1944, tot en met de invoering van de euro, de toetreding van Polen, Hongarije en Tsjechië tot de NAVO, de oorlog in Kosovo en het aftreden van Jeltsin in 2000. (F.v.d.B.)

Leo Schrooten: Kleine boeren, grote boeren.

Leuven: Davidsfonds, 2000; 108 blz.;
495 Bfr
ISBN 90-5826-050-X

Veel agrarische bedrijven in België ontvangen ruwweg de helft van hun inkomen via overheidssubsidies. Dat is in de meeste lidstaten van de EU

zo, evenals elders in de geïndustrialiseerde wereld. In West-Europa gaat het vooral om de productie van granen, rundvlees en melk. Andere omvangrijke takken, zoals de tuinbouw, de sierteelt, de varkens- en kalverhouderijen worden daarentegen nauwelijks gesubsidieerd. Het verschil is verklaarbaar uit het (voor dichtbevolkt Nederland onbekende) gegeven dat rundveehouderij en graanteelt moeten beletten dat grote delen van de EU ontvolken. Via individuele inkomstenstoeslagen aan boeren en plattelandsbeleid dat sedert tien jaar meer en meer aandacht krijgt, komt de EU tegemoet aan het reële bezwaar dat de grote agrarische bedrijven anders 80% van de overheidssteun opstrijken, zodat voor de talrijker kleine boeren niets overblijft. Wie zonder het jargon te (willen) kennen de landbouwpolitiek van de EU enigszins wil begrijpen, zij dit boek van de landbouwredacteur van het Vlaamse dagblad *De Standaard* Leo Schrooten van harte aanbevelen. (J.W.)

Linda Hancock, Carolyn O'Brien: Rewriting Rights in Europe.

Aldershot/Burlington, USA/Singapore/Sydney: Ashgate Publishing Company, 2000; xvii + 221 blz.;
ISBN 0-7546-2002-6

Deze bundel, waaraan auteurs vooral afkomstig uit Australische maar ook uit Britse, Duitse en Nederlandse universitaire kringen een bijdrage leveren, is een vervolg op een symposium dat door de *Contemporary European Studies Association of Australia* werd gehouden. In het zich integrerende Europa, dat geconfron-

teerd wordt met de problematiek van immigratie, minderheden, uitbreiding van de Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa en grensoverschrijdende misdaad, zijn mensenrechten een belangrijk *item*. Tegen deze achtergrond worden in de bundel in twintig essays uiteenlopende dimensies en lagen van de burger-, politieke, sociale, juridische en economische rechten in het hedendaagse Europa, in Oost en in West, doorgelicht. Ook de rechten van de vrouw en de noodzaak van verdere ontwikkeling van een International Criminal Court (ICC) komen aan bod. Het jaar 2000, aldus Helen Durban (National Manager of International Humanitarian Law for the Australian Red Cross) in haar bijdrage, markeert het einde van de meest gewelddadige eeuw in de geschiedenis. De ontwikkeling van een statuut voor het ICC toont aan dat een groot aantal staten doordrongen is van de noodzaak van een permanent 'international legal institution to end impunity for those who commit atrocities' (blz. 184). In een concluderend hoofdstuk wordt opgemerkt dat het burgerschap van de EU vooralsnog vooral 'een juridische realiteit' is, en niet een sociale of patriottische werkelijkheid. Er bestaan nog steeds geen echte Europese politieke partijen en er is voortdurend spanning tussen de zich uitbreidende bevoegdheden van de Unie en de gehechtheid van vele Europeanen aan de nationale soevereiniteit. Dit heeft uiteraard zijn weerslag op de ontwikkeling van een Europees recht. De auteur illustreert deze spanning aan de hand van bepaalde artikelen in het Verdrag van Maastricht (o.a. art. 5) en behandelt in dit verband de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel en het gebruik dat er in de Unie van wordt gemaakt. Zijn conclusie is dat dit principe wel eens de meest 'gelukkige' toevoeging aan de structuur van de EU zou kunnen zijn, mits het verstandig wordt toegepast. 'Used

wisely as an aspect of justice for which it was originally identified, subsidiarity can help ensure that the EU builds a home, and not a bureaucratic empire, for her families of people to inhabit.' Een passend na te streven ideaal, nu Europa verrijst 'from her worst century in history, her long dark night of the soul' (blz. 211). (F.v.d.B.)

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): Een Gelaagd Europa.

Den Haag: AIV, 2001; 41 blz.; tel. 070-348 5108/6060; E-mail AIV@minbuza.nl; internet www.AIV-Advies.nl

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) kreeg van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de opdracht 'de wisselwerking tussen de voortschrijdende Europese integratie en de rol van sub-nationale overheden daarin, zo goed mogelijk in kaart te brengen (...)', aangezien de voortschrijdende integratie 'het subnationale niveau van de lidstaten binnen het bereik van "Brussel" (heeft) gebracht'. Wat het subnationale niveau betreft kan men denken aan provincies, *Länder* (Duitsland), *counties* (Verenigd Koninkrijk) en *gemeenschappen* (België), maar ook aan overschrijdende regionale en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tegen deze achtergrond analyseerde de AIV de toenemende rol en invloed van de subnationale overheden en de institutionele verankering van deze rol in de EU (Comité van de Regio's; subsidiariteitsbeginsel), alsmede de institutionele vormgeving van de betrokkenheid van Nederlandse subnationale overheden bij de integratie. Een van de conclusies is dat de initiatiefnemers van het Comité van de Regio's en van de formele vormgeving van het subsidiariteitsbeginsel, waar het een belangrijker rol voor de subnationale overheden betreft, niet erg tevreden zijn met de resultaten van deze institu-

tionele veranderingen. De AIV tekent hierbij aan dat het subsidiariteitsbeginsel binnen de EU ook zeer verschillend wordt uitgelegd. Volgens de Raad kan dit beginsel, zoals geformuleerd en vormgegeven in de verdragen van Rome en Maastricht, 'niet van toepassing zijn op subnationale overheden, omdat geen directe relatie bestaat tussen de Europese Unie en subnationale overheden. Indien het echter het algemene beginsel van subsidiariteit betreft, beveelt de AIV aan uitvoering van het beleid te doen plaatsvinden op een zo laag mogelijk bestuursniveau, ter vergroting van de betrokkenheid van de burger en ter vermindering van het democratisch tekort' (blz. 41). Elders (blz. 39) zegt het advies dat '(meer) inspraak is gewenst van de subnationale overheden op die beleidsterreinen waarop besluiten van invloed op deze overheden zijn, omdat hun kennis en expertise zullen bijdragen tot een kwalitatief beter beleid, met oog voor (on)haalbaarheid van de uitvoering ervan'. In het algemeen is de Raad van mening dat de positie van de subnationale overheden geen structurele verbetering behoeft en dat vooral 'goed functionerende EU-instellingen en een doorzichtige en efficiënt opererende besluitvorming van eminent belang (zijn) voor een goed functioneren van de Europese Unie. Een geïnstitutionaliseerde rol van zeer diverse subnationale overheden zou deze besluitvorming kunnen vertragen en verhinderen. Juist met de uitbreiding in het vooruitzicht bestaat grote behoefte aan verlichting en vereenvoudiging van de besluitvorming.' (F.v.d.B.)

Tim Judah: Kosovo. War and Revenge.

New Haven/Londen: Yale University Press, 2000; xx + 348 blz.; f 57,= ISBN 0-300-08354-8

De journalist en Balkan-specialist Judah analyseert in deze publikatie de achtergronden van de gebeurte-

nissen in Kosovo, die in 1999 tot Westers ingrijpen, in de vorm van NAVO-bombardementen op Joegoslavië, leidden. Hij doet dit op basis van onderzoek, ooggetuigenverslagen en interviews. Hij legt de wortels van het Servisch-Albanese conflict bloot, toont aan hoe Milošević Kosovo misbruikte teneinde de Serviërs te mobiliseren en de macht te kunnen grijpen, stelt de wederzijdse wreedheden en de rol van de Albanese guerrillabeweging UÇK in het licht en analyseert de betrokkenheid bij het conflict van de Westerse politieke leiders en de NAVO. Judah is van mening dat de betrokken partijen bij de beoordeling van de situatie bij herhaling de plank missloegen of verkeerd gokten: 'They all just got it wrong.' Dit laatste geldt vooral voor Milošević, maar ook voor de NAVO die dacht de zaak in enkele dagen te klaren, terwijl men 78 dagen nodig bleek te hebben. De auteur ziet de toekomst somber in. 'Now Kosovo is in limbo, Serbia a broken pariah and the West engaged in the region for probably generations to come.' (blz. 311) Blevende Britse, Franse en Amerikaanse troepen na de Tweede Wereldoorlog een halve eeuw lang in Duitsland in het belang van de vrede, de vredeshandhavende taak in Kosovo zou eveneens wel eens veel tijd in beslag kunnen nemen. In elk geval lijken de Amerikanen zich daarop in te stellen: in de buurt van Uroševac wordt een Amerikaanse basis gebouwd die de grootste is sinds de oorlog in Vietnam. Vijfduizend militairen worden daar gehuisvest. Judah sluit zich aan bij de bespiegelingen van Djilas, de Servische historicus, die wijst op de behandeling van de Serviërs, die na afloop van de Westerse bombardementen op hun beurt uit Kosovo werden verdreven, en op de in het algemeen aanwezige wraak- en revanchistische gevoelens. Dat de Serviërs Kosovo voor de afzienbare toekomst hebben 'verloren', wil – aldus Djilas – niet zeggen dat men op de langere termijn geen

wraak zou willen en kunnen nemen. Hij sluit niet uit dat de revanchistische gevoelens zullen toenemen: 'the Serbs are not exactly a "forgive and forget" nation', zo betoogt hij. 'If they have remembered the 1389 defeat for 610 years, why not this one?' (blz.312) In een bijlage treft men een bevolkingsstatistiek van Kosovo aan. In de periode 1948-1991 nam zowel het aantal Serviërs als Albanen in absolute zin toe. Maar procentsgewijs steeg het aantal Albanen in deze periode van 68,5 tot 82,2% en daalde het aantal Serviërs van 23,6 tot 9,9% van de bevolking. In een tweede bijlage treft men de tekst aan van de resolutie die na beëindiging van de bombardementen op Joegoslavië door de Veiligheidsraad op 10 juni 1999 werd aangenomen. (F.v.d.B.)

Hanna Ojanen (red.): The Northern Dimension: Fuel for the EU?

Helsinki (The Finnish Institute of International Affairs)/Berlijn (Institut für Europäische Politik), 2001; 262 blz.;

ISBN 951-769-116-5

The Finnish Institute of International Affairs: Yearbook 2001, Northern Dimensions.

Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2001; 160 blz.;
ISBN 951-769-119-X

Beide bundels besteden aandacht aan het enkele jaren geleden geïntroduceerde concept van de 'Northern Dimension', een vooralsnog vage term met weinig concrete inhoud, die slaat op de betekenis die een aantal Noordelijke landen hebben voor het beleid van de Europese Unie en *vice versa*. In het voorwoord van de eerste bundel (waaraan Finse, Britse, Deense en Russische wetenschapslieden, alsmede die uit Lapland meewerken) lezen we dat de Europese Raad recent een Actieplan 'for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union' heeft goedgekeurd en dat dit een succes

betekent voor het Finse Europeabeleid, waarin de 'Noordelijke dimensie' een belangrijke rol speelt. Er kan nu worden gewerkt aan verdere ontwikkeling en praktische invulling van het concept. Over welke landen het precies gaat (de bundel bevat naast algemene artikelen, een artikel over de buitenlandse politiek van Zweden, een artikel over de Baltische landen en een verhandeling over de positie van Kaliningrad) wordt duidelijk in een concluderend artikel van de hand van Ojanen: op de keper beschouwd - zo betoogt zij - gaat de Noordelijke Dimensie over Estland, Litouwen, Letland en Polen. Samen met Noorwegen, IJsland en Rusland zijn ze de 'partnerlanden' van de 'Noordelijke Dimensie'. Hun politieke wensen zijn gekoppeld aan het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie, hoewel er meer problemen zijn (ook conflictueuze) die de EU aangaan. Hoe dan ook, genoemde dimensie levert volgens haar brandstof voor de Europese buitenlandse politiek. De bundel bevat een uitgebreide bibliografie.

Ook het jaarboek besteedt aandacht aan genoemde dimensie. In een van de artikelen, eveneens van de hand van Ojanen ('Enlargement: A Permanent Threat for the EU, and a Policy Problem for Finland?') worden zowel de dilemma's en contradicties van het Europese als het Finse beleid, waar het de uitbreiding van de Unie betreft, geanalyseerd. In een ander artikel wordt betoogd dat genoemde dimensie nu definitief op de Europese agenda is geplaatst, maar dat het verdere succes ervan afhankelijk is van Europa's betrekkingen met Rusland en van zijn interne politieke evolutie. (F.v.d.B.)