

INTERNATIONALE **S**pectator

**Gemeenschappelijk of Géén Buitenlands en Veiligheids-
Beleid?**

Evenwicht van instituties in de Europese Unie?

Belgische inbreng in Europese Conventie

Kleine lidstaten verliezen strijd om Europese Raad

Naar een EU-strategie tegen massavernietigingswapens

Polen in de Europese Unie: schoorvoetend 'ja'



Jaargang 57, nr 9, september 2003

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland



COLOFON

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

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman, W. Coussens
P. Hoebink, W. Hout, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijck.

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

Niets uit deze uitgave mag worden veevoerdigd 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 2003

BOB VAN DEN BOS

De grote leugen 401

HANS VAN DEN BROEK

GBVB: 'Gemeenschappelijk of Geen Buitenlands en Veiligheidsbeleid'? 403

PETER VAN GRINSVEN & JAN ROOD

Het institutionele evenwicht na de Europese Conventie 407

PETER BURSENS

Het Belgische optreden tijdens de Europese Conventie: onderdeel van een nieuw actief buitenlands beleid 415

JAN WERTS

Waarom de kleine landen de strijd om de Europese Raad gaan verliezen 420

TOM SAUER

Naar een 'Amerikaanse' EU-strategie tegen massavernietigingswapens 425

J.W.VAN DER MEULEN

Polens toetreding tot de EU: de wil van God of het verraad van Miller? 430

RESPONS

NIELS VAN WILLIGEN

De rationaliteit van een dictator 435

AREND JAN BOEKESTIJN

Repliek 437

PREDRAG VITKOVIĆ

Het opgedrongen multiculturalistisch model in Bosnië 438

NIELS VAN WILLIGEN

Repliek 440

BESPREKINGSARTIKEL

J.H. SAMPIEMON

De perikelen rond *American intelligence* 441

BOEKBESPREKINGEN

RINUS VAN SCHENDELEN

Nederlandse victorie in Berlijn 1999? 445

JOEP BOERBOOM

De strijd om de Europese landbouwsubsidies 446

FRED BERGMAN

De ChristenUnie en 'Europa' 448

J.Q.TH. ROOD

Christelijk en nationaal: SGP en Europese integratie 450

PETER 'T LAM

Het proces van Europese integratie in de media 453

SIGNALEMENTEN

455

AGENDA

424

SUMMARIES

O-III

De grote leugen

BOB VAN DEN BOS

WORDT HET OOIIT NOG WAT MET HET EUROPEES BUITENLANDS beleid? Als we de Europese leiders moeten geloven wel. 'Dat nooit meer,' riepen ze in koor na het débacle over Irak, dat zij zelf welbewust hadden aangericht. Een nieuw inzicht kreeg plotseling brede steun. Alleen een gelijkgestemde EU heeft invloed in de wereld en kan aldus voorkomen dat de Amerikanen hun eigen gang gaan. Prompt riep de Conventie over EU-hervormingen blijmoedig een superminister van buitenlandse zaken in het leven, die Europa voortaan met één welluidende stem moet laten spreken. Alle regeringen bezweren de noodzaak van eenstemmigheid in te zien en er van nu af aan oprecht naar te streven. Zouden ze het menen?

Geloof er maar niets van. De realiteit is aanmerkelijk minder hoopvol dan de plechtige belofte waarmee deze wordt verdoezeld.

De gespannen Oost-Westverhoudingen lieten de EU-lidstaten lange tijd weinig andere keus dan zich te voegen naar de aanwijzingen vanuit Washington. Zelfs Frankrijk had zich hier in wezen bij neergelegd, de eigen atoomwapens en het nodige misbaar ten spijt. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn de ruimte voor en daarmee de behoefte aan nationaal buitenlands beleid substantieel toegenomen. De val van de Muur heeft de westerse samenhang verbroken. Het grootste slachtoffer van de veelgeprezen 'hereniging' van Europa is de Europese eenheid.

De relatie tot de Verenigde Staten is nu een grotere splijtzwam binnen de EU dan ooit. Aangezien we de Amerikanen niet meer nodig hebben voor onze veiligheid, hoeven we ook niet meer naar hun pijpen te dansen, vindt president Chirac; en zelfs Amerika's voormalige trouwe bondgenoot Duitsland is dat inmiddels met hem eens. Het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en ook Nederland blijven daarentegen onveranderlijk de Atlantische banden koesteren. De nieuwe lidstaten hebben zich hierbij aangesloten, uit dankbaarheid voor hun bevrijding en vooral omdat zij hun veiligheid eerder toevertrouwen aan Washington dan aan Parijs. Het Franse streven naar een politiek

en militair onafhankelijk Europa heeft in de nieuwe verhoudingen dan ook weinig kans. Chirac doet geen enkele poging zijn frustratie hierover te verbloemen.

Van verscheidene kanten is gesuggereerd dat het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland gezamenlijk het voortouw zouden moeten nemen voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Als deze staten het eens zijn, volgen de kleinere vanzelf, zo is de redenering. De wens, niet de analyse is de vader van deze gedachte. De Conventie heeft nog eens aangetoond hoeveel weerstand er bestaat tegen een mogelijke dominantie van de grotere landen. Geen van de drie piekert er bovendien over om substantiële concessies te doen ten behoeve van Europese eensgezindheid. Daarvoor zijn de onderlinge verschillen in concepties en ambities eenvoudigweg te groot. Liever nog laten ze zich door Bush tegen elkaar uitspelen, zoals bij de kwestie-Irak.

Tussen de twee tegenpolen Londen en Parijs neemt Duitsland inmiddels een onberekenbare positie in. Mede om economische redenen heeft het zijn politieke aspiraties naar beneden bijgesteld. Tegen de verwachting in speelt het geen leidende rol in Midden-Europa. De publieke afkeer van militaire operaties blijkt groter dan vóór 'Irak' nog werd gedacht. De Duitse defensieuitgaven lopen ver achter bij de Britse en Franse, waardoor het grootste EU-land zich bij voorbaat beperkt in het nemen van verantwoordelijkheden.

Ook is het een misrekening te menen dat na de uitbreiding de nieuwe lidstaten zich wel slaafs zullen schikken naar de huidige grote drie. Het verschil met het recente verleden in handelingsvrijheid is voor de toetredende landen nog veel groter dan voor de huidige lidstaten, en dat willen ze weten ook. Door hun historische ervaring zijn zij er zeer op gebrand als gelijke behandeld te worden. De behoefte aan eigen nationale identiteit en onafhankelijkheid zal nog tot in lengte van jaren richtsnoer blijven voor hun buitenlandse politiek.

De ineenstorting van het communisme heeft West-Europese leiders als Blair, Chirac en zelfs Aznar en

Berlusconi op hun beurt de manoeuvreerruimte verschaft om een vooraanstaande rol te spelen op het wereldtoneel. Niets geeft in het televisietijdperk zoveel publiciteit als persoonlijke ontmoetingen met de grote wereldleiders. Dat komt goed uit, want buitenlandse politiek is nu veel belangrijker voor de eigen herverkiezing dan tijdens de Koude Oorlog, toen er weinig eer aan te behalen viel. Extern beleid is meer dan ooit 'gebinnenlandiseerd'.

Schröders electoraal geïnspireerd verzet tegen het Amerikaanse Irak-beleid is inmiddels een klassiek voorbeeld. Chirac had geen verkiezingen voor de boeg, maar werd in zijn gloednieuwe rol als pacifist ongekend populair, in het bijzonder ook onder zijn allochtone landgenoten. Verhofstadt en Michel haalden zich met hun anti-oorlogsopstelling de woede van het Witte Huis op de hals, maar wonnen er wel de Belgische stembusstrijd mee. Ook Berlusconi vergeet niet wie hem heeft gekozen. Toen hij als fungerend EU-voorzitter door Bush op diens Texaanse ranch werd onthaald, zei hij niet Europa, maar uitsluitend Italië te vertegenwoordigen. Met andere woorden: Frankrijk en Duitsland moeten met hun verkeerde meningen maar voor zichzelf spreken. Omgekeerd werd Blairs triomfantelijk bedoelde reis langs het Congres in Washington, Japan en China juist overschaduwed door binnenlandse problemen in verband met Irak.

De hernationalisering van het buitenlands beleid kan daarnaast niet los gezien worden van de stand van het Europese integratieproces. Veel politici trachten het sluipend verlies aan nationale soevereiniteit en identiteit in veel beleidssectoren te compenseren door een eigen profiel op buitenlands-politiek gebied te cultiveren. Deelneming aan de ondoorzichtige Brusselse machinerie van regelgeving is politiek ondankbaar. De onvermijdelijke concessies zijn binnenslands vaak moeilijk te verkopen. De kloof tussen de burger en de EU wordt overal als een groot probleem ervaren; zij tast de legitimiteit van de verantwoordelijke politici aan. Gelukkig is er daarom de buitenlandse politiek nog, waar elk land pal mag staan voor zijn

eigen belangen en inzichten.

Vanuit dit perspectief ligt er bepaald geen premie op het zoeken naar Europese consensus in het extern beleid. Hoe eensgezinder de EU, hoe anoniemer de lidstaten afzonderlijk. Eigenzinnigheid of dwarsliggerij is politiek soms lonender dan inschikkelijkheid. Europese samenwerking mag onvermijdelijk zijn om binnenlandse problemen, van milieu tot criminaliteit, effectief aan te pakken, als het gemeenschappelijk extern beleid niet van de grond komt, jammer dan, menen onze Europese staatslieden. Beter onenigheid dan een Europees buitenlands beleid dat niet strookt met de eigen nationale opvattingen en sentimenten.

Kortom, de Europese lidstaten hechten aanzienlijk minder aan een gemeenschappelijk buitenlands beleid dan ze doen voorkomen. Hun onoprechtheid wordt nog eens bevestigd door de politieke onwil institutionele en procedurele hervormingen door te voeren. Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid moeten voorbehouden blijven aan de regeringen, zonder al te veel bemoeienis van de Europese Commissie en van het Europees Parlement. Het vetorecht mag niet worden opgeheven. Zelfs de stem van de superminister zal vals klinken, als deze er al in slaagt boven de kakofonie van nationale bewindslieden uit te komen.

De grote problemen van deze tijd, zoals armoede, burgeroorlogen, schendingen van mensenrechten, ontbreken van democratie, verspreiding van monsterlijke wapens, botsing van religies, internationaal terrorisme of milieuvervuiling, kunnen alleen door de Verenigde Staten en Europa gezamenlijk effectief worden aangepakt. Verdeeldheid binnen de EU maakt dit onmogelijk. Nationale zeggenschap en politieke profileringsdrang blijken belangrijker dan het gewicht dat een verenigd Europa in de wereldschaal legt. Dat is zeer ernstig en het wordt er niet beter op door er schijnheilig over te doen. ■

Over de auteur

DRS. BOB VAN DEN BOS is politicoloog en fractievoorzitter van D66 in het Europees Parlement.

GBVB: 'Gemeenschappelijk of Geen Buitenlands en Veiligheidsbeleid'?

HANS VAN DEN BROEK

DE KWESTIE-IRAK HEEFT HET OPNIEUW OP navrante wijze aangetoond: het ontbreekt de Europese Unie in haar buitenlandse politiek aan een gemeenschappelijke strategie én leiderschap. Althans, zo lijkt het. Dit negatieve beeld geldt niet voor het *civiele* externe beleid, zoals de handelspolitiek, het hulpbeleid, de talrijke en veelsoortige samenwerkingsovereenkomsten met tal van derde landen en, *last but not least*, de aanstaande historische uitbreiding met uiteindelijk meer dan tien nieuwe lidstaten.

Te zamen met de gemeenschappelijke markt en munt zijn het deze externe civiele beleidsterreinen waaraan de EU herkenbaar en waarop zij internationaal invloedrijk is.

Het is niet toevallig dat de successen in het optreden buiten de grenzen van de EU praktisch alle worden geboekt op terreinen waarop de Communautaire methode van toepassing is en waarbij het bredere Europese belang bij de beleids- en besluitvorming de boventoon voert. Deze supra-nationale aansturing door de Europese Commissie en het Europees Parlement, veelal gekoppeld aan meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers, bezorgt de EU als economische en financiële grote mogendheid internationaal de positie die haar op die terreinen toekomt, omdat hier namens de EU met één stem wordt gesproken.

Hoe anders is de situatie bij het Veiligheids- en Defensiebeleid, het domein van de 'high politics' en de 'hard security', sinds jaar en dag de achilleshiel van de Europese samenwerking. Op deze zo gevoelige terreinen van soevereiniteit en nationale identiteit was en is bij de lidstaten geen voldoende draagvlak aanwezig voor overdracht van bevoegdheden aan supra-nationale organen. Dat ervoeren we bij de voorbereiding van Maastricht; de resultaten van de Europese Conventie bevestigden tot dusver dat beeld. En aan een dood paard moet je niet trekken, sprak de onvergete-

De EU is economisch een reus, maar politiek niet veel meer dan een dwerg, zo bleek weer eens in de kwestie-Irak. Wil de EU van die status worden verlost, dan moet leiderschap in eigen kring worden aanvaard, en wel in de vorm van een 'Super Trio' van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

lijke minister Jan de Koning destijds.

Dus geen Communautaire methode, geen centrale Europese aansturing, geen Europees leiderschap om de sterke nationale reflexen in crisissituaties om te buigen tot een gemeenschappelijk optreden?

Politiek tegenwicht?

Opiniepeilingen wijzen uit dat meer dan 70% van de EU-bevolking wel degelijk een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voorstaat. Verdragsmatig bestaat die doelstelling al meer dan een decennium – sinds het Verdrag van Maastricht (1992).

Steeds duidelijker blijkt dat de militaire machtspositiek van supermogendheid Verenigde Staten onvoldoende waarborg vormt voor succesvolle voorkoming en bestrijding van de nieuwe bedreigingen van stabiliteit en veiligheid, zoals terrorisme, massavernietigingswapens en falende regimes.

De twijfel over de effectiviteit en de onderbouwing van de Amerikaanse veiligheidsstrategie neemt binnen en buiten de Verenigde Staten toe. De betrouwbaarheid van het inlichtingenmateriaal over Irakese massavernietigingswapens werd onderwerp van discussie. De jacht op kernwapenprogramma's van anderen gaat gepaard met de aankondiging dat in de Verenigde Staten zelf onderzoek wordt gedaan naar een meer 'bruikbare' kernbom. Mensenrechten dienen gerespecteerd te worden, maar voor gevangenen uit Afghani-

stan in Guantánamo Bay geldt een niet nader te controleren uitzonderingsregime. Zelfs het Verenigd Koninkrijk als de trouwste bondgenoot mag niet gemakkelijk rekenen op uitlevering van eigen verdachte onderdanen die in Cuba gevangen zitten.

De internationale rechtsorde en de rol en verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties dreigen steeds verder te worden uitgehouden. Het recht van de sterkste bepaalt de te volgen koers – politiek, diplomatiek en vooral militair. De Amerikaanse afkeer en ondermijning van het dit jaar in werking getreden Internationale Strafhof bevestigt het beeld van een onaantastbare *Lex Americana*, die het geloofwaardig verder werken aan de wereldrechtsorde vertraagt.

Binnen de NAVO heeft een verdeeld Europa geen relevante invloed. Hetzelfde geldt voor het conflict in het Midden-Oosten. Partijen, en dat betreft in het bijzonder de regering-Sharon, laten zich, ondanks het EU-lidmaatschap van het 'kwartet', weinig gelegen liggen aan de EU, die verdeeld is over het hanteren van noodzakelijke pressiemiddelen zolang de Verenigde Staten daartoe niet besluiten. De betrekkingen met Iran en Noord-Korea zullen voorlopig bron van discussie blijven, zowel transatlantisch als binnen de EU.

Kortom, in het bijzonder vragen betreffende het internationale veiligheidsbeleid, ofwel over oorlog en vrede, de rol van de VN, het handhaven en versterken van de rechtsorde, het zijn even zovele zware onderwerpen waarvan evident is dat de EU er met één stem over moet spreken en er eensgezind bij moet handelen om noodzakelijke invloed te kunnen uitoefenen. Waar toe het alternatief kan leiden, weten we inmiddels en niet alleen uit de kwestie-Irak. Een meer 'balanced partnership' met de Verenigde Staten hangt niet uitsluitend af van militaire capaciteit, hoezeer ook de EU zich op dit terrein moet herbezinnen, maar gemeenschappelijk beleid met beperkte militaire capaciteit is effectiever dan capaciteit zonder politieke eensgezindheid.

De lidstaten van de EU staan voor een belangrijke keuze. Unilateralisme gebaseerd op machtspolitiek eigenbelang zal het Amerikaans buitenlands beleid blijven bepalen, zoals verwacht mag worden van iedere supermogendheid waaraan geen politiek tegenwicht wordt geboden. Een EU van straks 25 landen, met 475 miljoen inwoners, een gemeenschappelijke markt en munt en ... een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid *kan* en moet dat politieke tegenwicht bieden. Maar wil zij dat ook, en zijn alle lidstaten bereid ook voor dat doel enige soevereiniteit te delen? Het antwoord tot dusver is 'nee'.

De Conventie

De Conventie introduceert de functie van 'Europese President' resp. van de 'Europese Minister van Buiten-

landse Zaken'. Afgezien van de lastige bevoegdheidsafbakening tussen beide functies wordt hiermee geen afdoend antwoord gegeven op de vraag hoe de huidige versplintering van de EU-besluitvorming in crisissituaties kan worden voorkomen. Het geven van *meer gezicht zonder meer gewicht* zal de EU niet automatisch meer invloed geven. Veel meer dan een stimulerende rol kan zij bij de huidige en voorgestelde procedures niet vervullen en dat zal niet voldoende zijn ter voorkoming van débâcles à la Irak. De EU kent en wil immers geen presidentieel systeem à la de Verenigde Staten of Frankrijk, waarbij het staatshoofd het laatste woord heeft over het buitenlands beleid. Zelfs aanvaarding van meerderheidsbesluitvorming wordt door de meeste lidstaten met vele mitsen en maren omgeven.

Wat dan wel?

Wil de EU van haar politieke dwergstatus worden verlost, dan moet *leaderschap in eigen kring* worden aanvaard. Een, bij voorkeur bij verdrag geregelde, voortrekkersrol van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland ligt dan voor de hand. Het genoemde trio dient de verantwoordelijkheid te krijgen in crisissituaties om (te zamen met de EU-minister van Buitenlandse Zaken) een actieplan/voorstel aan de overige lidstaten voor te leggen, die daarover bij unanimitieit, of liever nog bij meerderheid, beslissen. Een directorium dus, maar gebonden aan brede steun van de overige lidstaten, wil namens de EU worden gesproken.

Een leidende rol voor deze drie zwaargewichten laat zich niet moeilijk beargumenteren. Binnen de EU leggen deze drie landen immers individueel politiek, diplomatiek, economisch en militair het meeste gewicht in de schaal. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, zij zijn nucleaire mogendheden, hebben de omvangrijkste defensiebudgetten, terwijl in het bijzonder de economie en het bevolkingsaantal van de Bondsrepubliek dit land eveneens een centrale plaats in de EU verschaffen.

Misschien nog relevanter is dat dit trio binnen de EU tevens drie verschillende politieke hoofdstromingen vertegenwoordigt, die in crisissituaties telkens om de voorrang vechten. Kort gezegd: het gaat hier om de transatlantische reflexen van het Verenigd Koninkrijk, de continentale reflexen van Frankrijk en de militair terughoudende reflexen van de Bondsrepubliek. Indien deze drie landen vanuit hun respectieve achtergronden en politieke oriëntatie tot een gezamenlijk compromis-voorstel willen/kunnen komen, is de kans van steun van de overige 22 alleszins reëel.

Overbodig op te merken hoezeer *leaderschap* en het spreken met één stem de invloed van de EU ook in de multilaterale fora (VN-Veiligheidsraad, NAVO)

zou versterken. Omgekeerd is het wel zeker dat als het trio verdeeld blijft, herhaling van de Irak- (en Balkan-) scenario's voor de hand ligt. Het verdeelde Europa zal dan opnieuw machteloosheid etaleren.

Het triumvirale leiderschap kan niet slechts als voorrecht worden beschouwd. Bij gebrek aan overeenstemming binnen de club van drie zijn deze landen ook als eerste aanspreekbaar. Hier geldt derhalve voor het trio: 'noblesse oblige'. Het lijkt daarom voor de kleinere landen zinvol het trio niet al te snel deze vorm van directorium te misgunnen, hetwelk immers ook de politieke speelruimte van elk lid van het trio afzonderlijk beperkt. Bovendien zouden de kleinere lidstaten, in ruil voor dit intergouvernementele prerogatief, op het voor hen individueel belangrijker communautair terrein institutionele tegemoetkomingen (versterking rol Europese Commissie) kunnen vragen.

Ongeacht de vraag of over een trio-voorstel vervolgens door de overige leden bij unanimitieit of bij meerderheid kan worden beslist, lijkt de kans op consensus over een trio-compromis om eerdergenoemde redenen aanzienlijk.

De voortrekkersrol en verdere besluitvorming zouden overigens in deze benadering geen inbreuk mogen maken op het finale nationale beslissingsrecht tot inzet van eigen militaire middelen. Voorts is te begrijpen dat voor de overige grote landen, zoals Italië, Spanje en straks Polen (en later Turkije), in dit voortrekkersmodel over een proportionele (wellicht regionale) rol moet worden nagedacht zonder de gezamenlijke-initiatiefverplichting van het super-trio in crisissituaties aan te tasten. Ook de hierna genoemde denktank-prominenten suggereren contactgroepformules waarin andere (grote) landen een voortrekkersrol zouden kunnen spelen.

Er blijven ook in het 'super-trio'-model voldoende vragen ter beantwoording over, zoals de definitie van crisissituaties waarvoor de speciale rol van het trio is bedoeld, de rol van de Europese minister van Buitenlandse Zaken en de Europese President/het Raadsvoorzitterschap. Wat komt er terecht van eerdere afspraken over de defensiecomponent van het EVDB? Blijven de *money* en de *mouth* weer twee totaal verschillende boodschappen afgeven?

'Club of Three'

In een gezamenlijk artikel van een drietal vooraanstaande denktank-prominenten uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Bondsrepubliek wordt eveneens voor een 'Club of Three'-constructie gepleit.¹ Belangrijk verschil met het bovenbeschreven 'super-trio'-model is gelegen in het informele, vrijblijvende en zelfstandige karakter dat zij aan de drie voortrekkers willen geven, ervan uitgaande dat de overige EU-

leden een formeel directorium nimmer zullen aangaan. De door de drie auteurs bepleite informele 'Club of Three' spreekt dan ook niet namens de EU-25, heeft ook geen mandaat om met een gezamenlijk voorstel te komen en zal ook geen grote aansporing voelen concessies te doen terwille van een EU-breed compromis. Dus wéér geen gezaghebbend EU-gezicht, daar komt het op neer.

Rol voor Nederland?

De Nederlandse regering heeft zich – in tegenstelling tot onze parlementaire vertegenwoordigers – in de Conventie voorstander getoond van handhaving ten principale van het vetorecht in het GBVB. Nationale soevereiniteit van en gelijkwaardigheid tussen de lidstaten moeten op dit terrein van de 'high politics' gewaarborgd blijven.

Dit is geen nieuw standpunt en Nederland staat daarin stellig niet alleen. Tegelijkertijd valt niet in te zien hoe de thans reeds gebrekkige besluitvorming straks in een Unie van 25 lidstaten tot enig slagvaardig EU-optreden kan leiden. In de Conventievoorstellen zijn nog verschillende varianten en voorwaarden geformuleerd op basis waarvan gepoogd wordt alsnog de meerderheidsbesluitvorming geaccordeerd te krijgen, maar de kans op overeenstemming over meer dan een 'halve maatregel' is onwaarschijnlijk.

De vraag is derhalve waar Nederland in dat geval voor kiest. Voortgaande verdeeldheid en machteloosheid van de EU in crisissituaties, met alle desintegreerende intra-Europese en transatlantische spanningen van dien, óf investeren in het leiderschap en de verantwoordelijkheid van de drie machtigste EU-lidstaten waarvan de voortrekkersrol, zoals hierboven beschreven, de beste waarborg is voor eensgezind en invloedrijk EU-optreden?

Wat is het spreken van de EU met één stem in de VN-Veiligheidsraad ons waard?

Nederland, als grootste van de kleinere landen, kan aan deze discussie een belangrijke bijdrage leveren door een krachtige en invloedrijke internationale rol van de EU te bepleiten, en dat niet als *belemmering* maar als *voorwaarde* te beschouwen voor zinvolle transatlantische samenwerking.

De IGC

Mede gelet op de (voortgaande) lessen uit de crisis rond Irak is te verwachten dat de organisatiestructuur van het GBVB/EVDB prominent zal figureren op de komende IGC-agenda. Het is te hopen dat de Europese regeringen deze ultieme gelegenheid zullen aangrijpen om de voortslepende impasse in het GBVB te doorbreken. Het onbehagen in Europa over de passi-

viteit van de EU en haar verdeeldheid in crisissituaties, in zaken van oorlog en vrede, over de uitholling van de wereldrechtsorde en de rol van de VN, is groot. Het gebrek aan corrigerende invloed door de EU heeft alles te maken met haar gebrek aan politieke wil te aanvaarden wat onvermijdelijk is om met één stem te kunnen spreken, wat een eerste vereiste is om ook metterdaad te worden gehoord. Gelet op het verzet dat het toekennen van een voortrekkersrol aan de Grote Drie ongetwijfeld zal oproepen, zou tot een proefperiode voor dit model kunnen worden besloten.

Tot slot

Het is waardevol dat de ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie dit voorjaar besloten een Veiligheidsstrategie te ontwerpen teneinde de nieuwe dreigingen (terrorisme, massavernietigingswapens, gevaarlijke landen) goed in kaart te brengen en maatregelen daartegen voor te bereiden. Maar dat vergt

tegelijkertijd een quantumsprong in het operationeel maken van het GBVB/EVDB.

Meerderheidsbesluitvorming is gewenst, maar vermoedelijk onvoldoende haalbaar. Overeenstemming vooraf tussen de Grote Drie paveit de weg naar consensus. Die behoefte is urgent, wil de EU internationaal in crisissituaties niet alleen de kaart van 'bandwagoning' kunnen spelen, maar ook de rol van 'balancing' kunnen vervullen. ■

Noot

1 Garton Ash, Mertes & Moïsi: 'Club of three', in: *Financial Times*, 11 juli 2003; *NRC Handelsblad*, 12 juli 2003.

Over de auteur

MR H. VAN DEN BROEK was minister van Buitenlandse Zaken (1982-1993) en Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen (1993-1999).

Thans is hij o.a. voorzitter van het bestuur van de Stichting Instituut Clingendael.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

De besturen van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ), de Europese Beweging in Nederland (EBN) en de Stichting Studentenvereniging voor Internationale Betrekkingen (SIB) hebben het genoegen U uit te nodigen voor een bijeenkomst op **donderdag 18 september** a.s. over:

De Europese Grondwet: worden de verwachtingen waargemaakt?

De Europese Conventie heeft eind juni jl. haar concepttekst voor een Europese Grondwet afgeleverd. In het najaar gaat een Intergouvernementele Conferentie over de concepttekst van start.

Sprekers: **Frans Timmermans**, lid van de Europese Conventie namens de Tweede Kamer
Dirk-Jan van Baar, columnist van *HP/de Tijd*

Plaats: **Perscentrum Nieuwspoort**, Lange Poten 10, Den Haag

Tijd: **17.00-19.00 uur**. Koffie en thee vanaf 16.30 uur.

De bijeenkomst is vrij toegankelijk, *zonder* aanmelden.

Het actuele NGIZ-lezingenprogramma vindt U ook op: www.clingendael.nl/ngiz.htm

De contributie voor het lidmaatschap van het NGIZ bedraagt 28,= euro per jaar (studenten tot 26 jaar: 15,= euro). Voor inlichtingen en aanmelden lidmaatschap: Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag, tel. 070-3249423; fax 070-3240264; e-mail: ngiz@clingendael.nl

Het institutionele evenwicht na de Europese Conventie

PETER VAN GRINSVEN & JAN ROOD

*'NOUS SOUHAITONS QUE CE TEXTE CONSTITUE le fondement du future Traité instituant une Constitution pour l'Europe.'*¹ Onder het uitspreken van deze wens heeft de voorzitter van de Conventie over de Toekomst van de Europese Unie, het voormalige Franse staatshoofd Valéry Giscard d'Estaing, op 20 juni jl. het eindresultaat van die zelfde Conventie aangeboden aan de Europese Raad van Thessaloniki. Dit resultaat betrof niets minder dan een ontwerp-grondwet voor de Europese Unie, die in de woorden van dezelfde Europese Raad een goed uitgangspunt vormt voor de op 4 oktober a.s. aan te vangen Intergouvernementele Conferentie (IGC), waarop de lidstaten metterdaad zullen onderhandelen over een Europese grondwet, d.w.z. een grondwettelijk verdrag, voor een uitgebreide Unie. De vraag is nu of de EU-lidstaten Giscard's ontwerp-grondwet in grote lijnen onaangetast zullen laten of op wezenlijke onderdelen ervan op wijziging zullen inzetten.

De eerste signalen wijzen erop dat vooral het thema van de toekomstige institutionele verhoudingen binnen de Unie tot openbreken van de nu voorliggende tekst zou kunnen leiden. Daarbij gaat het dan om de relaties tussen raad, commissie en parlement, en de rol van het raadsvoorzitterschap. Dit thema bleek in de finale fase van hun overleg ook de Conventiegeangsters ernstig te verdelen. Vooral het voorstel – door de Conventie-voorzitter gesteund – van de kant van de grote lidstaten tot een vaste voorzitter van de Europese Raad te komen, bleek controversieel, en leidde tot heftige reacties van vooral de kleine(re) lidstaten, die daarin een machtsgreep van de grote landen zagen.

De nu gepresenteerde ontwerp-grondwet biedt op dit punt een compromis tussen voor- en tegenstanders van zo'n voorzitter. Maar zo biedt de tekst ook op andere aspecten van de institutionele verhoudingen

De Europese Conventie heeft haar ontwerp-Grondwet voor de Europese Unie aan de Europese Raad gepresenteerd. De lidstaten zijn nu aan het woord. Vooral de institutionele aspecten zullen aanleiding geven tot openbreken van de huidige tekst.

een compromis, dat zich in de ogen van in ieder geval sommige lidstaten voor heronderhandeling leent.

De gevoeligheid van deze materie hoeft niet te verbazen. Ook bij de onderhandelingen over de verdragen van Amsterdam en Nice bleek hoezeer de lidstaten verdeeld zijn over juist het onderwerp van de institutionalia. Een verdeeldheid die te herleiden is tot het kerndilemma waarop iedere discussie over institutionele hervorming stuit. De noodzaak omwille van vergroting van effectiviteit van besluitvorming en democratische legitimiteit tot ingrijpende hervorming over te gaan, legt het immers welhaast per definitie af tegen de vrees van afzonderlijke lidstaten dat zij zoveel méér te verliezen hebben naarmate de aanpassingen radicaler zijn. Daarmee is ook de ware aard van het institutionele debat geformuleerd; een aard die zoveel scherper aan de oppervlakte zal komen als dat debat gevoerd wordt onder de vlag van de *politieke finaliteit* van de Europese integratie. Want dan gaat het om de *machtsvraag* binnen de Unie. Waar ligt het politieke zwaartepunt binnen de Unie van de toekomst? Wie regeert? Die vraag werd reeds aangesneden door Joschka Fischer in zijn befaamde Humboldt-rede van mei 2000,² waarmee het toekomst-debat begon; een vraag die Fischer toen niet durfde te beantwoorden.

Binnen de EU raakt deze vraag direct aan het bekende institutionele evenwicht tussen lidstaten (Europese Raad/raad van ministers) en Communautaire instellingen, vooral de Europese Commissie. Verschuift dat 'evenwicht' in de richting van de lidstaten,

of winnen de Communautaire instituties aan macht? Die kwestie leidde tot grote verdeeldheid binnen de Conventie, juist omdat het antwoord potentieel grote gevolgen heeft voor de verhoudingen tussen de lidstaten onderling, maar bovenal voor de richting van het integratieproces: meer intergouvernementeel, sterker communautair, of mogelijk meer federaal. Nogmaals, een vraagstuk dat de lidstaten in zijn finale beantwoording tot op het bot verdeelt. Hoe moeten nu vanuit deze optiek de *institutionele resultaten* van de Conventie worden beoordeeld? Wat betekenen zij voor de *machtsverhoudingen* binnen de Unie?³

De dynamiek tijdens de Conventie

De Conventie is op 27 februari 2002 ontegenzeggelijk onder een lastig gesternte met haar werkzaamheden begonnen. Hoewel na het in veler ogen evidente echec van Nice een andere voorbereiding en aanpak van verdragswijziging noodzakelijk werden geacht, was er tegelijkertijd ook sprake van scepsis over de mogelijkheid dat binnen een zo breed samengesteld gezelschap hoe dan ook consensus zou kunnen worden bereikt over de toekomstige vormgeving van de EU. Zo was daar de o.a. door de toenmalige Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen gehuldigde opvatting dat zo'n exercitie rond de finaliteit van de Europese integratie een per definitie hoog fantasiekarakter had. 'Luchtfietserij', zo stelde hij. Maar ook zonder in bespiegelingen over de finale blauwdruk van de Unie te vervallen, dwingt de historie van verdragswijziging tot bescheidenheid. Vanaf midden jaren tachtig, te beginnen met de Europese Akte, was de Europese Gemeenschap/Unie immers in een welhaast permanent onderhandelingsproces van verdragswijzigingen terechtgekomen, zonder zelfs maar de contouren te hebben van een sluitend eindresultaat. Bij uitstek op het vlak van de institutionele en constitutionele verhoudingen waren de resultaten bovendien minimaal geweest. En juist de constitutionele en institutionele dimensie van de toekomstige Unie zou, zo bepaalde o.a. de Verklaring van Laken, centraal staan in het debat binnen de Conventie.

Desalniettemin wist het presidium, onder de energieke leiding van zijn dominante voorzitter, snel vaart te krijgen in de discussies. De werkdocumenten van de elf uit Conventieleden bestaande werkgroepen die zich over tal van onderwerpen hadden gebogen,⁴ vormden hierbij een uitstekend uitgangspunt. Zo leek de scepsis om te slaan in een soort euforie, waarbij de door Giscard zelf geventileerde gedachte van een grondwetgevende vergadering zo waar inhoud begon te krijgen. Voorwaarde voor snelle voortgang was wél dat het meest gevoelige onderwerp bewust tot de laatste fase van de onderhandelingen werd bewaard: de

institutionele verhoudingen. Zo werd er géén werkgroep ingesteld met de institutionele verhoudingen als onderwerp. Een door het presidium opgestelde discussienota was slechts inventariserend van aard, terwijl een inhoudelijk debat over dit onderwerp – d.w.z. op basis van concrete teksten en voorstellen – tot mei van dit jaar zoveel mogelijk werd gemedend.

Hoewel begrijpelijk vanuit onderhandelingsstactiek, is deze gang van zaken tegelijkertijd illustratief voor de werkelijke machtsverhoudingen op het punt van de institutionalia. Het debat over dit onderwerp werd gedomineerd door de lidstaten, die inzake de machtsvraag binnen de Unie duidelijk de touwtjes in eigen hand wensten te houden. Dit wordt onderstreept door het gegeven dat de belangrijkste bijdragen aan de deliberaties over de institutionele verhoudingen afkomstig waren van de lidstaten, de grote landen in het bijzonder. Zo begon dit debat pas echt en werd het ook meteen op scherp gezet door het gezamenlijk Frans-Duitse voorstel van 15 januari 2003 (*Contribution Franco-Allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*). In deze nota brachten beide regeringen hun gezamenlijke visie naar voren over de toekomstige institutionele structuur van een uitgebreide Unie: het voorstel voor een *vaste voorzitter van de Europese Raad*, met als implicatie *afschaffing van het roulerend voorzitterschap*; een *door het Europees Parlement aangewezen voorzitter van de Europese Commissie*; en de *aanstelling van een Europese Minister van Buitenlandse Zaken*, die met 'dubbele hoed' zowel de functies van de huidige Hoge Vertegenwoordiger als van de Commissaris Externe Betrekkingen (RELEX) zou uitoefenen – dat waren de drie meest in het oog springende voorstellen. De nota kon vanaf het begin rekenen op de steun van de Britse en Spaanse regering. De grote lidstaten spreidden hiermee een ongekeerde eensgezindheid ten toon, waarbij verondersteld mag worden dat hun eenheid vooral geïnspireerd werd door de vrees aan positie en invloed te verliezen binnen een Unie van in overgrote meerderheid kleine(re) lidstaten. Het voorstel voor een vaste voorzitter van de Europese Raad moet dan ook gezien worden als poging het leiderschap van dit gezelschap in een zich uitbreidende Unie te waarborgen, waarbij voor de grote landen als extra argument geldt dat zij zich in deze intergouvernementele *setting* zoveel meer kunnen laten gelden.

De kleine(re) lidstaten reageerden, onder aanvoering van o.a. Nederland, echter als door een wesp gestoken. Het pleidooi voor een vaste voorzitter van de Europese Raad werd gezien als een aantasting van het door hen gekoesterde gelijkheidsbeginsel. In hun optiek zou zo'n vaste voorzitter vooral aan de leiband van de grote lidstaten lopen. Bovenal vreesden zij dat het Frans-Duitse voorstel via een krachtige voorzitter

van de Europese Raad zou leiden tot het ontstaan van een parallelle intergouvernementele structuur, die een directe bedreiging zou vormen voor de positie van de Europese Commissie, in het bijzonder haar voorzitter, en die daarmee het Communautaire model tot in de kern zou aantasten. Dit verklaart ook waarom de kleine lidstaten, de Benelux-landen voorop, tot in de eindfase van de Conventie hardnekkig bleven volharden in hun oppositie tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad. Zo valt in het Beneluxmemorandum van 21 januari 2003 te lezen: '[T]en aanzien van de Europese Raad blijft de Benelux voorstander van het handhaven van het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad, evenals voor de vakraden. De Benelux spreekt zich nogmaals uit tegen het principe van een voltijds voorzitterschap dat buiten de Raad wordt gekozen, aangezien dit het risico in zich draagt het institutionele evenwicht te veranderen, met name ten koste van de Commissie, waardoor er onduidelijkheid kan ontstaan ten aanzien van de bevoegdheden en rivaliteit tussen de instellingen.'⁵ En ook nog in hun bijdrage van 8 mei 2003 aan de Conventie insisteren de Benelux-partners op behoud van het roulerend voorzitterschap, in het bijzonder van de Europese Raad.⁶

De slotfase van de Conventie werd dan ook getekend door een tegenstelling tussen grote en kleine lidstaten, zich toespitsend op het *voorzitterschap* (van de Europese Raad) en in mindere mate op de *samenstelling* van de Europese Commissie. Het verzet van de kleine landen is daarbij opvallend omdat de grote lidstaten zeer duidelijk maakten dat de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad voor hen geen keuze was, maar een *conditio sine qua non* voor een succesvolle afsluiting van de Conventie. De zich aftekenende patstelling tussen groot en klein – met bovendien een Conventie-voorzitter die op de hand van de grote lidstaten leek te zijn – maakte dat naar het einde toe de kans op succesvolle afronding steeds kleiner leek te worden. Dat daarbij de EU-landen plus de nieuwe lidstaten ook nog eens hopeloos verdeeld raakten over de kwestie-Irak, deed de zaak ook geen goed. Waar een roemloos einde voor de Conventie dreigde, brak in de tweede helft van mei een hectische periode aan met vele (wijzigings)voorstellen, waarbij de vraag soms niet zozeer was *wat* de uitkomst van de Conventie zou worden, maar eerder *of er überhaupt* een eensluidend oordeel uit de Conventie naar voren zou komen. De druk tot compromissen te komen, werd daarbij gevoed door de wetenschap dat een mislukking van de Conventie niet alleen het einde van dit experiment zou betekenen, maar bovenal de lidstaten tijdens de IGC vrij spel zou bieden. In het bijzonder deze laatste overwegingen hebben uiteindelijk geresulteerd in overeenstemming over een integrale

tekst inzake een *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*.⁷ Een tekst die, waar het de instituties betreft, een compromis is tussen de op onderdelen (ver) uiteenlopende opvattingen van de lidstaten. Welke zijn de belangrijkste elementen van dit compromis?

De institutionele voorstellen

Allereerst is daar overeenkomstig de wens van de grote lidstaten de instelling van een *voltijds voorzitter van de Europese Raad voor 2½ jaar, eenmaal herkiezbaar, te benoemen bij gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad*. Deze voorzitter kan niet tegelijkertijd een nationaal mandaat uitoefenen en is dan ook – behalve, hetgeen vooralsnog niet waarschijnlijk is, indien het voorzitterschap van de Europese Raad toevalt aan de voorzitter van de Commissie – van buiten de Europese Raad afkomstig. Het takenpakket van deze voorzitter beperkt zich primair tot het voorbereiden en leiden van de vergaderingen van de Europese Raad, en tot de verslaglegging daarover aan het EP; het is daarmee minder ambitieus dan oorspronkelijk voorgesteld in de Frans-Duitse bijdrage. Daarnaast is deze persoon verantwoordelijk voor de vertegenwoordiging op zijn niveau van de Unie in zaken betreffende het GBVB, zonder daarbij afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheden van de in te stellen minister van buitenlandse zaken van de Unie.

Wat betreft de andere raden worden er twee expliciet in de tekst genoemd: een nieuw op te richten Raad wetgeving en algemene zaken, alsmede een Raad buitenlandse zaken (RELEX). Het is aan de Europese Raad tot instelling van andere raadsformaties te komen. Belangrijk is echter dat, met uitzondering van RELEX, het roulatiesysteem voor het voorzitterschap van deze raden wordt gehandhaafd. Met dien verstande dat dit bij toerbeurt op basis van een door de Europese Raad te ontwikkelen systeem voor een periode van ten minste één jaar door vertegenwoordigers van de lidstaten wordt uitgeoefend. Dit toerbeurtsysteem moet roulatie op voet van gelijkheid en met inachtneming van het Europese politieke en geografische evenwicht en de diversiteit van de lidstaten waarborgen. Met andere woorden, in de toekomst zal sprake zijn van een *gelijktijdig voorzitterschap van meerdere lidstaten*.

Opvallend is daarnaast het voorstel vanaf 1 november 2009 tot een *Commissie van maximaal vijftien volwaardige leden* – d.w.z. leden met stemrecht – te komen, bestaande uit haar voorzitter, de nieuw te benoemen Europese minister van buitenlandse zaken (tevens vice-voorzitter van de Commissie) en uit der tien overige commissarissen. Ook hier is een roulatieschema van toepassing, waarbij de lidstaten gelijke

aanspraken hebben op een onderdaan als volwaardig lid van de Commissie, en de toekomstige Europese Commissie in demografische en geografische zin evenwichtig moet zijn samengesteld. Als concessie aan die landen die wensten vast te houden aan de regel 'een commissaris per lidstaat', zullen volgens dezelfde criteria naast de *commissarissen met stemrecht* door de voorzitter van de Europese Commissie *commissarissen zonder stemrecht* benoemd worden, afkomstig uit lidstaten die geen volwaardige plaats hebben in de Commissie.

Wat betreft de Europese Commissie is daarnaast saillant dat de Europese Conventie het initiatief bij de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie bij de *Europese Raad* laat, en niet aan het *Europees Parlement* geeft. De Europese Raad draagt met inachtneming van de uitkomst van de verkiezingen voor het EP met gekwalificeerde meerderheid een kandidaat voor, die vervolgens bij meerderheid van stemmen door het EP moet worden bekrachtigd. Met dit voorstel wijkt de Conventie af van de Frans-Duitse bijdrage en wordt een gedachte die *so wie so* brede steun had – een eerste recht voor het EP bij de benoeming van de Commissie-voorzitter – niet gehonoreerd. Wél is de positie van de voorzitter van de Commissie bij de samenstelling van 'zijn' Commissie verder versterkt. Volgens de Conventie-voorstellen selecteert de voorzitter de overige leden van de Commissie op grond van een door de lidstaten in te dienen lijst van maximaal drie geschikte kandidaten. Vervolgens moet de aldus samengestelde Commissie – inclusief de leden *zonder* stemrecht – als collectief de goedkeuring van het EP verwerven (en niet langer van de Europese Raad!).

Zoals mocht worden verwacht, heeft de Conventie, tot slot, ook besloten tot benoeming van een Europese minister van buitenlandse zaken, uitgerust met een 'dubbele hoed'. Anders gezegd, de door velen gewenste fusie van de functies van Hoge Vertegenwoordiger en van Commissaris Externe Betrekkingen. Deze persoon zal de bijeenkomsten van de Raad buitenlandse zaken voorzitten – die daarmee ook een vaste voorzitter zal hebben – en tegelijk vice-voorzitter van de Europese Commissie zijn.

De voorstellen gewogen

Een eerste vraag die zich nu opdringt, is wat het effect van deze voorstellen zal zijn op het veelbesproken institutionele evenwicht binnen de Unie en daarmee op de Communautaire methode. Die vraag verdient in het bijzonder aandacht, omdat behoud van het institutionele evenwicht en versterking van de Communautaire methode voor nagenoeg alle betrokken partijen – inclusief het merendeel van de lidstaten – de

uitdrukkelijke doelstelling vormden van de Conventie. Zo stelde de Nederlandse regering expliciet in haar regeringsnotitie *Europa in de steigers*: '[D]e inzet van de regering is er voorts op gericht dat de communautaire methode wordt versterkt',⁸ een standpunt dat in alle Benelux-memoranda werd herhaald. Maar ook in het o.a. door de Benelux-landen gewraakte Frans-Duitse voorstel werden soortgelijke bewoordingen gebruikt: '[u]n renforcement du triangle institutionnel (préservant son équilibre) ainsi qu'une réforme fondamentale de la représentation extérieure de l'Union sont nécessaires dans la Constitution européenne.'⁹

Vanuit wat als de basiselementen van de Communautaire methode kunnen worden beschouwd – te weten een (exclusief) initiërende rol van de Europese Commissie; besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid; en co-decisie door het Europees Parlement – lijkt de conclusie te mogen zijn dat deze methode in ieder geval niet verzwakt uit de strijd te voorschijn is gekomen. Integendeel, de meerderheidsregel wordt – overigens wel met belangrijke uitzonderingen – uitgebreid en, wat nog belangrijker is, het na Nice nog gecompliceerder systeem van gewogen stemming wordt, als het aan de Conventie ligt, vervangen door besluitvorming bij een simpele meerderheid van de lidstaten die minimaal 60% van de Europese bevolking vertegenwoordigt. De rol van het EP wordt o.a. door uitbreiding van de co-decisie substantieel versterkt, en hoewel de voorstellen met betrekking tot de Commissie op wezenlijke punten te kort schieten (o.a. bij de comitologie), is haar exclusief initiatiefrecht ongeschonden gebleven. Tegelijkertijd is echter evident dat deze voorstellen – in de veronderstelling dat zij de IGC zullen overleven – moeten worden gezien binnen de context van de bredere institutionele verhoudingen, waarbij vooral de voorstellen die zich specifiek richten op het Raadsvoorzitterschap en de Commissie en haar voorzitter van betekenis zijn. De relatie tussen de (Europese) Raad (plus voorzitterschap) en de Commissie zal immers in belangrijke mate bepalend zijn voor de Unie van de toekomst.

Wat dan als eerste opvalt, is dat bij de benoeming van de drie gezichtsbepalende figuren van de toekomstige Unie de *Europese Raad bepalend c.q. de initiatiefnemer* is. De Europese Raad kiest zijn eigen voorzitter, benoemt de minister van buitenlandse zaken van de Unie, en heeft het eerste recht bij de nominatie van de voorzitter van de Commissie. Nu lijkt dit voor de hand te liggen in het geval van de eigen voorzitter en van de minister van buitenlandse zaken. Beiden dienen, gegeven het feit dat zij ondergeschikt zijn aan de Raad, hoe dan ook primair het vertrouwen van de lidstaten te hebben. Dit laatste geldt ook, met het oog op een goede werkrelatie, voor de voorzitter van de Europese Commissie. Maar juist gelet op de zorg over

behoud van het institutionele evenwicht zou het bij de laatste voor de hand hebben gelegen het initiatief – zoals door meerdere landen bepleit – aan het EP te laten. Dat dit in de ontwerp-grondwet niet wordt voorgesteld, is opmerkelijk. Vooral ook omdat van vele kanten is gesteld dat bij aanvaarding van een vaste voorzitter van de Europese Raad er zoveel méér reden zou zijn omwille van het noodzakelijke institutionele tegenwicht de positie van de voorzitter van de Europese Commissie te versterken door deze via een directe verkiezing door het EP een eigen democratische legitimatie te geven. Dat was ook de kern van het compromis in het Frans-Duitse voorstel: de Franse wens voor een vaste voorzitter van de Europese Raad tegenover de Duitse wens de Commissievoorzitter te versterken.

De voltijds voorzitter van de Europese Raad is er daarentegen wél gekomen; dit ondanks breed verzet van de kant van de kleine lidstaten. Gegeven de politieke realiteit leek er echter voor de tegenstanders geen andere keuze dan de schade van instelling van deze figuur beperkt te houden, wat betekende dat de bevoegdheden en ondersteuning van de vaste raadsvoorzitter zo beperkt mogelijk zouden moeten zijn. Deze exercitie lijkt in zoverre geslaagd, dat de rol van de vaste voorzitter meer die zal zijn van voorzitter van de vergaderingen van de Europese Raad dan die van President van de Unie. Ook het gevaar van een met de Commissie en haar voorzitter wedijverende parallelle intergouvernementele structuur lijkt minder groot. Op het eerste gezicht komt de vaste voorzitter van de Europese Raad er dus redelijk bekaaid af. Zonder zware bevoegdheden en met slechts beperkte ondersteuning zal hij tandeloos zijn. Reden voor opluchting, zo schrijft o.a. Frans Timmermans in zijn Conventie-nieuwsbrief: 'Mede doordat in de laatste onderhandelingsronde de Commissie extra is versterkt en er zwart op wit staat dat de Europese Raad geen wetgevende functie heeft, kan ik hiermee met een gerust hart terugkeren naar Nederland.'¹⁰ De vraag is echter of hier niet te vroeg gejuicht wordt. De geschiedenis van de Europese integratie heeft aangetoond dat wat niet is, vaak alsnog kan komen. Eenmaal een bepaalde weg ingeslagen, blijken processen moeilijk te stoppen. Dit is ook hier mogelijk. Wat gaat er gebeuren als de voorzitter van de Europese Raad een sterke persoonlijkheid blijkt te zijn, die geen genoegen neemt met zijn meer technocratische rol en bijvoorbeeld een eigen secretariaat wil gaan opbouwen? Voormalig regeringsleiders laten zich nu eenmaal niet graag de mond snoeren.¹¹ Anders gezegd, afhankelijk van de statuur en het optreden van deze persoon is een meer presidentiële ontwikkeling van dit ambt niet denkbeeldig, met mogelijk gevolgen voor de positie van de Commissie. Tot slot is er ook

bij de huidige formulering het risico van rivaliteit en frictie met de minister van buitenlandse zaken van de Unie. Beiden hebben immers het buitenland als belangrijkste jachtterrein voor hun ambities.

De tegenstanders van afschaffing van het roulatie-systeem hebben in zoverre hun zin gekregen, dat het roulerend voorzitterschap voor de andere raadsformaties (met uitzondering van RELEX) is gehandhaafd. Maar of de nu voorgestelde systematiek een verbetering is, valt te betwijfelen. Zo zal de gelijktijdige uitoefening van het voorzitterschap door meerdere landen in ieder geval tot afstemmingsproblemen leiden en hoe dan ook de Raad Algemene Zaken op de proef stellen wat betreft zijn – tot nu toe niet opvallende – coördinerende capaciteiten. Bovenal bestaat het gevaar dat dit nieuwe systeem tot een harde strijd tussen lidstaten zal leiden over verdeling van de voorzitterschappen van de toonaangevende raadsformaties, niet in de laatste plaats de ECOFIN- en Euro-raad, de wetgevende en algemene raad en de JBZ-raad. Kortom, het risico van nog minder eenheid in het Unie-optreden is bij de nu voorgestelde systematiek duidelijk aanwezig. Voor Nederland – en ook sommige andere lidstaten – geldt bovendien dat, afhankelijk van de ontwikkeling van de in te stellen Raad Wetgeving en Algemene Zaken, deze nieuwe raadsformatie ingrijpende gevolgen kan hebben voor de binnenlandse interdepartementale verhoudingen. Afhankelijk van de vraag of deze raad zich een centraler rol weet te verwerven als wetgevend portaal en regisseur van de andere raden, betekent deze ontwikkeling potentieel een versterking van de positie van de staatssecretaris voor Europese Zaken ten opzichte van de ministers van de vakdepartementen.

Voorgaande overwegingen onderstrepen overigens het fundamentele dilemma rond het Raadsvoorzitterschap. Wie accepteert dat een besluitvaardige Unie een goed functionerende Raad veronderstelt, en daarbij bovendien een strategische positie aan de Europese Raad toekent (ook een Nederlandse opvatting), moet zich de vraag stellen of dan bij uitbreiding tot 25 of meer lidstaten het roulerend voorzitterschap niet meer kwaad dan goed zal doen. Die vraag stelde de Europese Raad zichzelf reeds in 1999: '[T]he scale of the coming enlargements coupled with the wider scope of the Union's actions could well slow the Council down, and ultimately paralyse it. That risk is already perceptible now and represents a threat to the smooth operation of the Union, given the Council's central role in Union decision-making.'¹² De Europese Raad gaf tijdens zijn bijeenkomst in 2002 in Sevilla een eerste aanzet tot hervorming van de raadsstructuur, dit op basis van een door Javier Solana, in zijn capaciteit van secretaris-generaal van de Raad, geschreven notitie.¹³ De vraag is echter of het nu voor-

liggend voorstel van gelijktijdige voorzitterschappen het risico van verlamming niet veeleer vergroot. Wie vervolgens denkt dat bij verlamming van de Raad méér speelruimte voor de Commissie zal ontstaan, vergist zich deerlijk. Veeleer dreigt dan het gevaar van algehele stagnatie.¹⁴

Ook de samenstelling van de Europese Commissie heeft veel aandacht getrokken. Daarover was eigenlijk reeds in Nice een besluit genomen, inhoudende dat de Commissie op termijn minder leden dan het aantal lidstaten zou tellen. In de slotfase van de Conventie is dit onderdeel van Nice onder vuur komen te liggen van vooral de kant van de nieuwe en van de kleine (-re) lidstaten. Zij wensten vast te houden aan hun 'eigen' commissaris. In deze discussie spelen twee aspecten. Enerzijds is er de noodzaak tot vergroting van de *slagvaardigheid* van de Commissie. Dat aspect zou gediend zijn met verkleining van haar ledental, hetgeen ook haar onafhankelijkheid tegenover de lidstaten zou onderstrepen. Anderzijds is er het vereiste van *representativiteit*. De redenering daarbij is dat besluiten van de Commissie voor landen zoveel meer aanvaardbaar zullen zijn als zij zelf in dit gremium zijn vertegenwoordigd. Het nu geïmplementeerde voorstel probeert beide dimensies te verenigen door weliswaar ieder land een zetel te geven in de Commissie, maar tegelijkertijd een beperkt aantal Commissieleden stemrecht te geven. Dit compromis bouwt overigens voort op een voorstel van o.a. de Benelux-landen, waarin reeds een onderscheid werd gemaakt tussen volwaardige en gedelegeerde commissarissen.

Hoewel begrijpelijk als compromis, kunnen bij de wijsheid van dit voorstel vraagtekens worden geplaatst. *Ten eerste* omdat het een stap terug is in vergelijking met de toch al zo moeizaam bevochten afspraken van Nice, waarin onomwonden over een *kleinere Commissie* werd gesproken. De kans dat die kleinere Commissie er ooit komt, is hiermee niet groter geworden. In ieder geval is die mogelijkheid weer verder naar de toekomst geschoven. *Ten tweede*, uit het oogpunt van representativiteit mag het nieuwe voorstel aantrekkelijk heten, toch is het de vraag wat het uiteindelijk effect ervan zal zijn voor de legitimiteit en het functioneren van de Commissie. Zeker is dat haar onafhankelijkheid niet geholpen wordt met een *bevestiging van haar samenstelling op nationale grondslag*. Daarbij dringt zich ook de vraag op of de legitimiteit van de Commissie werkelijk gediend is met tweederangs-commissarissen. Ook deze B-commissarissen zullen daarnaast iets te doen moeten hebben. Zij zullen toch in redelijke zelfstandigheid een taak moeten kunnen uitoefenen, maar dan zonder stemrecht. Of dat de effectiviteit van de Commissie en haar interne cohesie ten goede zal komen, mag worden betwijfeld. En ook hier klemmt de vraag in hoever-

re het mogelijk zal zijn zonder conflicten binnen de Commissie en tussen Commissie en lidstaten werkelijk tot een evenwichtige verdeling van stemrecht en portefeuilles te komen. Hoe dan ook, door de keuze tussen een grote Commissie met volwaardige vertegenwoordiging van alle lidstaten en een kleine Commissie te ontlopen, hebben de lidstaten nu een tamelijk diffuse situatie gecreëerd, die uiteindelijk de positie van de Commissie geen goed zal doen.

Het voorstel om het EP het initiatief te laten bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie heeft het niet gehaald. Het EP heeft weliswaar het laatste woord, maar een keuze uit één door de Europese Raad genomineerde kandidaat kan toch geen keuze worden genoemd. Met dat laatste woord resteert het EP dan niets anders dan deze kandidaat af te wijzen. Dit zal niet alleen de relatie met de Raad zwaar onder druk zetten. Maar feitelijk verkeert daarmee iedere volgende kandidaat voor het Commissievoorzitterschap in een onmogelijke positie. Natuurlijk, dit probleem doet zich ook voor indien de Europese Raad de door het EP voorgestelde kandidaat niet aanvaardbaar vindt. Daar de Commissie eerst en vooral een verantwoordelijkheidsrelatie ten opzichte van het EP heeft, zou de afweging toch in dit geval in het voordeel van het EP hebben moeten doorslaan; ook omdat het voorstel voor een voltijds voorzitter van de Europese Raad wél door de Conventie is aanvaard.

Als laatste de voorgestelde minister van buitenlandse zaken van de Unie; een figuur die vanaf den beginne op steun mocht rekenen. Het samengaan van de portefeuille-Patten met die van Solana zal, zo wordt verondersteld, de coherentie en slagvaardigheid van de Unie bij extern optreden vergroten. Middelen en mandaat zijn immers in één persoon verenigd. Maar is ook hier het middel niet erger dan de kwaal? Ook deze figuur zal slechts kunnen opereren voor zover eensgezindheid bestaat tussen de lidstaten over het extern optreden van de Unie. Zowel de onwil op dit terrein *meerderheidsbesluitvorming* in te voeren – al was het maar met betrekking tot het diplomatiek optreden van de Unie – als het gegeven dat deze persoon de confrontatie zal moeten aangaan met de nieuwe voorzitter van de Europese Raad, doet vrezen dat de instelling van deze figuur in positieve zin – d.w.z. een meer eenduidig en slagvaardig beleid – weinig verschil zal uitmaken. De conclusie wordt niet positiever als daaraan de institutionele onduidelijkheid van zijn positie – stemhebbend lid en vice-voorzitter van de Commissie en tegelijkertijd ondergeschikt aan de Raad – wordt toegevoegd.

Het evenwicht behouden?

De positionering van de Europese minister van bui-

tenlandse zaken is daarmee in zekere zin maatgevend voor het eindoordeel over het geheel aan institutionele aanpassingen dat door de Conventie is voorgesteld. In grote lijnen vertonen deze voorstellen het karakter van een *compromis* tussen groot en klein, tussen intergouvernamenteel en communautair; ze wijken daarmee niet fundamenteel af van het patroon van institutionele vernieuwing dat kenmerkend is voor de ontwikkeling van de Europese Unie tot nu toe. *Geen* sterke Raadsvoorzitter of algehele afschaffing van het roulerend voorzitterschap; *geen* kleine Europese Commissie; *geen* democratisering van de benoeming van de Commissievoorzitter; *geen* duidelijke vaststelling van de executieve functie binnen de Unie; *geen* grotere Communautaire bemoeienis met het buitenlands beleid. Nee, noodzakelijkerwijs compromissen, die veel te raden overlaten over de verdere ontwikkeling van de Unie. Een vaste voorzitter met beperkte bevoegdheden, met als tegenbod handhaving van een nader in te vullen roulerend voorzitterschap. Een kleinere maar tegelijkertijd grote Europese Commissie. Nog steeds een primaire rol voor de Europese Raad bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie, maar tegelijkertijd een zwaardere rol van die zelfde voorzitter en het EP bij de samenstelling van de complete Commissie. En een minister van buitenlandse zaken die *twee heren*, maar toch vooral de Raad, moet dienen.

Kortom, waar grotere transparantie de inzet was, lijken de Conventievoorstellen wat de instituties betreft op hoofdlijnen – met als uitzondering de aanpassing van de stemweging – in complexiteit niet onder te doen voor wat eerder uit IGC's is voortgekomen. De doelstelling van handhaving van het institutionele evenwicht – een per definitie tamelijk diffuus concept – lijkt op het eerste gezicht in zoverre gerealiseerd, dat de Europese Commissie in haar voornaamste rechten – in het bijzonder het initiatiefrecht – geen schade heeft opgelopen en via uitbreiding van het toepassingsgebied van de Communautaire methode zelfs aan positie gewonnen heeft. Daartegenover staat echter de instelling van de vaste voorzitter van de Europese Raad, die weliswaar beperkt is in zijn bevoegdheden, maar hoe dan ook als gezicht van de Unie, zowel intern als extern, zal gaan fungeren. Dit in samenhang met het gegeven dat de Raad, de Europese Raad in het bijzonder, niets aan positie heeft ingeboet en veeleer verder geïnstitutionaliseerd is als het richtinggevend orgaan van de Unie. Kortom, ook na de Conventie laat de vraag *wie regeert* zich nog steeds niet ondubbelzinnig beantwoorden, maar dat na de Conventie de Europese Raad nog méér aanspraak mag maken op de positie in het machtscentrum van de Unie, lijkt onbetwistbaar. De enige reden voorzichtig te zijn met een finaal oordeel, is dat de

effecten van de Conventie-voorstellen – aangenomen dat zij door de IGC zullen worden overgenomen – in belangrijke mate zullen afhangen van de personen die op deze functies worden benoemd en de wijze waarop zij hun ambt zullen (kunnen) uitoefenen. Een sterke Commissie-voorzitter tegenover een zwakke voorzitter van de Europese Raad maakt binnen een politiek systeem in ontwikkeling – en dat is de EU – een wereld van verschil. Maar ook op dit punt zijn de afgelopen jaren niet hoopgevend.

Nederlandse brugfunctie?

Tot slot, Nederland. Nederland heeft zich herhaaldelijk voorstander getoond van versterking van de Communautaire methode en behoud van het institutionele evenwicht. De aanvankelijke scepsis over de Europese Conventie maakte daarbij onder het eerste kabinet-Balkenende plaats voor een zeer actief en zelfs assertief optreden, waarbij vooral in samenwerking met de Benelux-partners getracht werd invloed uit te oefenen op de uitkomsten van de Conventie. Vanaf januari 2003 spitste dit optreden zich vooral toe op verzet tegen de figuur van een vaste voorzitter van de Europese Raad. In het bijzonder de Frans-Duitse bijdrage aan de Conventie werd daarbij op de korrel genomen.

Achteraf moet echter wellicht geconstateerd worden dat met dit verzet een inschattingsfout is begaan. Immers, zoals o.a. door de Sociaal-Economische Raad is opgemerkt,¹⁵ juist vanuit de doelstelling van versterking van de Communautaire methode bood het Frans-Duitse initiatief veel; voor Franse begrippen zelfs verrassend veel. In vele opzichten was er sprake van volstrekte overeenstemming tussen de Nederlandse positie en de Frans-Duitse opvattingen, met als grote punt van verschil van mening het Frans-Duitse voorstel tot een voltijds voorzitter van de Europese Raad te komen. Wie achteraf echter het resultaat van de Conventie wat betreft versterking van de Communautaire methode en de positie van de Commissie vergelijkt met dit voorstel, moet tot de conclusie komen dat de Communautaire methode en de Commissie meer gediend waren geweest met verwezenlijking van het Frans-Duitse voorstel. Wie daarbij optelt dat Frankrijk en Duitsland het weliswaar eens waren over de instelling van een voltijds voorzitter, maar van mening verschilden over de *status* van deze persoon – president versus voorzitter – moet welhaast concluderen dat hier van Nederlandse kant sprake is geweest van een *gemiste kans*. Achteraf gezien had Nederland zijn doelstellingen waarschijnlijk beter kunnen verwezenlijken door zich via Berlijn uit te spreken ten faveure van het Frans-Duitse voorstel.

Hoe dit ook zij, duidelijk is dat Nederland, net als de overige lidstaten, gebaat is bij unanieme overeen-

stemming over de nieuwe Europese grondwet. Dit betekent dat Nederland tijdens de komende IGC moet waken voor al te grote wijzigingen in en te veel nationale voorbehouden (in het bijzonder ten aanzien van de positie van de Commissie en de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming) bij de huidige concepttekst, opdat het conceptverdrag niet als een kaartenhuis instort. Nederland kan zodoende wennen aan zijn meest waarschijnlijke toekomstige positie in een uitgebreide Unie: één van de potentieel toonaangevende kleinere lidstaten binnen het herziene institutionele evenwicht, met een brugfunctie naar zowel de grote lidstaten als de Europese instellingen. ■

Noten

- 1 Voor de volledige speech van Conventievoorzitter Giscard ten overstaan van de Europese Raad van Thessaloniki op 20 juni 2003, zie: 'Rapport Oral présenté au Conseil Européenne de Thessalonique par V. Giscard d'Estaing, Président de la Convention Européenne' op de website van de Europese Conventie: http://www.europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200603_fr.pdf.
- 2 J. Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität des Europäischen Integration*, Berlijn, 12 mei 2000.
- 3 Zie voor een uitgebreide analyse van de diverse voorstellen die in het kader van de Conventie over de instituties zijn gedaan: J.Q.Th. Rood, *De Institutionele Uitdaging van de Europese Conventie*, WRR-paperserie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie', Den Haag, juni 2003; zie ook: P.C.J. van Grinsven & J.Q.Th. Rood, 'Verdwaald in Europa: Nederland en de Europese Conventie', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 273-274.
- 4 De Conventiewerkgroepen hebben zich gebogen over de volgende elf onderwerpen: subsidiariteit; Handvest van Grondrechten; rechtspersoonlijkheid; nationale parlementen; complementaire bevoegdheden; economisch bestuur; extern optreden; defensie; vereenvoudiging verdragen; vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; en ten slotte, sociaal Europa. Voor de werkdocumenten, zie: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=NL.
- 5 Standpunt van de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken van de Benelux naar aanleiding van de Frans-Duitse bijdrage aan de Europese Conventie ten aanzien van de institutionele architectuur van de Unie, 21 januari 2003, zie: http://www.europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont210103_nl.pdf.
- 6 Zie de gezamenlijke bijdrage van 8 mei aan de Conventie over 'De instellingen van de Unie', Conv. 732/03.
- 7 Zie voor de volledige tekst: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.nl03.pdf>.
- 8 *Regeringsnotitie Europa in de steigers; De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2002; *Regeringsnotitie stand van zaken Conventie*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 maart 2003; *Beneluxmemorandum Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie*, 4 december 2002.
- 9 *Contribution Franco-Allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, Paris et Berlin, le 15 janvier 2003, zie: <http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>.
- 10 De Europese Conventie, Nieuwsbrief van Frans Timmermans, Vertegenwoordiger van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 14 juni 2003, nr. 10.
- 11 Zie in dit verband ook Jan Werts, 'Waarom de kleine landen de strijd om de Europese Raad verliezen', in deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 420-424.
- 12 Helsinki European Council, 10-11 December 1999, Presidency conclusions, zie: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm.
- 13 Council of the European Union, General-Secretariat, *Preparing the Council for Enlargement*, Brussels, 11 March 2002, S0044/02; en Council of the European Union, Report by the Presidency to the European Council (drawn up jointly with the General-Secretariat-General of the Council), *Measures to Prepare the Council for Enlargement*, Brussels, 13 June 2002, 9939/02, POLGEN25.
- 14 Zie ook: Peter van Grinsven & Jan Melissen, 'Europese Raad tussen marginale aanpassing en radicale hervorming', in: *Internationale Spectator*, september 2002, blz. 421-426.
- 15 SER, *Conventie over de toekomst van Europa*, Den Haag, februari 2003 (advies 03/01).

Over de auteurs

DRS P.C.J. VAN GRINSVEN is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael; DR J.Q.TH. ROOD is hoofd afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

AANKONDIGING

Dit jaar viert het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' haar twintigste verjaardag. Om deze gebeurtenis luister bij te zetten is – voor de eerste keer – een Engelstalige bundel samengesteld die een staakaart biedt van het onderzoek dat op het Instituut wordt verricht.

De bundel, onder redactie van Alfred van Staden, Jan Rood en Hans Labohm, die in het najaar bij van Gorcum zal verschijnen, is getiteld:

Cannons and Canons Clingendael Views of Global and Regional Politics

An overview of international relations on the occasion of the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'

Het Belgische optreden tijdens de Europese Conventie

PETER BURSENS

Onderdeel van een nieuw actief buitenlands beleid

HET WAS ALWEER EVEN GELEDEN DAT BELGISCHE politici een grote rol hadden gespeeld in het Europese integratieproces. Lange tijd kabbelde het Belgische Europebeleid rustig maar consequent verder. Tijdens de jaren '90 van de vorige eeuw toonde België zich – geïnspireerd door de toen nog dominante christen-democratische ideologie – steeds een trouwe, maar ook nogal onopvallende voorstander van het integratieproces. Getuige hiervan zijn de pleidooien voor federalisering van de Unie tijdens de onderhandelingen die voorafgingen aan de verdragen van Maastricht en Amsterdam: consequent federaal geïnspireerd, maar vooral ook erg *low profile*. De basisfilosofie van het toenmalig buitenlands beleid was dat België als klein land vooral geen grote mond moest opzetten. De nationale economische en veiligheidsbelangen werden vanuit deze gedachte het best verdedigd door stilletjes achter de schermen de reputatie te onderhouden van loyale partner en compromiszoeker in multilaterale instellingen, in de eerste plaats binnen de Europese Unie. Sinds de nachtelijke onderhandelingen van de Europese Raad van Nice (december 2000) en daarna tijdens het Belgische EU-voorzitterschap (de tweede helft van 2001) en de Europese Conventie (februari 2002 tot juli 2003) lijkt België echter opnieuw een grotere en vooral meer zichtbare rol te willen spelen op het internationale en Europese schouwtoneel.

Sommigen zullen zeggen dat deze houding was (en nog steeds is) ingegeven door het *voluntarisme* van de paars-groene regering (1999-2003) om met een actief buitenlands beleid 'België weer op de wereldkaart te plaatsen'. De politieke wil van premier Verhofstadt en van minister van buitenlandse zaken Michel om door middel van zeer uitgesproken standpunten België meer in het internationale voetlicht te plaatsen, was ongetwijfeld aanwezig. Het regeerakkoord van 1999 en de daaropvolgende beleidsverkla-

België heeft een belangrijke rol gespeeld in het opzetten van de Europese Conventie. Het heeft met zijn onevenredig groot aantal leden ook een groot stempel gedrukt op de werkzaamheden van dit ad hoc-orgaan

ringen van de premier waren op dit terrein zeer expliciet in hun bewoordingen. Zinsneden als 'een actief beleid voeren binnen alle daartoe bevoegde internationale instellingen' en 'een dynamisch buitenlands beleid' kondigden dit activisme aan.¹ De resultaten ervan waren de afgelopen jaren trouwens al even duidelijk: de openlijk ethisch geïnspireerde standpunten van Louis Michel met betrekking tot de machtsdeelname van partijen als de FPÖ in Oostenrijk en de AN in Italië, de weigering de Amerikaans-Britse oorlog in Irak militair of zelfs maar politiek te steunen en de (lange tijd) hardnekkige verdediging van het door de Verenigde Staten fel betwiste internationale universele strafrechtprincipe ('de zogenaamde genocidewet'), het zijn maar enkele voorbeelden van dit actieve en opvallende buitenlandse beleid.

Ook met betrekking tot de Europese Unie voorstelde de federale beleidsverklaring van 1999 een actieve politiek. Hoewel ook in het Europebeleid het politieke voluntarisme van de premier een belangrijke rol heeft gespeeld, zijn het toch – meer dan in het bredere internationale beleid – *externe omstandigheden* die ervoor gezorgd hebben dat België op het Europese voorplan is getreden. Een extreem voorbeeld daarvan is dat België in de rol van *EU-voorzitter* het gezamenlijke Europese antwoord moest leveren op de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Dat leverde, naast heel wat frustraties wegens de parallelle bilaterale politiek tussen de Verenigde Staten en de grote Europese lidstaten, ook heel wat

mogelijkheden op tot internationale profilering en uitstraling. Dat was onder meer het geval met het bezoek van premier Verhofstadt aan president Bush en met de buitengewone Europese Raad van Brussel (oktober 2001), die het leven schonk aan een ambitieus actieplan ter bestrijding van het internationale terrorisme.

Met betrekking tot de institutionele hervormingen van de Europese Unie stond België eveneens in de schijnwerpers. De eerste keer was dit het geval tijdens de Europese Raad van Nice, toen premier Verhofstadt zich ontpopte tot de verdediger van de kleine landen. Tot het allerlaatste moment heeft hij geprobeerd voor de kleine landen – in de eerste plaats uiteraard voor België – meer stemgewicht in de Raad van Ministers in de wacht te slepen. Het leverde hem veel positieve perscommentaren en voor enkele weken ook de bijnaam ‘Mister Nice Guy’ op. Terstond na het akkoord over het nieuwe verdrag werd het echter duidelijk dat het bereikte institutionele compromis wel formeel de nakende *uitbreiding* had gered, maar dat het efficiënt functioneren van de *instellingen* in een uitgebreide Unie in het geheel niet was gewaarborgd. Ook de Belgische premier en zijn adviseurs maakten die analyse. Verhofstadt stelde op de afsluitende Europese Raad van zijn eigen voorzitterschap de zogenaamde ‘Verklaring van Laken’ voor, met daarin de oprichting van de Europese Conventie als alternatieve aanloop tot een volgende noodzakelijke verdragswijziging.

In dit artikel wordt de Belgische rol in die Europese Conventie geanalyseerd. Hoe ‘actief’ is het Europa-beleid van de paars-groene regering geweest en heeft dat actieve beleid ook iets opgeleverd, zowel voor de EU als voor België? Om een antwoord te bieden op deze vragen, start ik bij de Europese Raad van Laken (december 2001), overspan ik de looptijd van de Conventie in 2002 en 2003 en besluit ik bij het ontwerp van een grondwettelijk verdrag van juli 2003. Meer concreet volgt er een bespreking van de positie en de inbreng van de Belgische leden, een blik op de Belgische standpunten en een evaluatie van wat België bereikt heeft. Tot slot van deze bijdrage ga ik bondig in op de gevolgen van de Europese Conventie en van de recente Europese ontwikkelingen op de interne Belgische politieke situatie.

De Belgen en de Europese Conventie

Het sluitstuk van het Belgische EU-voorzitterschap was de Europese Raad van Laken in december 2001. Deze bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders zal wellicht de Europese geschiedenisboeken ingaan omdat Verhofstadt de goedkeuring van al zijn collega's voor de zg. ‘Verklaring van Laken’ wist te

verwerven.² In deze verklaring wordt een overzicht gegeven van de verwezenlijkingen en de tekortkomingen van het integratieproces. Verder wordt een lange reeks van uitdagingen opgesomd die een antwoord moeten krijgen tijdens toekomstige verdragswijzigingen en wordt de ‘Europese Conventie’ in het leven geroepen. Vooral de twee laatste punten zijn belangrijk, omdat hiermee een alternatieve methode werd geïntroduceerd om tot een nieuw verdrag te komen en omdat de agenda van nieuwe onderhandelingen volledig werd opengetrokken. Dit zijn zonder meer twee grote verdiensten van het Belgische voorzitterschap. De Belgische houding getuigde daarbij bovendien van veel inzicht en strategie.

De analyse zelf was dubbel. *Ten eerste* werd er terecht gesteld dat de klassieke manier om de Europese Verdragen te wijzigen tot tweemaal toe (in Amsterdam en Nice) gefaald had. Intergouvernementele conferenties (IGC's) waarin, ondanks lange voorbereidingsperiodes, uiteindelijk alleen staatshoofden en regeringsleiders een beslissing nemen, kunnen moeilijk tot iets anders leiden dan een vaag en weinig ambitieus institutioneel compromis. De reden daarvoor is dat, wanneer slechts nationale belangen aan de onderhandelingstafel vertegenwoordigd zijn, de discussies ook noodgedwongen beperkt zijn tot nationale belangentegenstellingen. Voor de ‘chefs’ is het bovendien erg moeilijk, als ultieme vertegenwoordigers van die nationale belangen, grote concessies te doen. Het Belgische idee om, voorafgaand aan de verdragsrechtelijk verplichte IGC, een *brede Conventie* bijeen te roepen, was dan ook erg slim: door extra vertegenwoordigers (onder meer van de Europese Commissie, van het Europees Parlement en van de nationale parlementen) aan tafel uit te nodigen, werden ook extra belangen in de discussie binnengebracht, zodat niet langer de nationale belangen domineerden, maar de discussie opengetrokken werd en meer kansen op een ambitieuze uitkomst werden gecreëerd.

Niet alleen de personele bezetting, maar, *ten tweede*, ook de *open agenda* zou volgens het Belgische voorzitterschap meer garanties op radicale hervormingen moeten bieden. Door een lange reeks vragen als uitgangspunt te nemen, werden inderdaad alle fundamenten van de Europese architectuur ter discussie gesteld. De Conventie kon zo met een *tabula rasa* beginnen en het Europese bouwwerk als het ware vanuit het niets wederopbouwen. Daarnaast kan alleen al de aanvaarding van de ‘Verklaring van Laken’ door alle lidstaten als een grote diplomatieke overwinning worden beschouwd. Er was immers heel wat onderhandelingsvernuft voor nodig om de betrekkelijk eurosceptische lidstaten te overtuigen van het nut om nieuwe verdragsonderhandelingen aan te vatten

met een open agenda in een breed forum.

Toen eenmaal de beslissing over de oprichting genomen was, diende zich meteen het heikele punt aan van het *voorzitterschap van de Conventie*. Ook hier speelde België een hoofdrol. Nadat de Franse president Jacques Chirac een van zijn voorgangers Valéry Giscard d'Estaing succesvol weg had gemanoeuvreed van het Franse politieke toneel naar de voorzittersstoel van de Conventie, kwam Verhofstadt met de idee naast de voorzitter ook twee ondervoorzitters aan te wijzen. Dit voorstel diende vooral om tegengewicht te creëren tegen de al te intergouvernementeel geachte Giscard. Wie konden dan beter het supranationale gedachtegoed in het Conventievoorzitterschap vertegenwoordigen dan Giuliano Amato en Jean-Luc Dehaene? Beiden werden op de Europese Raad van Laken als ondervoorzitter aangewezen. Hiermee was meteen de eerste Belgische deelnemer aan de Conventie bekend. Oorspronkelijk was het de bedoeling de twee ondervoorzitters ook te laten functioneren als vertegenwoordiger van hun lidstaten. Dat was echter niet naar de zin van de Italiaanse premier Berlusconi, die naast Amato een tweede vertegenwoordiger eiste. Hij kreeg die ook (Gianfranco Fini) en meteen kon ook België een tweede vertegenwoordiger afvaardigen: Louis Michel werd zo de officiële vertegenwoordiger van de Belgische regering in de Conventie. Aangezien Dehaene tot de CD&V-oppositie behoorde, kwam deze extra vertegenwoordiger ook de paars-groene coalitie goed uit.

Daarnaast kon België, net als alle andere lidstaten, twee vertegenwoordigers van het nationale parlement afvaardigen. De Belgische regering interpreteerde het idee van 'vertegenwoordigers van het nationale parlement', in een zoektocht naar delicate politieke evenwichten, wel erg breed. De regeringsmeerderheid in de Kamer zond immers de Vlaming Karel De Gucht, VLD-voorzitter en zetelend in het Vlaamse Parlement, als vertegenwoordiger. De Senaat stuurde de Waal Elio Di Rupo, PS-voorzitter en op geen enkel niveau volksvertegenwoordiger, naar de Conventie. Dat beide voorzitters nauwelijks tijd zouden vinden de zittingen van de Conventie bij te wonen tijdens de parallel lopende verkiezingscampagne in België voor het federale parlement, vormde blijkbaar geen bezwaar. Het waren dan ook vooral hun plaatsvervangers die hun opwachting maakten in de Conventie.

Naast de ondervoorzitter, de regeringsvertegenwoordiger en de parlementaire vertegenwoordigers zetelden nog drie andere Belgen in de Conventie. Europarlementslid Anne Van Lancker (SPA) maakte deel uit van de *delegatie van het Europees Parlement*. Zij hield zich vooral bezig met sociale thema's en was één van de dragende krachten achter de werkgroep over het 'sociale Europa'. Verder waren Patrick De

Wael (VLD en Vlaams minister-president) en Jos Chabert (CD&V en minister in de Brusselse regering) opgenomen in de *delegatie van het Comité van de Regio's*. Deze laatste twee zetelden weliswaar slechts als waarnemers en dienden de belangen van het Comité van de Regio's. Indirect steunden zij zo echter ook de belangen van een federaal land als België. In totaal dus *zeven Belgische deelnemers op een totaal van 105*: veel meer dan waarop een kleine lidstaat bij het samenroepen van de Conventie had mogen hopen. Heeft deze numeriek sterke delegatie nu ook een effect gehad op de binnenlandse perceptie van de Conventie en, belangrijker nog, op de inhoud van het ontwerp van grondwettelijk verdrag?

België tijdens het verloop van de Europese Conventie

Ondanks de aanwezigheid van zeven Belgen in de Conventie was de interesse in België erg matig en er werd maar weinig moeite gedaan de belangstelling op te wekken. Ik geef enkele voorbeelden ter illustratie. Er werd een *website* geopend om de discussie met de Belgische bevolking op gang te brengen.³ Het discussieforum noch de *online*-vragenlijst kende echter enig succes van betekenis. Op het *discussieforum* werden tijdens de hele periode van de Conventie welgeteld 29 berichtjes gepost, waarvan de meerderheid bovendien nauwelijks verband hield met de werkzaamheden van de Conventie. De *online-enquête* werd door slechts 309 mensen ingevuld. Ook de aandacht van de diverse media was niet van dien aard om de bevolking warm te maken voor het ingrijpende werk van de Conventie. Systematisch mediaonderzoek betreffende de berichtgeving over de Conventie is (voorlopig) niet voorhanden, maar de eerste resultaten van onderzoek aan de Universiteit Antwerpen betreffende de berichtgeving over de Europese Raad van Laken tonen alvast dat de inhoud van de Europese politiek slechts marginaal en vooral minder aan bod komt dan de randverschijnselen over beveiliging en protest.⁴ Tot slot kunnen ook de *partijprogramma's* aangehaald worden als indicatoren van de geringe belangstelling. Hoewel de werkzaamheden van de Conventie gedurende enkele maanden parallel liepen met de verkiezingscampagne voor het federale parlement, maakten de manifesten van de Belgische partijen er nauwelijks woorden aan vuil. Alleen de partijen die een Conventielid in hun eigen rangen telden, besteedden iets meer aandacht, maar vaak, vanuit electorale overwegingen, meer gericht op de personen dan op de inhoud.⁵

Het Belgische optreden en de Belgische standpunten

Vooraf de grote landen begrepen halverwege de Conventie dat de uitkomst ervan wel eens erg richtingge-

vend zou kunnen zijn voor de daaropvolgende IGC en zij stuurden daarom zwaargewichten als Fischer en De Villepin als nationale vertegenwoordigers. Ondanks de diversiteit aan deelnemers zijn de discussies zodoende geleidelijk erg sterk in het nationale vaarwater geraakt. Concreet werden daardoor de debatten gevoerd in termen van federalisten versus intergouvernementalisten en van kleine versus grote lidstaten. Deze evolutie plaatste België opnieuw in zijn traditionele rol van kleine, federaal gezinde lidstaat: trouw aan een jarenlange pro-Europese traditie, met als enig verschil dat de standpunten wat luidruchtiger werden verkocht.⁶ Meer concreet resulteerde dit in pleidooien voor een beperkte maar sterkere Europese Commissie, voor een veralgemening van het principe van stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers en een veralgemening van het parlementaire medebeslissingsrecht, tegen een sterke voorzitter van de Europese Raad – en dit alles met bijzondere aandacht voor het sterker maken van het Europees sociaal, fiscaal, asiel- en buitenlands beleid.

Met deze standpunten kwam België tegenover heel wat andere landen te staan, vaak ook tegenover traditionele nogal federaal gezinde bondgenoten: Nederland hield vast aan het één-commissaris-per-land-principe, Duitsland verzette zich tegen de communautariserings van het asiel- en migratiebeleid, terwijl Frankrijk het Verenigd Koninkrijk volgde met betrekking tot invoering van een sterke voorzitter van de Europese Raad. Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken dat de Beneluxmotor af en toe sputterde en dat de gezamenlijke standpunten slechts wazige compromisteksten waren, met weinig *impact*.⁷ Ook de ultieme pogingen met de zes stichtende leden samen de koers van de Conventie te bepalen, zijn vanwege dezelfde fundamentele meningsverschillen *mislukt*.

België stond, met andere woorden, vaak alleen met zijn 'orthodox' pro-Europese standpunten. Dit wil echter niet zeggen dat het uiteindelijk ontwerp grondwettelijk verdrag nauwelijks sporen van het Belgische verlanglijstje vertoont. Thema's waarover wél coalities konden worden gesloten, gaan wel degelijk in de richting van de Belgische standpunten. Het ontwerp blijft uiteraard wel een compromis waarin geen enkele lidstaat al zijn oorspronkelijke eisen terugvindt. Concreet voor België betekent dit onder meer het volgende: meer beslissingen met gekwalificeerde meerderheid, maar niet of nauwelijks op het terrein van belastingen, sociaal beleid en buitenlands beleid; een kleinere Europese Commissie met een strikt rotatieprincipe, maar geen volwaardige verkiezing van de voorzitter door het Europees Parlement; de integratie van de nieuwe Europese minister van Buitenlandse Zaken in de Europese Commissie, maar geen voorzitterschapsfunctie voor de Commissievoorzitter van de Raad

Algemene Zaken; uitbreiding van de versterkte samenwerking naar het defensiebeleid, maar niet meer mogelijkheden voor de open-coördinatiemethode in het sociaal beleid.

Is het glas daarmee half leeg of half vol? Trouw aan zijn voluntaristische stijl zou premier Verhofstadt alvast het volle glas verkiezen. Wellicht heeft hij gelijk. Zeker wanneer de resultaten ook bekeken worden in het licht van de 'Verklaring van Laken', kan terecht van een onverwacht en zelf verrassend geslaagd experiment gesproken worden: de integratie van het Handvest, de introductie van de rechtspersoonlijkheid, de vereenvoudiging van de bevoegdheidsverdeling en van de procedures en, *last but not least*, het feit dat dit alles in een ontwerp van grondwettelijk verdrag gegoten werd dat door alle leden van de Conventie gedragen en gesteund wordt (al zijn door een aantal lidstaten kort daarna wel weer vraagtekens bij het bereikte compromis geplaatst). Het kan altijd meer, en het moet wellicht nog meer worden, maar Europese integratie is een geleidelijk proces. Belangrijk is dat de fiets blijft rijden, want als hij stil staat, dan valt hij om. Het ontwerp-constitutioneel verdrag geeft de fiets in elk geval een extra duw, en dat is in niet geringe mate te danken aan de oprichting van de Conventie onder impuls van het Belgische voorzitterschap. Net als voor alle andere landen wordt het nu uiteraard ook voor België afwachten hoe de IGC met het ontwerp zal omgaan. De nieuwe Belgische regering heeft zich alvast voorgenomen de ontbrekende eisen verder te verdedigen, zonder echter het grote evenwicht in gevaar te brengen.

De Europese Unie en de intern-Belgische politiek

Het is niet alleen interessant de Belgische inbreng in de Europese Conventie aan een evaluatie te onderwerpen, ook de *impact* van de Conventie op het Belgische politieke leven verdient tot slot enige aandacht. Ten eerste was het erg opvallend dat de pro-Europese consensus – met uitzondering van extreem-rechts en -links – onder de politieke partijen barsten begon te vertonen tijdens de Conventie.⁸ Wellicht speelt de gelijktijdige aanwezigheid van het uitbreidingsdossier hier ook een rol. Vooral de Vlaamse sociaal-democraten uitten plots veel kritiek op de richting die de Conventie uitging. 'Europa is ons project niet meer' was één van de meest verrassende stellingnamen uit de verkiezingscampagne van 2003.⁹ Dit betekende voor de SPA-partijleiding een grote wijziging in hun Europees standpunt, wat trouwens vanuit de eigen rangen door Europarlementslid Anne van Lancker en voormalig Europees Commissaris Karel van Miert fel op de korrel werd genomen. Interne debatten dus, die misschien weleens voor de eerste keer kunnen uit-

monden in een gepolitiseerde campagne voor de *Europese verkiezingen van 2004*.

Theoretisch gezien zou volgens het *second order elections*-concept¹⁰ het samenvallen van de regionale en de Europese verkiezingen de Europese campagne naar de achtergrond moeten drukken. Maar de gewijzigde standpunten van de sociaal-democraten kunnen daar anders over beslissen. Daar komt nog bij dat voor de Europese verkiezingen de Gewestelijke kieskringen gehanteerd worden. Net zoals de senaatslijsten bij de federale verkiezingen, biedt dit de mogelijkheid de boegbeelden van de partijen tegen elkaar uit te spelen. Jean-Luc Dehaene heeft alvast als ondervoorzitter de nodige Europese geloofsbrieven bijeen gespaard. Als dit 'boegbeelden-scenario' werkelijkheid wordt, dan stevenen we in België af op een merkwaardig paradoxale campagne: een strijd tussen de lijsttrekkers op de Europese lijsten, maar wellicht op basis van binnenlandse, regionale thema's. Het moet worden afgewacht of de kandidaten dan nog steeds, net zoals bij de federale verkiezingen van 2003 en in volle eindstrijd van de Conventie, zullen kunnen verhalen dat hun beleidsmarges erg klein zijn geworden binnen het strakke Europese keurslijf. ■

Noten

- 1 Een soortgelijk beleid wordt trouwens aangekondigd door de nieuwe paarse regering die op 12 juli jl. de eed aflegde. Voor de teksten van de regeerakkoorden, van de regeringsverklaringen en van de beleidsverklaringen, zie: <http://www.premier.fgov.be> of <http://www.belgium.be>.
- 2 De tekst van de Verklaring van Laken is te vinden op: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.
- 3 Deze website kan geraadpleegd worden op: <http://www.euconvention.be/defaultEN.asp>.
- 4 Aan de Universiteit Antwerpen wordt thans een empirisch onderzoek verricht naar de berichtgeving over de EU en de WTO naar aanleiding van het anti-globaliseringsprotest. Systematische resultaten zijn nog niet voorhanden. Contacteer de auteur voor meer informatie (peter.bursens@ua.ac.be).
- 5 Via de portaalsite <http://www.belgium.be> kunnen de websites van de Belgische politieke partijen geraadpleegd worden.
- 6 Als extra voorbeelden daarvan kunnen worden aangehaald de toespraken van premier Verhofstadt, o.a. voor het Europacollege in Brugge (18 november 2002) en in het kader van de Hofstadlezing in Den Haag (18 februari 2003). Deze toespraken zijn terug te vinden op <http://www.premier.fgov.be>. Ook de organisatie in Brussel van de minitop met Schröder, Chirac en Juncker over het activeren van het Europese defensiebeleid kan hier vermeld worden.
- 7 De officiële bijdragen van België, met inbegrip van de Benelux-memoranda, kunnen worden geraadpleegd op: <http://www.euconvention.be/defaultEN.asp>.
- 8 J. Beyers & B. Kerremans, 'Diverging Images of Consensus: Belgium and its Views on European Integration', in: K. Goldmann & K. Gilland (red.), *Nationality versus Europeanisation. The National View of the Nation in Four EU Countries*, Stockholm: Department of Political Science, 2001, blz. 126-165.
- 9 Zie ook het interview met vice-premier Johan Vande Lanotte (SPA) in *De Standaard*, 23 november 2002.
- 10 G. Irwin, 'Second Order or Third Rate? Issues in the Campaign for the Elections for the European Parliament', in: *Electoral Studies* 38(1), 1995, blz. 183-199.

Over de auteur

PETER BURSENS is docent Europees beleid aan de Universiteit Antwerpen.

Clingendael A-4 publikatie

Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publikatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westen' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Waarom de kleine landen de strijd om de Europese Raad gaan verliezen

JAN WERTS

NA VIJFTIG JAAR AANDRINGEN KRIJGT Frankrijk zijn zin. De Europese Raad wordt de verreweg belangrijkste instelling van de Europese Unie. De grote EU-lidstaten hebben dat afgedwongen. Sommigen denken dat de strijd nog niet is gestreden. Bij de onderhandelingen over een nieuw EU-Verdrag zouden de kleine landen alsnog hun slag binnen kunnen halen. Desnoods via een veto. Maar dat is een illusie.

In dit artikel proberen wij te schetsen waarom de kleinere landen hun strijd tegen de installatie van een vaste voorzitter in de Europese Raad gaan verliezen. Het recente opwaarderen van die Raad door de Europese Conventie¹ heeft in Nederland terecht aandacht getrokken. De verklaring is eigenlijk simpel. Anno 1991 kon je een studie over dit fenomeen nog afsluiten met de volgende conclusie. 'Contrary to expectations, shortly after its emergence, the European Council worked its way into the Community's decision-making process without deeply undermining the institutional balance: the position of the Commission, the Parliament, and the Council.'² Dit betoog is heden ten dage niet meer houdbaar.

Tot einde jaren tachtig functioneerde de Europese Raad immers vooral als vast *informeel contactpunt* voor de hoogste nationale politieke leiders. Dit via het 'praatje bij de haard' op de avond van iedere 'top'. Daar kwamen de grote grensoverschrijdende vraagstukken, maar ook wel kwesties waarmee toppolitici binnenslands worstelen, aan de orde. Daarnaast hakten men gedurende de dag soms 'als hoogste scheidsrechter' knopen door. Dat gebeurde als de 'gewone' Raad van de Unie was vastgelopen. Het nemen van *besluiten op hoofdzaken* is meer structureel begonnen bij de Top van Fontainebleau (1984).

De periodieke vergadering van de Staatshoofden en Regeringsleiders plus de Voorzitter van de Commissie wordt vanaf dan geleidelijk aan *het* beleidsmatig en politiek besluitnemend orgaan van de Unie. Dit

De 'business' van de Europese Unie wordt al meer dan twintig jaar 'gerund' door de Europese Raad, en met succes. In de ontwerp-Grondwet, zoals onlangs door de Conventie gepresenteerd, wordt die rol in wezen verder opgewaardeerd. Is de institutionele strijd nu definitief beslist in het nadeel van de kleine lidstaten?

zowel voor de intergouvernementele kwesties (zoals het GBVB) als de communautaire zaken (bijvoorbeeld de EU-begroting). Maar dat is niet alles. Vervolgens eigent de Europese Raad op belangrijke terreinen zich tevens het voorbereidende werk van sommige activiteiten toe. Soms zelfs het toezicht op de uitvoering van zijn eigen besluiten. Als voorbeeld kan de Top van Lissabon (2000) dienen. Die bijeenkomst koos als strategisch doel van de EU, 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden'. Dat proces verloopt via een 'sterkere richtinggevend en coördinerende rol voor de Europese Raad'. Die rol stoelt op een 'coherente strategische sturing en een doeltreffender monitoring'. Daartoe zal voortaan 'elk voorjaar een bijeenkomst van de Europese Raad plaatsvinden om de vereiste mandaten vast te stellen en er voor zorgen dat die worden uitgevoerd'.³

Hier functioneert de Europese Raad als *het* politieke centrum van de Unie. Naast de *agenda-setting* en de toekomstige vormgeving en het beleid van de Unie trokken de Staatshoofden en Regeringsleiders de uitvoering en de controle daarop naar zich toe. De Europese Raad gaat zodoende in de praktijk van zijn optreden al sinds jaren veel verder dan de recent door de Conventie toegewezen taken met betrekking tot de Unie: 'haar het geven van impulsen en het vaststellen van algemene politieke richtsnoeren en prioriteiten'.

Op allerlei gebied wordt geknaagd aan de bevoegdheden en de taken van de Europese Commissie. En

aan die van de Raad van de Unie. De Europese Raad hindert het Parlement zijn taken volledig uit te oefenen. Eigenlijk maakt het daarom niet veel uit wat de Conventie besliste. En zelfs niet wat het komende nieuwe EU-Verdrag daarvan overneemt. Want de Europese Raad heeft allang op informele grondslag het institutionele evenwicht (eufemisme voor de macht van de sterkste binnen de Unie) verbroken. Dat proces is terug te draaien noch te stuiten.

Karakteristiek voor de Europese Raad is dat dit orgaan zich nooit wat aantrok van de Verdragen. Van 1975 tot 1987 functioneerde de Europese Raad volop, maar zonder enige verdragsmatige basis.

In 1991 kwam de eerder aangehaalde studie tot twaalf taken dan wel terreinen van activiteiten. Voorop stond toen al de rol van besluitnemend orgaan 'in laatste instantie' ofwel 'hoogste scheidsrechter'. De knopen doorhakken, waar de 'gewone' Raad van de Unie is vastgelopen. Inmiddels bleef de actieradius sinds 1991 met het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), ('Maastricht') groeien. Ik geef hierna een overzicht.

Commissie ondergeschikt

Richten wij ons eerst kort op de verhouding met de instellingen. Nu de Europese Raad de knopen doorhakt, is de Europese Commissie haar rol kwijt als *bemiddelaar* in de Raad van de Unie en inzake het Europees Parlement. Volgens de Verdragen is zij nog wel de initiatiefnemer op wetgevend terrein. Maar die taak nam de Europese Raad in feite ook over. De Commissie erkent dat nog maar *tien procent* van haar voorstellen *eigen initiatieven* betreffen.⁴ Het is thans de Europese Raad die initieert. Iedere bijeenkomst van de Europese Raad legt de Commissie flink wat taken op. De Commissie is daardoor uitvoerend orgaan geworden. Dit doet nogal wat afbreuk aan haar in de Verdragen neergelegde onafhankelijkheid.

Dan de Raad van de Unie. Aangezien de Europese Raad per kwartaal vergadert, hebben daar de echte politieke debatten plaats. Niet langer in de 'gewone Raad'. De 'top' laat iedere keer dertig tot soms zelfs honderd pagina's gedetailleerde beleidsconclusies na. 'De ministers durven daar geen millimeter van af te wijken,' zo concludeerde staatssecretaris van Europese Zaken, Piet Dankert ooit. Voor de Raad en de Commissie gelden die Conclusies als huiswerklijst.

Volgens de jongste Conventietekst oefent de Europese Raad in de toekomst 'geen enkele wetgevende taak uit'. Maar dat was in het verleden, enkele uitzonderingen daargelaten, al zo. De Staatshoofden en Regeringsleiders ontwijken dat vereiste al twintig jaar heel vakkundig. Zij gieten hun overeenstemming over talloze belangrijke kwesties in een politiek akkoord.

Dat compromis krijgt later via de Raad van de Unie en de andere instellingen zijn juridisch beslag. Vooral bij de écht belangrijke besluiten verloopt dat zonder ook maar een woord in de tekst te wijzigen. Tegelijk zijn er (uiteraard) talloze moeilijke problemen en projecten waaraan de Europese Raad zich niet waagt. In die gevallen zie je dat de 'Top' de Raad van de Unie en de Europese Commissie opdraagt – meestal met de *deadline* erbij – een stuk omstreden wetgeving of een project maar voor elkaar te brengen. De Staatshoofden en Regeringsleiders ontgaat weinig. Zij geven over ieder project van belang hun opinies en orders.

Wat men van de verhouding Europese Raad–Raad–Europese Commissie ook mag denken, er bestaat in elk geval een intensieve en volop actieve relatie. Dat geldt niet voor het Europees Parlement. De Europese Raad behandelt het parlement in Straatsburg als een '*quantité négligeable*'. Het is altijd gebleven bij de obligate toespraak van de Parlementsvoorzitter bij de opening van de Europese Raad en, na afloop van de *meeting*, het verslag van de Raadsvoorzitter in Straatsburg.

Nederlandse leidraad

Samengevat heeft de Europese Raad ten aanzien van de Raad van de Unie, de Commissie en het Europees Parlement het klassieke, uitgewogen proces van communautaire regelgeving en bestuur opzijgeschoven. Geen der genoemde instellingen oefent daardoor haar verdragsmatige bevoegdheden in de praktijk nog volledig uit. Nu koos de Nederlandse regering vorig jaar als leidraad dat het nieuwe Verdrag het *evenwicht* tussen de instellingen moet waarborgen.⁵ Welk evenwicht bedoelt men dan? De Europese Raad heeft al jaren geleden het laken naar zich toe getrokken. Dat verliep zonder dat dit elders enigerlei protest heeft uitgelokt. Waarom dan deze achterhaalde leidraad? En, nóg belangrijker: doet de Unie het nu goed of slecht met de Europese Raad aan het roer?

De geschiedenis van de Europese Raad als besluitnemend orgaan begint bij de historische Top van Fontainebleau. Op de prachtige zomerdagen van 25 en 26 juni 1984 verdwijnt daar het 'onoplosbare' probleem van de Britse financiële contributie na vijf jaar geruzie van tafel. Dat luchtte iedereen enorm op. (Als verslaggever ter plekke voel ik het nu nog.) Nu gaan de Staatshoofden en Regeringsleiders zich met andere belangrijke dossiers bemoeien. In 1987 consacreert de Europese Akte de Europese Raad verdragsmatig. Dat verloopt zonder zelfs maar te duiden op de taak van 'hoogste scheidsrechter', laat staan van besluitvormend orgaan. Voortaan loopt de Gemeenschap (die tot dat moment mank ging aan stagnatie en besluiteloosheid) als een klok.

De onstuitbare opmars van het fenomeen Europese Raad is begonnen. Hij werkt met succes een formidabel continu programma af, dat zich tot de dag van vandaag uitstrekt. De akkoorden over de gevoelige financiële lastenverdeling tussen de lidstaten: Fontainebleau (1984), Edinburgh (1992) en Berlijn (1999). Deze operaties gaan samen met ingrijpende beleidswijzigingen bij de Structuurfondsen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waar driekwart van de begroting van de Unie passeert. Vanaf Milaan (1985) is er de operatie-voltooiing Interne Markt per 1993. Dit project wordt in Madrid (1989) op Frans-Duits initiatief gekoppeld aan het initiëren van de EMU met de eenheidsmunt euro. Intussen passeren de financieringspakketten-Delors I en II. Via *meetings* in Dublin (1990) haakt de Europese Gemeenschap passend in op de historische val van De Muur, die de eenheid van Duitsland (en zodoende van Europa) uitlokt. Daarop beginnen de operaties-'uitbreiding'. Eerst per 1995 met de Scandinavische landen plus Oostenrijk. Later de landen van Oost- en Midden-Europa, Cyprus en Malta. Inmiddels heeft de Raad in Amsterdam (1997) en Nice (2000) de verdragen aangepast. De vérgaande bemoeienis met het GBVB, inclusief het defensiebeleid, is in Maastricht verdragmatig veranderd. Nog een andere taak is het geven van uitleg aan politiek gevoelige institutionele kwesties, zoals het begrip subsidiariteit.⁶ Van meer recente datum is de organisatie van thematoppen, bijeenkomsten met slechts één onderwerp. Zoals Tampere (1999), waar de 'Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid', element van 'Maastricht', nader is ingevuld en tot prioriteit verheven (zij het met magere resultaten).

Slopende zittingen

Keer op keer nemen de staatshoofden en regeringsleiders het op zich het belangrijkste probleem waarmee de Unie worstelt, uit de weg te ruimen. Dat verloopt meestal via een langdurige en slopende (nacht)sessie, soms een marathon. Uitermate belangrijk is het voorbereidend werk van vooral de Commissie, het Voorzitterschap, het Raadssecretariaat en de ambassadeurs in het Coreper. Verder van de Algemene Raad en de EcoFin. Wil een 'top' slagen, dan moet dat voorbereidend werk uitzicht bieden op overeenstemming, leert de ervaring. Analyse van hun activiteiten leert verder dat de leiders van de grote landen een hoofdrol spelen. Waarbij de kanttekening past dat de kleine landen zich gedurende dertig jaar nooit over hun rol hebben beklagd. Daar was kennelijk geen reden voor. Op zo'n sleutelmoment van besluitvorming over een gecompliceerde kwestie is de Europese Raad, ook al gezien de geweldige publiciteit rond het gebeuren, min of meer verplicht er uit te komen. Meermalen

(bijv. Fontainebleau, Maastricht-1991, Amsterdam, Berlijn, Nice) zagen wij de uitgeputte en zichtbaar afgematte staatshoofden en regeringsleiders meestal 's morgens ergens tussen 06.00 en 09.00 uur totaal afgepeigerd uit de 'arena' strompelen. Maar gretig en zichtbaar opgelucht om hun succes voor de media te verdedigen. *Nog nooit is een dergelijke vergadering mislukt.* Er uit komen ze, altijd. De betekenis voor de Europese integratie van deze verbeterde en totale inzet van de hoogste politieke leiders, keer op keer, wordt zelden gereleveerd.

Deze kant van de Europese Raad komt in Nederland niet in beeld. 'De regering is van mening dat de conclusies van de Europese Raad geen onderdeel uitmaken van de formele Europese besluitvormingsprocedures,' zo schreven de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken onlangs nog koeltjes aan de Tweede Kamer.⁷ Formeel hebben ze gelijk. Gemeten naar de dagelijkse praktijk, zoals hiervoor geschetst, klopt het echter van geen kanten. Hier heerst nog altijd het beeld zoals ooit opgehangen in een groot dagbladartikel: 'De ziekte van Europa huist in de Europese Raad.'⁸ Buitenlandse Zaken heeft via de Europese Raad 'zijn' EU ten dele aan de minister-president moeten afstaan. Is men daarom bij dat departement zo negatief?

Lokt in de verte echter een kentering? 'Maastricht, Amsterdam, Berlijn, Nice, Kopenhagen. Markeringspunten in de geschiedenis van de Europese integratie sinds het begin van de jaren negentig. Namen van Europese steden die nauw verbonden zijn met de belangrijkste stappen in het Europese integratieproces van de afgelopen twaalf jaar,' aldus minister Jaap de Hoop Scheffer van Buitenlandse Zaken.⁹ 'n Lang citaat. Nooit eerder hield de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken zo'n lofzang op de Europese Raad.

Nederland en België staan binnen de EU traditioneel het meest kritisch tegenover de Europese Raad. Zij bepleiten bij iedere verdragsherziening minder vergaderingen. Zijn deze landen echter zélf voorzitter, dan organiseren hun regeringen net zo gretig extra toppen als de Fransen, zo leert hun 'record'. Waarover je ook nooit hoort, is dat de Nederlandse premier, wie hij ook was, daar altijd volijverig opereert. Van premier Joop den Uyl en zijn opvolger Dries van Agt (de periode 1973-1982) herinneren we ons dan nog wel enige achterdocht over wat de 'Grote Jongens' (aldus Van Agt in die dagen) nu weer hadden bekokstoofd. Maar vervolgens Ruud Lubbers en Wim Kok hadden meteen de smaak te pakken. Op de golven van de enorme publiciteit die de vergaderingen uitlokten, gingen zij gedurende twintig jaar enthousiast voor het slagen van iedere Europese Raad. Kok had er een handje van de bijeenkomsten met wat tegenvallende

resultaten ter plaatse voor de media te karakteriseren als tóch geslaagd. Stelde je daarover vervolgens een kritische vraag, dan viel dat niet goed.

Conclusies: de Europese Raad aan de Top

Wanneer we na dit historisch overzicht alles overzien, dan zijn ten slotte vier punten belangrijk.

- 1 Sinds dertig jaar leert de ervaring dat het van geen belang is wat er over de Europese Raad in de Verdragen staat, dan wel wat is afgesproken. De Raad doet toch wat hij wil.
- 2 De Europese Raad is al jaren het belangrijkste orgaan in de Unie. Hij heeft aangetoond voor zijn taak berekend te zijn. De Raad heeft de zorg voor de politieke ontwikkeling en de continuïteit van de Unie op zich genomen. De Europese Commissie liet dat passeren. Haar beste voorzitter ooit, Jacques Delors, bepleitte bijna tien jaar geleden al een vaste voorzitter.¹⁰
- 3 Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken betreurt met de Tweede Kamer dat de Unie via de Europese Raad opschuift van communautair naar intergouvernementeel. Maar diverse vakdepartementen waren nooit vóór het communautaire model met de Europese Commissie als centrum.¹¹ Ofwel: Is Nederland wel zó communautair?
- 4 De Conventie leerde dat de zes grote landen erop staan de Europese Raad op te waarderen. Dat verloopt via de aanstelling van een vaste voorzitter. Tevergeefs hebben zeventien kleinere landen – in een gezamenlijke unieke actie – dit voorjaar in de Europese Raad in Athene bezwaar gemaakt. Zij vrezden het overwicht van de grote landen, aangevoerd door Duitsland en Frankrijk.

‘De grote landen hebben zwaar in deze constitutionele kwestie geïnvesteerd. Als Frankrijk en Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje – overigens met een verschillende invalshoek – zo’n voorzitter willen, dan komt die er ook,’ aldus een Nederlands onderhandelaar in de Conventie. Daarbij aanknopend kun je zeggen dat nu gebeurt wat Jean Monnet, de Franse mede-grondlegger van de EU, dertig jaar geleden voorspelde. Monnet zag de Europese Raad als de ‘Voorlopige Europese Regering’.

Verbroken evenwicht tussen groot en klein?

Is de strijd tussen groot en klein nu beslecht? Daar ziet het niet naar uit. De Conventie ‘heeft een duidelijke keuze gemaakt voor een intergouvernementele Unie. De macht concentreert zich in deze voorstellen bij de Europese Raad, in het bijzonder bij diens vaste voorzitter [...] Nederland meent dat zijn belangen in een dergelijke institutionele structuur minder goed

kunnen worden behartigd en verdedigd [...] De voorstellen zijn dan ook geen goede basis voor een compromis.’¹² Staatssecretaris Nicolai (Europese Zaken) noemt de vaste onnipotente voorzitter een ‘Zonnekoning’. Nederland wil die ongewenste figuur samen met de reeks kleinere landen aan de ketting leggen. Bijvoorbeeld via een strikte taakafbakening en een kortdurende termijn. Liefst een ‘Zonnekoning’ die regeringsleider is. Die heeft geen tijd voor de Europese Raad.

Maar dit is een illusie. Het maakt niet veel uit wat over de ‘Zonnekoning’ in de Europese Grondwet komt te staan. De Staatshoofden en Regeringsleiders én hun voorzitter doen daar toch wat ze goed dunkt. Inzet is nu een tóch slagvaardige Unie ondanks 25 aangesloten landen. Daartoe krijgt de vaste voorzitter de benodigde bewegingsruimte en machtspositie. Reken maar dat hij/zij vervolgens zelf wel zorgt voor dynamiek en een bijpassende statuut. Maar wat dan te denken van de dreigementen met een veto van de VVD-woordvoerder in de Tweede Kamer, Hans van Baalen? Of de pleidooien om de voorzitter via ‘beperkte bevoegdheden’¹³ klein te houden?

Vergeet het. Dat zal niet lukken. De grote landen, vooral Frankrijk maar ook Duitsland, spelen de bal via de Europese Raad. Hoogstens krijgen de kleinere landen in de verdragsonderhandelingen een symbolische genoegdoening. Komt er een beperkte taakomschrijving, dan is dat symboliek. Zo is het bij de schepping van de Europese Raad ook gegaan. Toen kregen de tegenstribbelende Beneluxlanden de ‘garantie’ dat er niets zou veranderen aan het proces van besluitvorming. Vervolgens veranderde de besluitvorming toch totaal. Voor de grote landen is de Europese Raad bovendien een correctiemechanisme, omdat zij in de Commissie in de minderheid zijn.

Ten slotte nog iets anders: de Europese Raad runt de Unie al twintig jaar met succes. Dat gegeven laten de grote landen zich niet afnemen. Hun ‘president’ brengt de Europese Raad continuïteit. Onhoudbaar is daarom het uitgangspunt van premier Jan Peter Balkenende. Die zei dat een president van de Unie, met verregaande bevoegdheden, niet acceptabel is.¹⁴ De kleine landen gaan komend halfjaar deze strijd verliezen. ■

Noten

- 1 Zie haar ‘Ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa’, van 27 juni 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.nl03.pdf>
- 2 Mijn proefschrift, in 1992 gepubliceerd als *The European Council*, Amsterdam: Elsevier Science/T.M.C. Asser Instituut, 1992.
- 3 Alle citaten in deze alinea zijn uit de Conclusies van het Voorzitterschap, *Bulletin EU*, 3-2000, par. I.5.5-7.
- 4 *Agence Europe*, 14 september 2002, blz. 5.

- 5 Dit uitgangspunt vormde de basis van diverse regeringsnota's over de Conventie. 'Europa in de steigers', 25 september 2002, met kenmerk DIE-457/02; het Benelux-memorandum, 5 december 2002, met kenmerk DIE-585/02; 'Stand van zaken Conventie', 7 maart 2003, met kenmerk 203-011; en brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 473, nr. 30 1.
- 6 Zie bijv. 'Conclusies van het Voorzitterschap', Europese Raad van Edinburgh, *Bulletin EG*, 12-1992 I.4.
- 7 Brief aan de Tweede Kamer van 27 mei 2003, Kenmerk DIE-272/03.
- 8 J.H. Sampiemon in *NRC Handelsblad*, 22 juni 1994. Op 2 april jl. debatteerden in Brussel zes voormalige Nederlandse staatssecretarissen van Europese Zaken plus hun huidige collega Nicolai. Hun opinie over de Europese Raad was nog altijd totaal negatief.
- 9 Voorwoord in *Liber Amicorum Bernard Bot*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003.
- 10 Interview met dagblad *Le Monde*, 1 juni 1994.
- 11 Zie Bob van den Bos, 'Is er nog toekomst voor ons Europese ideaal?', in: *Internationale Spectator*, september 1993, blz. 483-487.
- 12 Brief van de Minister en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 6 juni 2003, 28473, nr. 30.1
- 13 Atzo Nicolai, 'Zonder schroom Europa in', in: *Algemeen Dagblad*, 20 juni 2003, blz. 3. Zie verder het pleidooi voor een uitgekleden voorzittersfunctie van P.C.J. van Grinsven & J.Q.Th. Rood, 'Verdwaald in Europa: Nederland en de Europese Conventie', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 273-274; advies No. 32 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Een brug tussen burgers en Brussel*, Den Haag, april 2003, blz. 17.
- 14 Gecombineerd debat commissies Eerste en Tweede Kamer over de Conventie, 10 juni 2003, Kamerstuk 28 473, blz. 31.

Over de auteur

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

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

Agenda

Activiteit The demands for *sharia* in African democratization processes: Pitfalls or opportunities? (seminar)

Plaats Afrika Studiecentrum (ASC), kamer 1A12, Pieter de la Courtgebouw, Leiden

Organisator ASC

Kosten gratis

Datum 11 sept. (15.00-17.00 uur)

Aanmelding via ASC- website: asc.leidenuniv.nl

Activiteit Europa en de Verenigde Staten: einde oefening (Universitaire Vredesdagen 2003)

Plaats Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Academiegebouw, Broerstraat 5, Groningen

Organisator Comité van de Universitaire Vredesdagen (RUG)

Kosten Gratis

Datum 11 en 18 sept. (op beide dagen: 19.30-22.00 uur)

Aanmelding Linda Bode (tel. 06-54687736; email: L.Bode@student.rug.nl)

Globalisering en nationaal milieubeleid (internationale conferentie m.m.v. dertig toonaangevende specialisten)

Activiteit Universiteit van Tilburg, Warandelaan 2, Tilburg

Plaats Globus (het Interfacultaire Instituut voor Globalisering en Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit van Tilburg)

Organisator onbekend

Kosten 22 t/m 24 sept.

Datum Petra van der Ham (tel. 013-4668015; email: p.h.m.vdrham@uvt.nl)

Aanmelding

Power, Politics and Poetry: Dutch Perspectives in African Studies (conferentie 2003 van NVAS)

Activiteit FSW, Pieter de la Courtgebouw, Wassenaarseweg 52, Leiden

Plaats Vrouweplein 22, Maastricht

Organisator Nederlandse Vereniging voor Afrika Studies (NVAS)

Kosten € onbekend

Datum 26 sept. (vanaf 09.00 uur)

Aanmelding Afrika Studiecentrum (tel. 071-5273358; email: asc@leidenuniv.nl)

Implementation of European Environmental Legislation: The Water Framework Directive and the Guidance Documents (seminar)

Activiteit European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht, Green Conference Room (1.45)

Plaats EIPA

Organisator 650 euro (incl. documentatie, twee lunches en een diner)

Kosten 27-28 okt.

Datum Ms. Araceli Barragan (tel. 043-3296325; email: a.barragan@eipa-nl.com)

Aanmelding

Naar een 'Amerikaanse' EU-strategie tegen massavernietigingswapens

TOM SAUER

IN JANUARI 2002 OVERLAADDE EUROPA president Bush nog met bakken kritiek voor zijn uitlatingen over de 'As van het Kwaad'. Bush zinspeelde daarbij op het gevaar van massavernietigingswapens dat uitging van het trio Irak, Iran en Noord-Korea. De Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen, Chris Patten – die vanwege zijn nationaliteit en politieke geaardheid niet kan worden verdacht van enige anti-Amerikaanse vooringenomenheid – noemde het Amerikaans beleid simplistisch.¹ De betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Europa verbeterden er niet op toen president Bush de daad bij het woord voegde en zijn concept van preventieve oorlog toepaste in Irak. De afstand tussen de Oude en de Nieuwe Wereld leek onoverbrugbaar.

Maar is het beleid wel zo verschillend? Wat non-proliferatie betreft is het alvast duidelijk dat het beleid van de EU en dat van de Verenigde Staten snel naar elkaar toegroeien. In juni 2003 werd een *draft* EU Strategie tegen de Proliferatie van Massavernietigingswapens goedgekeurd. Het tegengaan van proliferatie wordt daarbij niet alleen als een prioriteit voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) omschreven, maar er is tevens – en dit voor het eerst – sprake van dwangmaatregelen, waaronder sancties en het gebruik van geweld.² Het lijkt erop dat het de Europese Unie ditmaal ernst is.

Europa de Verenigde Staten achterna

Reeds voor de eerste proef met atoomwapens in juli 1945 beseften de Verenigde Staten de duizelingwekkende vernietigingskracht van deze nieuwe generatie wapens. Het monopolie op de kennis van deze wapens zou zo lang mogelijk in Amerikaanse handen moeten worden gehouden. Franse en Britse wetenschapslieden werden daarom al voor het eind van het

Op de EU-top van Thessaloniki (juni jl.) werd een ontwerpstrategie tegen de proliferatie van massavernietigingswapens aangenomen. Het lijkt de EU nu menens te zijn. Ondanks alle transatlantische spanningen op veiligheidsgebied groeien het non-proliferatiebeleid van Europa en dat van Amerika snel naar elkaar toe.

Manhattan-project bedankt voor hun bewezen diensten. De McMahon Act van 1946 was zo isolationistisch van aard, dat het de Britten verder heeft aangezet eigen kernwapens te produceren. Toen de Sovjets in 1949 – veel vroeger dan voorzien – er eveneens in slaagden een atoomproef uit te voeren en enkele jaren later ook een waterstofbom konden aanmaken, versoepelde president Eisenhower in 1953 het strak beleid met het *Atoms for Peace*-programma. Andere landen mochten nucleaire technologie importeren, zolang zij maar voor civiele doeleinden werd gebruikt. Als controle-instrument werd het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) opgericht. Ook in 1957 werd, gelijktijdig met het EEG-verdrag, het Euratom-verdrag goedgekeurd door de zes toenmalige EGKS-lidstaten. Zowel het IAEA als Euratom stimuleerde de ontwikkeling van civiele nucleaire energie. Het verschil zat hem echter toen al in het feit dat het IAEA tevens gericht was op het *tegengaan* van kernwapenprogramma's, terwijl dat veel minder het geval was voor Euratom. Van het begin af aan voelden de Verenigde Staten zich veel meer dan Europa verantwoordelijk voor non-proliferatie. Zo was het Frankrijk dat aan Israël een grote onderzoeksreactor zonder waarborgen (*safeguards*), alsook opwerkings-technologie, leverde. Deze reactor in Dimona leverde voldoende plutonium voor de produktie van één of twee atombommen per jaar.

Het Nucleair Non-Proliferatie Verdrag (NPV), dat in 1968 werd gesloten, kwam er eveneens voornamelijk op Amerikaans aandringen. Het duurde bovendien tot 1975 vooraleer de meeste EG-landen het verdrag ratificeerden. Frankrijk zou dat pas in 1992 doen.

Na de zogenaamd civiele atoomproef door India in 1974 kende de Amerikaanse strijd tegen proliferatie een hoogtepunt onder de regering-Carter. Europa, dat toen pas concurrerend werd op de wereldmarkt van civiele kernenergie – lees: concurrent werd van de Verenigde Staten – en lucratieve exportmogelijkheden zag, percipieerde de Amerikaanse houding als anti-Europees en reageerde furieus.

Desalniettemin groeide ook in Europa, om te beginnen in Frankrijk, stilaan het besef dat de verspreiding van kernwapens wel degelijk een gevaar was.³ De oprichting van een Werkgroep Non-Proliferatie in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) in 1981, op Brits-Nederlands initiatief, was een grote stap vooruit. Voor het eerst werd overwogen het non-proliferatiebeleid van de afzonderlijke lidstaten te coördineren, onder andere voor de tenuitvoerlegging van de afspraken gemaakt in de *Nuclear Suppliers Group* (NSG).⁴ Het resultaat van de Werkgroep waren diverse gezamenlijke verklaringen in het kader van internationale organisaties (IAEA, Algemene Vergadering van de VN) en multilaterale onderhandelingen (NSG, NPV-herzieningsconferenties).

De Eerste Golfoorlog – door sommigen wat betreft non-proliferatie als een preventieve oorlog bestempeld – en de informatie die toen aan het licht kwam, vormden een *eye-opener* voor een land als Duitsland. Ondanks de export-controleregimes waren vele West-Europese bedrijven betrokken bij het Iraaks nucleair wapenprogramma. Mede daardoor nam Europa het initiatief voor versterking van de IAEA-procedures. Ook werd non-proliferatie als één van de weinige concrete doeleinden van het GBVB naar voren geschoven op de EU Top in Lissabon (1992). Het hoogtepunt van het Europees non-proliferatiebeleid waren de *démarches* door de EU in het kader van de Verlengingsconferentie van het NPV in 1995. Nadat in 1994 een *joint action* was goedgekeurd, werd er een gezamenlijke inspanning geleverd om zoveel mogelijk staten ervan te overtuigen het NPV met onbepaalde duur te verlengen, wat uiteindelijk ook gelukt is.⁵

Ondanks de problemen met Noord-Korea in de periode 1993-1994, de kernproeven uitgevoerd door India en Pakistan in mei 1998, en ondanks het Amerikaanse *counterproliferation*-beleid dat de bouw van een rakettschild beoogde, waren de aanslagen van 11 september en de druk van de Verenigde Staten blijkbaar nodig om de EU opnieuw wakker te schudden. Eén van de vele doelstellingen in het kader van

het actieplan tegen terrorisme dat al werd goedgekeurd door de Europese Raad van 21 september 2001, richtte zich op non-proliferatie en ontwapening. Wat zouden immers de gevolgen geweest zijn van een dergelijke aanslag met massavernietigingswapens? Zo werd er een tweedaags seminar over NBC-terrorisme gepland vlak na de Top van Laken in december 2001. Werkgroepen van de EU, zoals die over non-proliferatie (CONOP), werkten tijdens het Belgisch en Spaans EU-voorzitterschap een actieplan tegen proliferatie uit dat de Raad Algemene Zaken op 14 april 2002 goedkeurde. De klemtoon lag op multilaterale instrumenten, exportcontrole, internationale samenwerking en politieke dialoog.⁶

Intussen waren de Verenigde Staten echter weer een stap 'vooruit' met de oorlog tegen het Taliban-regime in Afghanistan en met het opzeggen van het ABM-verdrag, dat de rest van de wereld juist als één van de hoekstenen van het ontwapenings- en nonproliferatieregime beschouwde. De strijd tegen de proliferatie van massavernietigingswapens werd prioriteit nummer één van de Amerikanen. Na de 'Axis of Evil'-speech van Bush werd de spanning in de loop van 2002 verder opgedreven door de retoriek ten aanzien van Irak.

Europa was totaal verdeeld. Terwijl Tony Blair snel de kant van de Verenigde Staten koos, trapte kanselier Schröder op de Amerikaanse tenen door tijdens zijn verkiezingscampagne elke vorm van militaire interventie in Irak uit te sluiten. Ook de crisis rond Noord-Korea, die in oktober 2002 uitbrak toen het bewind aldaar toegaf over een geheim nucleair programma te beschikken, ging blijkbaar alleen Amerika en niet Europa aan. Pas toen Noord-Korea half januari 2003 *aankondigde* zich uit het NPV terug te trekken, wat nooit eerder gebeurd was,⁷ ging de Raad Algemene Zaken ermee akkoord secretaris-generaal van de Europese Raad Solana naar Noord-Korea te sturen op voorwaarde dat hij door president Kim Il-Yong zou worden ontvangen. Aangezien Noord-Korea er niet op inging, kwam ook van dit initiatief niets terecht.

Europa sloeg helemaal een mal figuur toen de staatshoofden en regeringsleiders in maart 2003 op voorstel van de Belgische premier Verhofstadt besloten in Europa een top met Zuid-Korea en Japan te organiseren. Deze beslissing werd snel in de koelkast gestopt, toen duidelijk werd dat velen binnen en buiten Europa dit geen goed idee vonden, niet het minst omdat de twee hoofdrolspelers Noord-Korea en de Verenigde Staten niet zouden worden uitgenodigd.

Intussen verbeterde het internationale klimaat er niet op tijdens de eerste maanden van 2003. In februari werd het duidelijk dat ook Iran een geheim nucleair programma aan het ontwikkelen was, dat vele malen groter was dan aanvankelijk werd aangenomen.

Hadden de Verenigde Staten, die al jarenlang hameren op Iran, dan toch gelijk, en de EU, die al jaren doet alsof de Verenigde Staten een totaal verkeerd beleid voeren, dan ongelijk? De oorlog tegen Irak moest toen nog van start gaan.

De crises rond Noord-Korea en Iran, twee niet-nucleaire-wapenstaten onder het NPV, en nog meer de crisis rond Irak hebben Europa, in de eerste plaats Zweden, aan het denken gezet. Op de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 24 februari 2003 lanceerde de Zweedse minister van buitenlandse zaken Anna Lindt het voorstel het Europees non-proliferatiebeleid drastisch te versterken. Enkele dagen eerder had Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen Patten, dezelfde die een jaar eerder de Amerikanen nog de mantel had uitgeveegd, proefballonnetjes opgelaten om geweld te gebruiken tegen landen die massavernietigingswapens bezitten.⁸ Op 21 maart 2003, toevallig de eerste dag van de oorlog tegen Irak, hield het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de EU een uitvoerige bespreking over non-proliferatie in samenwerking met het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI. Het was de eerste maal dat het PVC zich met deze problematiek bezighield.

Op de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken, april 2003 in Luxemburg, werd de discussie op ministerieel niveau voortgezet. Ter tafel lagen papers van de hand van DG GBVB van het Secretariaat van de Raad, dat sinds enkele maanden onder leiding stond van Robert Cooper. Deze laatste was voordien de rechterhand van Tony Blair geweest betreffende de oorlog tegen Afghanistan en stond bekend als voorstander van de Amerikaanse aanpak. Alles leek voor herziening vatbaar. Zelfs het idee van een preventieve aanval – een kopie van de Bush-doctrine – circuleerde in Brussel. Aan Solana werd door de ministers formeel de taak opgedragen samen met de Commissie een Strategie tegen de Proliferatie van Massavernietigingswapens uit te werken ter bespreking op de top van Thessaloniki in juni 2003. Nog voor die Top werd duidelijk dat een dergelijke Strategie nog te beperkt was. De Griekse voorzitter vroeg Solana op de informele top (Gymnich) in Rhodos in mei 2003 dan ook een alomvattende Veiligheidsstrategie voor de EU te ontwerpen.⁹

Het resultaat op de top van Thessaloniki in juni 2003 was: 1 een *draft* Veiligheidsstrategie voor de EU, waarvan Solana de hoofdlijnen enkele dagen eerder presenteerde in het Europees Parlement en waarvan een publiek document beschikbaar zou zijn in december 2003; 2 Basisprincipes voor een EU Strategie tegen de proliferatie van massavernietigingswapens;¹⁰ en 3 een Actieplan voor de tenuitvoerlegging van die Basisprincipes.¹¹ De laatste twee documenten (die niet op het niveau van de Werkgroepen, maar op het

niveau van het PVC werden uitgewerkt) zullen in de loop van de volgende maanden verder worden aangepast. De EU beschikt mogelijk al eind 2003 over een Veiligheidsstrategie naar analogie van de *US National Security Strategy*, alsook over een Strategie tegen de proliferatie van massavernietigingswapens naar analogie van de *US National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, die dateert van december 2002.

Hierna beschrijven wij de instrumenten die het huidige en toekomstige non-proliferatiebeleid gestalte (zullen) geven.

Conflictpreventie. Zonder conflicten geen massavernietigingswapens. Tot voor kort leek het echter dat de EU deze logica omdraaide. Op de top van Göteborg (juni 2001) werd nog gesteld dat non-proliferatie een element van conflictpreventie was (en niet andersom). Conflictpreventie paste in het concept van 'civilian power'. Dit stadium ligt echter definitief achter ons. Voor diegenen die dit nog niet (willen) beseffen, volstaat het te wijzen op de militaire interventies door de EU in Macedonië en Congo, maar ook op de 'Basisprincipes voor een EU Strategie tegen de proliferatie van massavernietigingswapens', die de mogelijkheid voor het gebruik van geweld openlaten. Non-proliferatie lijkt belangrijker te worden dan conflictpreventie. Conflictpreventie, in het bijzonder het oplossen van regionale veiligheidsconflicten (zoals in het Midden-Oosten), wordt, zoals de Basisprincipes stellen, een non-proliferatie-instrument (en niet andersom).¹²

Non-proliferatieregime. Onder het non-proliferatieregime worden twee elementen onderscheiden: enerzijds export-controleregimes, anderzijds normen, verdragen en internationale organisaties. Zowel het EU-actieplan voor non-proliferatie van 2002 als dat van 2003 wijst op belang en versterking van de (niet-bindende) export-controleregimes.

Versterking van internationale organisaties, zoals het IAEA, of internationale verdragen, zoals het NPV, Chemische-Wapensverdrag (CWV), Biologische-Wapensverdrag (BWV) en het Algemeen Test Stop Verdrag (ATSV), is reeds sinds het begin van de jaren '80 een belangrijk aandachtspunt voor Europa. Nieuw is dat de EU sinds de tweede helft van de jaren '90 de leidende rol op dit vlak lijkt over te nemen van de Amerikanen. Niet zozeer omdat het Europese beleid veranderd is, maar wel vanwege de tanende interesse in de Verenigde Staten, in het bijzonder bij de Republikeinen. Wapenbeheersing en ontwapening worden in de Verenigde Staten als te *soft* beschouwd. De EU heeft bijvoorbeeld het proces in verband met versterking van het Biologische-Wapensverdrag trachten te redden, toen de Verenigde Staten in juli 2001 te kennen gaven niet geïnteresseerd te zijn in een Protocol dat verificatie-instrumenten aan dat verdrag zou toe-

voegen. Zo ook hebben Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland het Test Stop Verdrag geratificeerd, terwijl de Verenigde Staten dit halsstarrig blijven weigeren. Ook de Basisprincipes en de EU-veiligheidsstrategie wijzen op het belang van een multilaterale aanpak en de rol van verdragen en internationale organisaties. Zo omvat het Actieplan het denkbeeld van IAEA-begroting substantieel te verhogen.¹³ De uitvoering daarvan lijkt echter onder meer in Duitsland op moeilijkheden te stuiten vanwege de krappe budgettaire ruimte.

Nucleaire *ontwapening* blijft een gevoelig punt binnen de EU. De twee kernwapenstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn net als de Verenigde Staten niet geneigd hun afschrikkingsmacht op te geven, hoewel dit verwacht wordt door de niet-kernwapenstaten, inclusief de Europese. Dit punt is dan ook al jaren een twistappel binnen de EU. Zweden en Ierland, beide lid van de zogenaamde Nieuwe Agenda Coalitie, die ijvert voor uitbanning van kernwapens, zijn de meest uitgesproken tegenstanders van kernwapens. De belangrijkste verwijzing naar ontwapening in de recente initiatieven vinden we terug in de verklaring van de Europese Raad te Thessaloniki, die stelt: 'We erkennen dat geschikte stappen in de richting van de doelstelling van algemene en complete ontwapening van massavernietigingswapens kan bijdragen tot verwezenlijking van de non-proliferatiedoelstellingen.'

Diplomatie. Non-proliferatie als doelstelling naar voren schuiven is één zaak; druk uitoefenen op afzonderlijke niet-EU-staten een andere. Tot voor kort was dat laatste er niet bij voor de EU.¹⁴ De recente initiatieven daarentegen leggen wel de klemtoon op het aanpakken van diegenen die niet in de pas lopen. Allereerst, en voor het eerst, wordt een onderscheid gemaakt tussen 'goede' en 'slechte' landen op het vlak van proliferatie. De EU zal dus op haar beurt een lijstje met schurkenstaten opstellen, al zal zij dit met niet zoveel woorden zeggen. Het al dan niet ondertekenen en ratificeren van internationale verdragen zal hierbij een belangrijk criterium worden. Het betreft hier, naast het NPV, het CWV, het BWV en het ATSV, alsmede het IAEA-*safeguards* akkoord dat gesloten wordt in het kader van het NPV, ook het Additioneel Protocol met het IAEA. Het meest urgente punt uit het Actieplan is dan ook het opnieuw organiseren van *démarches* om zoveel mogelijk staten ervan te overtuigen deze verdragen te ondertekenen en te ratificeren. Deze zouden reeds in de herfst van 2003 van start gaan.¹⁵

Daarnaast stellen de Basisprincipes: 'Als het regime geloofwaardig wil blijven, moet het effectiever worden [...] wat o.a. inhoudt diegenen die vals spelen aanpakken.'¹⁶ Ook op dit vlak volgt Europa de Amerikaanse

aanpak. Zo werd op de NPV Prepcom in april-mei 2003 één land – Iran – door de EU in strenge bewoordingen aangeraden zijn beleid aan te passen, wat nooit eerder was voorgevallen. *In concreto* wordt Iran onder druk gezet het Additioneel Protocol van het IAEA te ondertekenen.

Economische instrumenten. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen economische dwangmaatregelen (*the stick*) en economische hulp (*the carrot*). Wat dwang betreft heeft de EU geen ervaring. Daar zal nu verandering in komen, althans volgens de Basisprincipes. Economische dwangmaatregelen kunnen worden opgelegd in de vorm van koppeling van proliferatie aan onderhandelingen voor handels- en associatieakkoorden, en in de vorm van sancties. Het valt echter nog af te wachten of de EU-lidstaten in de praktijk akkoord zullen gaan. Zo zitten ze niet allemaal op dezelfde golflengte wat Iran betreft. Een bijkomende moeilijkheid is dat de Europese Commissie bevoegd is tot afsluiten van het handels- en associatieakkoord, terwijl de Raad de leiding heeft over de zogenaamde Politieke Dialoog over mensenrechten, terrorisme, het vredesproces in het Midden-Oosten en non-proliferatie, die parallel met Iran wordt gevoerd. Desalniettemin lijkt het erop uit te draaien dat er geen handels- en associatieakkoord met Iran zal worden gesloten indien Iran niet ingaat op de eisen van de EU. Dat was althans het besluit van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 21 juli 2003.

Ook wat de economische en/of financiële hulp betreft moet worden afgewacht of de daad bij het woord zal worden gevoegd. De eerste voortekenen zijn niet gunstig. Zo hebben de EU-lidstaten zich onlangs niet tot veel meer geld vastgelegd voor de bescherming van de Russische nucleaire infrastructuur.¹⁷ Ook voordien was het relatief magertjes gesteld, zeker in vergelijking met de Verenigde Staten. Zo gaven de Verenigde Staten in de jaren '90 meer dan \$6 miljard uit aan bescherming van de Russische nucleaire infrastructuur, terwijl Europa in die periode niet meer dan een tiende daarvan bijeen wist te sprokelen. Ook over wat reeds was overeengekomen in het kader van de G-8 top in Kananaskis (Canada) in 2002 over die zelfde problematiek bestaat binnen de EU nog discussie.

Veiligheidsgaranties. Militaire hulp in de vorm van allianties of nucleaire paraplu's zijn nog steeds uit den boze voor de EU, in tegenstelling tot de Verenigde Staten. De Basisprincipes stellen slechts dat 'positieve en negatieve veiligheidsgaranties een rol kunnen spelen en verder ontwikkeld dienen te worden'.¹⁸ Het gaat hierbij om hulp aan landen die met kernwapens worden aangevallen of de belofte van de kernwapenstaten de niet-kernwapenstaten niet met kernwapens aan te vallen.

Preventieve en preëemptieve aanvallen. Terwijl de Verenigde Staten reeds het idee van preventieve aanvallen tegen landen met massavernietigingswapens hebben toegepast (Golfoorlog, Soedan, Irak), leek dit tot voor kort een brug te ver voor de EU, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. Opmerkelijk is dan ook dat de Basisprincipes dergelijke interventies toch niet uitsluiten. Zij stellen: 'Als preventieve maatregelen (zoals politieke dialoog en diplomatieke druk) ontoereikend zijn, kunnen dwangmaatregelen onder Hoofdstuk 7 van het Handvest van de VN en onder internationaal recht (selectieve of mondiale sancties, het tegenhouden van schepen, en indien nodig, het gebruik van geweld) worden voorzien.'¹⁹ Hoewel de enkele verwijzingen naar de VN lichtjes van elkaar verschillen, wordt algemeen aangenomen dat een dergelijke militaire interventie voor de EU *de facto* alleen mogelijk zal zijn mits goedgekeurd door de VN-Veiligheidsraad.

Afschrikking. In tegenstelling tot de Verenigde Staten beschikt de EU niet over een nucleaire afschrikingsmacht om eventuele aanvallen met massavernietigingswapens te voorkomen. Wel beschikken twee lidstaten – Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – over een eigen kernwapenarsenaal. Vanwege de gevoeligheid van dit instrument vinden we in de recente initiatieven hiervan niets terug. Indien de EU zich echter verder beweegt in de richting van een jaarlijkse defensiegemeenschap, dan zal de vraag naar collectieve verdediging met of zonder de bestaande kernwapens toch moeten worden gesteld.²⁰

Rakettschild. Eveneens in tegenstelling tot de Verenigde Staten is er in Europa weinig interesse of geld voor een grootschalig anti-rakettsysteem. Wel wijst Solana in zijn *draft* Veiligheidsconcept op de gevaren van de verspreiding van ballistische raketten in het Midden-Oosten. Voorts worden binnen de NAVO haalbaarheidsstudies uitgevoerd inzake antiraketssystemen en zijn het Verenigd Koninkrijk en Denemarken in het voorjaar van 2003 akkoord gegaan met het Amerikaanse verzoek hun radarinstallaties te *upgraden* met het oog op het Amerikaanse rakettschild. ■

Noten

- 1 Jonathan Freedland, 'Breaking the silence', in: *The Guardian*, 9 februari 2002.
- 2 Judy Dempsey, 'EU to endorse the use of force', in: *Financial Times*, 16 juni 2003.
- 3 Harald Müller, 'Non-proliferation policy in Western Europe: structural aspects', in: Harald Müller, *A European non-proliferation policy*, 1987; Pierre Lelouche, 'Breaking the rules without quite stopping the bomb: European views', in: *International Organization*, 35, 1, Winter 1981.
- 4 De Nuclear Suppliers Group (NSG) is een export-controlregime, d.w.z. een groep van staten die op niet-bindende wijze afspraken maken om op een gelijke manier om te gaan met de uitvoer van gevoelig materiaal, in dit geval nucleair materiaal.
- 5 Harald Müller & Lars van Dassen, 'From cacophony to joint action: successes and shortcomings of the European Nuclear Non-Proliferation Policy', in: Martin Holland, *CFSP*, 1997, blz. 61, 65.
- 6 Voor de tekst, zie o.m.: Jean-Yves Haine, 'From Laeken to Copenhagen', in: *Chaillot Paper*, no. 57, Parijs: EU Institute for Security Studies, februari 2003.
- 7 In 1993 dreigde Noord-Korea uit het NPV te stappen, maar het deed dit onder Amerikaanse druk op het laatste ogenblik toch niet.
- 8 Interviews.
- 9 Brandon Mitchener, 'EU addresses its foreign policy', in: *Wall Street Journal*, 5 mei 2003.
- 10 *Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, juni 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>, voor het eerst geraadpleegd op 14 juli 2003 (hierna *Basic Principles*).
- 11 *Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, juni 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>, voor het eerst geraadpleegd op 14 juli 2003 (hierna: *Action Plan*).
- 12 *Basic Principles*, par. 8.
- 13 *Action Plan*, par. 5.
- 14 Een uitzondering zijn de démarches in 1994 in het kader van de NPV-Verlengingsconferentie van 1995.
- 15 Interviews.
- 16 *Basic Principles*, par. 6 (vertaling auteur).
- 17 Voor een gedetailleerde analyse, zie: Katrin Höhl e.a., 'EU Cooperative threat reduction activities in Russia', in: *Chaillot Paper* no. 61, Parijs: EU Institute for Security Studies, juni 2003.
- 18 *Basic Principles*, par. 10 (vertaling auteur).
- 19 *Ibid.*, par. 4 (vertaling auteur).
- 20 Zie Tom Sauer, 'Het Frans-Duits defensie-akkoord van Neurenberg: de rol van de Franse kernwapens in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 1997, blz. 314-322.

Over de auteur

DR. TOM SAUER is als Post-Doctoraal Onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) – Vlaanderen verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

Polens toetreding tot de EU

J.W. VAN DER MEULEN

De wil van God of het verraad van Miller?

DE OPINIEPEILERS HEBBEN GELIJK GEKREGEN.

Geheel volgens de voorspellingen heeft in juni jl. een ruime meerderheid van de Polen (76,87%) de toetreding tot de Europese Unie goedgekeurd en heeft slechts 23,13% van de opgekomen kiezers nee gezegd. Politici van de regerende SLD interpreteerden de uitslag meteen als een vorm van steun aan hun inspanningen van de afgelopen jaren om Polen de EU binnen te loodsen. Ze herhaalden dus hun rituele uitlatingen over 'terugkeer naar Europa' en 'duizend jaar van gemeenschappelijke geschiedenis'. Vergeten werd in de euforie van het moment dat nog enkele weken eerder serieus rekening werd gehouden met een fiasco. Vergeten werd ook de harde realiteit dat Polen en Europa voorlopig weinig 'gemeenschappelijks' hebben, en dat het lidmaatschap zeker de eerstkomende jaren grote teleurstellingen en tegenvallers zal kunnen opleveren.

Tot in de middag van de tweede dag van het referendum heerste onzekerheid. Anders dan in andere kandidaat-landen was in Polen bepaald dat, wilde het referendum geldig zijn, een meerderheid van de kiezers eraan deel moest nemen. En anders dan in veel andere ex-communistische landen is de opkomst bij de Poolse verkiezingen over het algemeen laag. Bij parlementaire en lokale verkiezingen gaat minder dan de helft naar de stembus; slechts bij de presidentsverkiezingen ligt de opkomst iets boven de 50%. Het weekeinde van 7/8 juni leek op deze regel geen uitzondering te gaan vormen: aan het eind van de eerste dag had slechts 18% zijn stem uitgebracht. De bezorgdheid groeide toen zondagochtend het gebruikelijke patroon van kerkgang gevolgd door gang naar de stembus uitbleef, en 's middags om 14.00 uur de opkomst nog steeds niet hoger lag dan 32%. Pas in de laatste uren vóór het sluiten van de stemlokalen om 20.00 uur werd de vereiste drempel gehaald. Was dit niet gebeurd – en de lage opkomst bij het EU-referendum in Hongarije gaf aan dat zulks denkbaar was – dan had het Poolse parlement het laatste woord over de toetreding gehad. En hoewel op papier de vereiste tweederde meerderheid aanwezig was, zouden ettelijke partijen in ruil

Het heeft er lange tijd niet naar uitgezien, maar de Polen hebben uiteindelijk toch met ruime meerderheid 'ja' gezegd tegen de Europese Unie. Niettemin gaat het EU-lidmaatschap Polen de komende jaren nog vele teleurstellingen bezorgen.

voor hun ja-woord forse concessies van de (minderheids)regering van premier Miller hebben verlangd. Vooral agrariërs en de *law and order*-beweging *Recht en Gerechtigheid PiS* (met haar leuze 'Een sterk Polen in Europa') hadden hun harde eisen al klaar liggen.

De *aarzelingen* van de Poolse kiezers gehoor te geven aan de oproepen van de regering-Miller haar onderhandelingsresultaten in Brussel met een overweldigend ja te fatteren, vallen goed te begrijpen. In de eerste plaats was de populariteit van de Poolse regering aan de vooravond van het referendum tot een dieptepunt gezakt. De SLD van Miller, die bij de verkiezingen van 2001 nog een grote overwinning had behaald, genoot voorjaar 2003 het vertrouwen van nog geen kwart van de ondervraagden. Oorzaken waren niet alleen de hoge werkloosheid, de trage economische groei en de onhanteerbare begrotingstekorten, maar ook een corruptieschandaal rond het radio- en televisiebeleid. Een parlementaire onderzoekscommissie ondervroeg onder meer urenlang premier Miller, die herhaaldelijk voor het oog van de kijkers zijn geduld verloor. De positie van Miller was bovendien ondermijnd doordat de kleinere coalitiepartner, de boerenpartij PSL, in maart tegen een regeringsvoorstel had gestemd en Miller besloot de PSL-ministers te ontslaan. Kortom, hoewel de SLD een succes bij het referendum dringend nodig had, en met het oog op deze gebeurtenis zelfs een aantal impopulaire hervormingsmaatregelen had uitgesteld, was het zeer de vraag of de kiezers haar dit succes zouden gunnen. Sterker: de kans dat velen neen zouden stemmen teneinde langs deze weg hun afkeer jegens de regering kenbaar te maken, was groot. Premier

Miller, die van het begin af zijn politieke lot verbonden had aan Polens EU-toetreding, dreigde het slachtoffer van zijn eigen tactiek te worden.

Nu de tweede reden. Er viel op zich zelf iets te zeggen voor de opvatting dat toetreding dusdanig belangrijk voor Polen was, dat de kiezers er verstandig aan deden ja te stemmen, ongeacht hun opvattingen over de zittende regering. Dit was onder meer het standpunt van de liberale oppositiepartij *Burgerforum PO*: 'Ja tegen de Unie, nee tegen de regering.'¹ Het probleem was echter dat de regering er niet in slaagde de redenen voor toetreding evenwichtig en geloofwaardig aan te geven. Terwijl aan de ene kant werd gewezen op de 'historische betekenis' van deze stap, benadrukte Miller bij voorkeur de materiële voordelen die het lidmaatschap met zich zou brengen, waaronder geld uit de structuurfondsen en landbouwsubsidies. Brussel werd door Miller voorgesteld als één grote grabbelton.

Onduidelijke afspraken

Al gauw na de EU-top van Kopenhagen, in december 2002, waar de Poolse onderhandelaars volgens eigen zeggen een maximum aan concessies in de wacht sleepten, ontstond grote onduidelijkheid over wat er nu exact was afgesproken. Vaststond dat de nieuwe lidstaten in 2004, 2005 en 2006 niet meer dan resp. 25%, 30% en 35% van het EU-niveau aan landbouwsubsidies zouden ontvangen. Volgens Miller werd de pijn echter ruimschoots vergoed door een afspraak dat de betrokken bedragen met 20% verhoogd zouden mogen worden met geld uit de fondsen voor plattelandsontwikkeling. Daarenboven zou Polen ook nog eens het recht hebben de subsidies aan de boeren uit eigen middelen te verhogen. Alles bij elkaar zouden de Poolse boeren 55%, 60% en 65% van het niveau van hun collega's in de oude EU-lidstaten ontvangen.

Het leek te mooi om waar te zijn, en het was dan ook niet waar. De bedragen boven het basispercentage, zo kreeg Polen uit Brussel te horen, zouden door de EU alleen verstrekt mogen worden aan boeren van wie de produkten ook in de EU gesubsidieerd worden. Zo subsidieert Brussel wel de produktie van graan, oliehoudende gewassen en runderen, maar niet het telen van varkens, aardappelen of suikerbieten. Voor Polen, dat werd duidelijk, zou dit stelsel niet gunstig uitpakken. Daarnaast was het zeer de vraag of de Poolse regering, die zich ernstig zorgen maakte over het rond krijgen van de begroting voor 2004, de middelen zou kunnen vinden voor de nationale bijdragen die Brussel genadiglijk had toegestaan.

Tegenover deze twijfelachtige voordelen stonden ettelijke nadelen van het Poolse lidmaatschap, zeker in de ogen van een deel van de kiezers. Op grond van de afspraken over het hoofdstuk mededinging viel te verwachten dat er een forse sanering van de Poolse staalsec-

tor zou plaatsvinden, met alle massale ontslagen van dien. De vrees dat na toetreding al gauw buitenlanders (en vooral Duitsers) Poolse grond zouden gaan opkopen, werd door de overeengekomen overgangstermijnen nauwelijks weggenomen. Daarentegen leidden de overgangstermijnen voor het vrij verkeer van werknemers ertoe dat Polen niet op korte termijn werk in de EU-landen zouden kunnen zoeken. Vooral voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid (voor de leeftijdscategorie van 15- tot 24-jarigen bedraagt het werkloosheidscijfer inmiddels 45%) leek dit slecht nieuws. (Van de oudere werklozen wordt verwacht dat ze het waagstuk van werk zoeken in het buitenland niet eens aandurven.) Of verder het Poolse bedrijfsleven tegen de Europese concurrentiedruk opgewassen zou zijn, werd zeer betwijfeld. Ook om die reden moest met stijgende werkloosheid rekening worden gehouden.

Samenvattend: de balans van voor- en nadelen leek niet vanzelfsprekend in het Poolse voordeel uit te vallen. Daarnaast ging de toetreding gepaard met grote onzekerheden. Vaststond vooral de hoogte van de Poolse bijdrage aan het EU-budget: de Commissie becijferde dit aandeel voor de periode 2004-2006 op 6,5 miljard euro. In Kopenhagen was afgesproken dat er voor Polen in totaal 19,2 miljard beschikbaar zou zijn, maar hoeveel geld terdaad zou arriveren hing af van de vraag of aan de vereiste voorwaarden van budgettering en besteding voldaan zou kunnen worden en of het land voor de vereiste medefinanciering zou kunnen zorgen.

Het resultaat van de Kopenhagse top was dus voor verschillende interpretaties vatbaar. De optimistische visie werd vertegenwoordigd door premier Miller, die ook tegenover de buitenwereld zijn tevredenheid uitstraalde: 'It was a good deal. In my opinion, we can sell this in a referendum.'² Ook de meeste Poolse media toonden zich ingenomen. De hoofdredacteur van het veelgelezen dagblad *Gazeta Wyborcza*, de voormalige dissident Adam Michnik, omhelsde de ex-communist Miller na diens terugkeer in Warschau. Aan tegengestelde reacties ontbrak het echter evenmin. 'We betaalden een hoge prijs voor deze dag. Politiek is een vuil spel. Zij die ons vroeger in de richting van het oosten trokken, trekken ons nu naar het westen,' aldus de vroegere president en ex-leider van *Solidarność*, Lech Wałęsa.³ Inderdaad: de Kopenhagse top vond plaats op 13 december. Precies 21 jaar geleden had het communistische regime de staat van oorlog afgekondigd en waren Wałęsa en tal van andere opposanten geïnterneerd.

Radio Marya

Kopenhagen betekende ook het startschot voor een heftige anti-toetredingscampagne. Een krachtig tegenstander was uiteraard de nationalistische boerenleider Andrzej Lepper, wiens radicale partij *Samoobrona* (Zelfverdedi-

ging) sinds 2001 in het parlement is vertegenwoordigd en die in de herfst van 2002 al dreigde de gehele Poolse onderhandelingsdelegatie wegens landverraad voor de rechter te brengen. Roman Giertych, de leider van de rooms-nationalistische Liga van Poolse Gezinnen (LPR), wees het onderhandelingsresultaat eveneens af en zou zich in de hieropvolgende maanden profileren als een van de meest gewiekste pleitbezorgers van een 'neen'. Hij kon hierbij steeds rekenen op de steun van het ultra-katholieke (en vaak antisemitische) *Radio Marya*, geleid door de redemptoristische pater Rydzyk, die dagelijks over het thema van 'Millers capitulatie' zou uitweiden en uitgebreid de gevaren van EU-lidmaatschap voor de Poolse normen en waarden zou benadrukken. Nauw met hem verwant was het dagblad *Nasz Dziennik*, dat zich niet alleen op de gelovige achterban richt, maar in het algemeen op de 'verliezers' van het hervormingsproces: ouderen, werklozen, steuntrekkers, werknemers in staatsondernemingen, verpauperde agrariërs, een deel van de kleine middenstand, enz. Ook een aantal kleinere actiegroepen, met eigen websites, ging de desastreuze gevolgen van het lidmaatschap uitvoerig belichten. De toetreding werd steevast aangeduid als een 'anszlus'; en als Hitler nog geleefd zou hebben, zou hij voorstander van de euro zijn geweest, aldus één van de vele waarschuwingen.⁴ De anti-EU-campagne had voor een deel een duidelijk anti-Duits karakter.

Helaas was de officiële voorlichtingscampagne over de EU, die al in het voorjaar van 2002 was gestart en onder leiding stond van de voormalige communistische partijfunctionaris Sławomir Wiatr, nauwelijks inzichtgevender. Veel meer dan het herhalen van de Poolse onderhandelingsstandpunten en het verstrekken van enige basisinformatie over de EU deed diens bureau eigenlijk niet. Aangezien zijn inspanningen bij het publiek en in de media niet aansloegen en zelfs wantrouwen wekten, benoemde premier Miller begin 2003 een Speciale Regeringsgevolmachtigde voor de voorbereiding van het referendum. De uitverkorene, die zelfs een ministersrang kreeg, was Lech Nikolski, de voormalige kabinetschef van Miller; mede om deze reden werd hij meteen met de lopende schandalen geassocieerd. Ook Nikolski had een onbedwingbare behoefte uitsluitend in termen van materiële voordelen te praten.

Enkele weken vóór het referendum kwam een aantal onafhankelijke Poolse onderzoeksinstituten met een door de regering besteld rapport, dat een overzicht bood van de voor- en nadelen van het lidmaatschap.⁵ Kort samengevat luidde de conclusie dat, als Polen lid zou worden, het BNP in reële termen zou stijgen van 40% van het huidige EU-gemiddelde naar 55% in 2011 en 80% in 2040. Als Polen buiten de EU zou blijven, dan zou het zelfs door Roemenië en Bulgarije (gesteld dat deze landen in 2007 zouden toetreden) worden ingelopen. Hoewel dit rapport ontegenzeggelijk veel meer lading had dan de

officiële informatiecampagne, sterkte het veel kiezers in de overtuiging dat ze onderworpen waren aan een propagandacampagne volgens het oude communistische model. De televisie bood in wezen hetzelfde beeld: avond aan avond verscheen er op het nieuws informatie over de zegeningen van de EU en de groeiende steun onder de Polen voor toetreding. Met een strakke plichtmatigheid werden tegenstanders als Giertych steeds kort aan het woord gelaten.

De reden waarom het referendum toch een ruim 'ja' opleverde, is vermoedelijk vooral de angst geweest voor de mogelijke gevolgen van een 'neen'. Zo bleken veel kiezers in de mening te verkeren dat Polen alle inmiddels ontvangen hulp voor toetredingsprogramma's zou moeten terugbetalen als het buiten de Unie zou blijven.⁶ Angst voor een massale uittocht van buitenlandse investeerders en voor een nieuw tijdvak van gespannen relaties met Rusland en Duitsland deed velen op het laatste moment tot een pro-stem besluiten.

Daarnaast zullen vooral voor de roomse gelovigen de uitspraken van de paus gewicht in de schaal hebben gelegd. Deze had al in 1999, in een toespraak tot het Poolse parlement, verklaard: 'De integratie van Polen met de Europese Unie is van het begin af door de Heilige Stoel gesteund.'⁷ Dit werd destijds als een belangrijke uitspraak beschouwd, omdat het Vaticaan voorheen niet naar de EU had verwezen, maar naar 'Europa' in het algemeen. Veel roomse politici lieten vervolgens hun aanvankelijke aarzelingen varen en gingen de toetreding steunen. Op 19 mei, ter gelegenheid van zijn 83ste verjaardag, riep Johannes Paulus II in aanwezigheid van president Kwasniewski en 20.000 Poolse landgenoten vanaf het St. Pietersplein wederom tot een 'ja' op. 'Europa heeft Polen nodig en Polen heeft Europa nodig. Ik moet benadrukken dat Polen altijd een belangrijk deel van Europa was, en dat het thans niet buiten de gemeenschap kan blijven die, om de waarheid te zeggen, weliswaar uiteenlopende crises doormaakt, maar tevens één familie vormt, die gebaseerd is op het gemeenschappelijk christelijk geloof,' aldus de heilige vader, die met deze woorden de programmamakers van *Radio Marya* wederom in grote verlegenheid bracht.

Want: eerder had de Poolse bisschoppenconferentie, die zelf na veel interne strubbelingen en toezeggingen van de EU betreffende het ongeboren leven een pro-Europese houding was gaan innemen, Rydzyk doen beloven dat zijn zender zich aan de lijn van kardinaal Glemp zou houden. En Glemp had in een interview met het dagblad *Rzeczpospolita* alle twijfel weggenomen: 'God wil dat we deel van het gemeenschappelijke Europa worden.'⁸ Zo bleef er voor pater Rydzyk weinig keus over. Zijn gewijzigde standpunt luidde dat de EU noch de hemel noch de hel voor Polen vertegenwoordigde, maar een vagevuur waar men door moest. Dat een dergelijke uitspraak, in een land waar 90% van de bevolking zich tot het katho-

lieke geloof rekt, een heftige discussie op gang heeft gebracht over de rol van de kerk in het publieke leven, valt te begrijpen.⁹ Steeds vaker wordt ook de vraag gesteld of Polen, dat geregeerd wordt door een socialistische partij, eigenlijk nog wel een katholiek land mag worden genoemd.¹⁰

Een meer algemene vraag die zich naar aanleiding van de referendum-campagne laat stellen, betreft de consequenties van alle desinformatie en halve waarheden voor Polens toekomstige functioneren in de EU. Veel Polen koesteren twee onderling tegenstrijdige opvattingen over de EU. Aangezien de onderhandelingen lang hebben geduurd (ze begonnen al in 1998), is onvermijdelijk veel aandacht besteed aan de diverse hoofdstukken van het *acquis communautaire* en de ingrijpende consequenties die deze voor het land hebben. Brussel wordt, kortom, gezien als een min of meer vijandige instelling, die van Polen – dat na 1989 al een pijnlijke transformatie heeft doorgemaakt – opnieuw zware offers verlangt. De tweede opvatting is dat het land dermate slecht wordt geregeerd, door corrupte en onbekwame politici en ambtenaren, dat 'een regering in Brussel' de enige hoop biedt op een betere toekomst.

Deze mengeling van ongegronde hoop en onbestemde vrees creëert een houding van gelatenheid en passiviteit die weinig bevorderlijk is voor een slagvaardig optreden in de uitgebreide EU. Het verontrustende is dat men deze houding niet alleen aantreft bij het bredere publiek, maar ook bij ambtenaren op de departementen in Warschau. Tekenend voor de situatie is ook de houding van sommige medewerkers van het Bureau van de Commissie voor Europese Integratie (UKIE), dat geacht werd de toetreding in goede banen te leiden. Terwijl een deel van de aldaar aangestelde functionarissen zich thans druk voorbereidt op een goed betaalde functie bij de Europese Commissie, werven de achterblijvers druk voor het voortbestaan van het Bureau, met onder meer het argument dat UKIE grote ervaring heeft opgedaan met het indienen van reisdeclaraties in Brussel. (Het ministerie van buitenlandse zaken wil dat het Bureau wordt opgeheven en dat het zelf de coördinatie van het EU-beleid gaat verzorgen.) De inhoud van het Europese integratieproces raakt op deze wijze wel erg op de achtergrond.

Verdere aanpassing en internationale assertiviteit

Welke rol gaat Polen als lidstaat van de uitgebreide EU spelen? De eerstkomende jaren zal nog een groot deel van de aandacht gericht moeten zijn op verdere aanpassing aan de talrijke EU-regels. De Europese Commissie liet voorjaar 2003 weten dat er op een aantal onderdelen van het *acquis* – waaronder voedselveiligheid en financieel beheer – sprake was van ernstige tekortkomingen. Slaagt Polen er niet in de door de Commissie gestelde eisen op te volgen, dan zullen er zogeheten vrijwarings-

maatregelen moeten worden getroffen. Niet voldoen aan de regels zal het land ernstig kunnen duperen. Zorgwekkend is vooral ook de constatering van de Commissie, op 16 juli jl., dat Warschau onvoldoende is voorbereid op het ontvangen van structuur- en cohesiefondsen. Gewezen is op vertragingen bij de ontwikkeling van het benodigde computersysteem, het amenderen van wetten op overheidssteun aan bedrijven, en het aanstellen van extra ambtenaren op gemeentelijk niveau. Zeker ook voor deelname aan de Schengen-samenwerking is het land onvoldoende rijp. Na toetreding zal om deze reden de grensbewaking aan de Duits-Poolse grens nog een aantal jaren gehandhaafd blijven, wat inhoudt dat Poolse burgers nog niet ongecontroleerd de rest van de EU zullen mogen binnenreizen.

Niettemin zal het land, dat zichzelf ziet als een lidstaat die qua omvang en invloed te vergelijken valt met Spanje, van het begin af geneigd zijn ten aanzien van belangrijke kwesties een duidelijke mening te hebben. Terwijl in Polen zelf het debat over een federaal of een intergouvernementeel Europa nog in volle gang is, hebben bij de Europese Conventie de Poolse afgevaardigden hun opvattingen krachtig kenbaar gemaakt. Zo hebben ze zich, samen met Spanje, ferm geweerd tegen de (onder meer door Nederland verdedigde) gedachte van een dubbele meerderheid.

Heel zichtbaar heeft Polen verder in 2003 blijk gegeven van een Atlantische gezindheid, in het bijzonder door zijn deelname aan de Amerikaanse oorlog in Irak. Hoewel zijn bijdrage, met 56 soldaten, minimaal was, zijn de vruchten van deze keuze overvloedig geweest. De Amerikanen toonden begin mei hun erkentelijkheid door Polen te belasten met de leiding van één van de vier sectoren waarin Irak met het oog op de komst van de internationale stabilisatiemacht werd verdeeld. De niet geringe kosten zouden grotendeels vanuit de Verenigde Staten worden bestreden. Ook het besluit van Warschau Amerikaanse F-16's te verkiezen boven Europese straaljagers was een stap die uiteraard in Washington zeer werd gewaardeerd en die Polen naar schatting 6,3 miljard dollar aan Amerikaanse inkopen en investeringen opleverde.

Natuurlijk werd dit alles in de EU niet overal gewaardeerd. President Chirac hekelde in februari het 'slecht gedrag' van Polen en andere kandidaat-landen. De Duitsers waren zichtbaar geïrriteerd toen de Poolse minister van defensie voorstelde dat Duitsland en Denemarken onder Pools leiderschap aan de militaire stabilisatie van Irak zouden meedoen. In de Duitse pers had Polen al in 2002 de naam gekregen van het 'Amerikaanse paard van Troje' in Europa. De *Süddeutsche Zeitung* veranderde dit in de 'ezel van Troje'. In Polen zelf was deze onverdunde keus voor Amerika evenmin onomstreden. Opiniëpeilingen wezen uit dat een ruime meerderheid van de bevolking tegen de oorlog in Irak was. Janusz Reiter, voormalig ambassadeur in Duitsland, schreef in het dagblad

Rzeczpospolita over Polen: 'Het kan in Europa verliezen wat het in de Verenigde Staten heeft gewonnen. Wantrouwen in de relaties met Duitsland en Frankrijk zou de Poolse positie in de EU kunnen bemoeilijken.'¹¹

Maar intussen was de verontwaardiging over de uitspraken van Chirac algemeen. 'Door zijn extreme arrogantie te uiten heeft Frankrijk de aandacht gevestigd op zijn diepgewortelde complexen,' aldus het weekblad *Wprost* op 2 maart. Frankrijk is slechts een supermogendheid als het gaat om het produceren van wijn, 'op de wijze zoals België een supermogendheid van chocolade is'. Adam Michnik vertegenwoordigde ongetwijfeld de mening van een groot deel van het establishment toen hij in de *Gazeta Wyborcza* schreef dat 'Polens toekomst in de EU ligt, maar zijn veiligheid in de Verenigde Staten'. In elk geval: voor armere en politiek zwakkere landen, die in de EU kwetsbaar zijn in hun relaties tot de grotere lidstaten, kan het verstandig zijn niet alle eieren in één mand te leggen.

Belarus en Oekraïne

Dat Polen ook een rol kan spelen die wél door alle EU-lidstaten wordt gewaardeerd, heeft het getoond bij alle gelegenheden waarbij de relaties aan de orde komen tussen de uitgebreide EU en de toekomstige burenen in het oosten, waaronder Belarus, Oekraïne en Moldavië. In juni 2001 kwam het Poolse ministerie van buitenlandse zaken met een uitgebreide notitie over dit onderwerp. Benaadrukt werd onder meer dat de onafhankelijkheid van Oekraïne een van de hoofdoelen van de EU-Oostpolitiek zou moeten zijn, en dat kleinere staten beoosten Polen door samenwerking met de EU hun positie ten opzichte van Polen zouden moeten verstevigen.

Ook bij de voorbereiding van de mededeling van de Commissie over 'De grotere Europese nabuurschap' (11 maart 2003), waarin een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden werd voorgesteld, was Polen actief betrokken. Het hield in februari 2003 een conferentie in Warschau voor de betrokken beleidsmakers uit de EU-landen. In mei verspreidde het een nieuwe notitie over 'The New Neighbours', waarin het erop aandrong de ervaringen die binnen de EU met samenwerking waren opgedaan, over te dragen op de oostelijke burenen. Een van de eigen Poolse geluiden hierbij is dat de toekomstige EU-oostgrens zo open mogelijk moet blijven, ook na invoering van de visumplicht voor burgers uit de buurlanden (in oktober a.s.).

Een opmerkelijk standpunt neemt Warschau in ten aanzien van Belarus. Het heeft zich niet willen aansluiten bij het EU-beleid het regime van Loekasjenko te isoleren en dringt zelfs aan op meer Westers engagement, met het doel een *civil society* in Belarus te helpen ontwikkelen. Achtergrond van de Poolse houding vormt de aanwezig-

heid van een grote Poolse minderheid (400.000 mensen) in Belarus, die voor een groot deel het rooms-katholieke geloof aanhangt. De priesters zijn in veel gevallen Polen. Tegelijk bevindt zich in Polen zelf een belangrijk deel van de Wit-Russische oppositie, met zelfs een eigen radiostation. Ook de angst dat Belarus verder in de armen van Moskou wordt gedreven (de strijdkrachten zijn *de facto* met de Russische geïntegreerd), vormt een drijfveer voor Poolse initiatieven. Het probleem is dat Polen zelf onvoldoende financiële middelen voor een ambitieuze Oostpolitiek heeft.

Het zal duidelijk zijn: de EU zal na de Poolse toetreding met een aantal nieuwe uitdagingen worden geconfronteerd. Het streven naar een eigen Europese defensie wordt opnieuw van vraagtekens voorzien, het landbouwbeleid zal ingrijpend moeten veranderen, de besluitvorming zal door de aanwezigheid van een nieuwe grotere lidstaat gecompliceerder worden. Zeker als het gaat om de relaties met Oost-Europa, krijgt de EU echter een grote rijkdom aan ideeën en ervaringen aangeleverd, waarvan met vrucht gebruik kan worden gemaakt. Verheugend is verder dat kort vóór het Poolse referendum een aantal prominente Europese leiders het land bezocht, waardoor Warschau de indruk heeft kunnen krijgen dat het welkom is. Nederland heeft sinds 1989 een lange reeks contacten met de regering in Warschau en met de Poolse samenleving opgebouwd. Uiteraard zullen deze na de Poolse toetreding zorgvuldig moeten worden onderhouden: de ervaring leert dat moeizaam gekweekte *goodwill* in Midden-Europa met een paar onberaden uitspraken snel weer kan worden verspeeld.¹² ■

Noten

- 1 *Rzeczpospolita*, 9 april 2003.
- 2 *International Herald Tribune*, 14 december 2002.
- 3 *Rzeczpospolita*, 16 december 2002.
- 4 'Nas do Unii nie zagoni!', in: *Polityka*, 15 maart 2003.
- 5 Urząd Komitetu Integracji Europejskiej: Bilans Korzysci i Kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych. Warchau, april 2003.
- 6 *Gazeta Wyborcza*, 19 mei 2003, blz. 11.
- 7 J.W. van der Meulen, 'Polen en de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, december 2000, blz. 608.
- 8 *Rzeczpospolita*, 30 januari 2003.
- 9 *Rzeczpospolita*, 30 juni 2003.
- 10 Z. Nosowski, 'Czy Polska jest (jeszcze) krajem katolickim?', in: *Wież*, mei 2003, blz. 39.
- 11 *Rzeczpospolita*, 5 mei 2003.
- 12 Eppo Jansen, 'Nederland verspeelt goodwill bij kandidaten', in: *Staatscourant*, 8 januari 2003.

Over de auteur

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

De rationaliteit van een dictator

NIELS VAN WILLIGEN

N.a.v. Arend Jan Boekestijn, 'Amerikaanse missie manifest meesterlijk', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 307-312, dat reageerde op: Rob de Wijk, 'Amerikaanse missie manifest mislukt', in: *Internationale Spectator*, april 2003, blz. 165-166.

IN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* VAN JUNI 2003 HEEFT Arend Jan Boekestijn een reactie in artikelvorm gegeven op een *column* van Rob de Wijk in de *Internationale Spectator* van april 2003. Hoewel Boekestijn op een zeer overtuigende manier een aantal goede punten naar voren brengt, ben ik het uiteindelijk niet eens met de stelling dat Saddam Hoessein te irrationeel is om hem te kunnen afschrikken.¹

Kort samengevat verdedigt Boekestijn zijn stelling met de volgende argumenten, die hij ontleent aan Hoesseins optreden in de Eerste Golfoorlog (1991). *Ten eerste* was het irrationeel van Hoessein om zich in 1991 niet terug te trekken uit Koeweit nadat de Verenigde Staten een aanzienlijke invasiemacht in de regio hadden opgebouwd. *Ten tweede* toonde de dictator zich irrationeel door – ondanks duidelijke Amerikaanse waarschuwingen – oliebronnen in brand te laten steken, terroristische acties uit te laten voeren en slechts af te zien van de inzet van chemische wapens omdat de precisie van de raketten niet gewaarborgd kon worden. *Ten derde* was Hoessein helemaal niet in staat rationele beslissingen te nemen, aangezien hij dank zij de jaknikkers met wie hij zich had omringd, over onvoldoende informatie over de wereld om zich heen beschikte.

Voordat ik op deze argumenten inga, is het belangrijk te benadrukken dat een debat over de mate waarin een dictator rationeel handelt zeer relevant is. Het Amerikaanse debat – door Boekestijn aangehaald – tussen aan de ene kant wetenschapslieden, beleidsmakers en politici die beweren dat Saddam Hoessein rationeel is, en aan de andere kant degenen die overtuigd zijn van het tegendeel, is een grote stap vooruit in de nuancering van het eenzijdige beeld dat er bestaat ten aanzien van dictatoriale regimes. Oprecht, dan wel in de vorm van politieke retoriek, wordt er te snel van uitgegaan dat een dictator per definitie niet rationeel is. Dat is natuurlijk een aantrekkelijke gedachte: door een dictator als een irrationele schurk

af te beelden, kan 'het kwaad' een plek worden gegeven die zo ver mogelijk verwijderd is van het beeld van de 'verlichte rationele geest', die immers nooit in staat zou kunnen zijn dictatoriale wrede heden te begaan. De martelingen, vormen van genocide en misdaden tegen de menselijkheid kunnen zo worden verklaard als produkt van een zieke en mensenwaardige geest. De werkelijkheid is anders. Al te vaak zitten er ijskoude berekeningen achter dictatoriale gruweligheden.

Volgens inzichten afkomstig uit de rationele-keuzetheorie staat het maken van berekeningen, ofwel voorkeursordeningen, centraal bij het maken van rationele keuzen: uit een bepaald aantal alternatieven wordt een keuze gemaakt die volgens het oordeel van het desbetreffend individu tot het best mogelijke resultaat leidt.² Saddam Hoesseins handelen, zoals dat door Boekestijn is verwerkt in zijn *drie argumenten*, betreft mijns inziens het maken van rationele keuzen zoals ik die zojuist getypeerd heb.

Zo kan het niet-terugtrekken uit Koeweit in eerste instantie *irrationeel* lijken, omdat de *coalition of the willing* onder leiding van de Verenigde Staten duidelijk een militaire overmacht vormde. Boekestijn en andere aanhangers van de 'Saddam is irrationeel'-school gaan er bij dat argument van uit dat Saddams beslissing zijn leger wél of niet terug te trekken volkomen afhing van de waarneming 'zij (de alliantie) zijn sterker dan wij'. Volgens Boekestijn was de enige *rationele keuze* in deze situatie 'terugtrekken': het is immers waanzin (*irrationeel*) een strijd aan te gaan waarvan je van te voren weet dat je die gaat verliezen. Het is echter waarschijnlijker dat de overmacht van de coalitie niet dé factor, maar slechts één factor was, die werd meegewogen in Saddams beslissing zich al dan niet terug te trekken. Er waren *méer rationele keuzen* mogelijk, en één daarvan was 'niet-terugtrekken'.

Het is een bekend gegeven dat dictators op hun tellen moeten passen voor concurrenten. Zelfs Sad-

dam Hoessein, die toch bekend stond om zijn vaardigheid in het op tijd elimineren van zijn tegenstanders, moest rekening houden met zijn machtsbasis. De kosten in termen van het verlies van gezag en aanzien zouden erg hoog zijn geweest, indien Saddam Hoessein zich zonder slag of stoot had teruggetrokken. Het niet-terugtrekken moet dan ook niet verklaard worden in relatie tot de geallieerde overmacht, maar in relatie tot binnenlandse, machtspolitieke overwegingen. In dat opzicht was het géén irrationele daad de bezetting van Koeweit voort te zetten. Was het een foute keuze? Misschien, vanuit het licht van de Amerikaanse overwinning bezien. Niet als men beseft dat Saddam Hoessein het nog tot het voorjaar van 2003 heeft uitgehouden.

Wat het tweede argument van Boekestijn betreft, het in brand steken van oliebronnen en de toevlucht tot terrorisme is duidelijk een *rationele keuze* van een *underdog*. Weliswaar heeft Boekestijn gelijk wanneer hij zegt dat de Verenigde Staten een duidelijke waarschuwing hadden gegeven dat er een vergelding zou plaatsvinden indien Saddam tot dergelijke tactieken over zou gaan, maar een duidelijke waarschuwing hoeft nog geen *geloofwaardige* waarschuwing te zijn. Het negeren van een dreigement maakt een dictator nog *niet irrationeel*. Verder is het feit dat Saddam geen chemische wapens inzette omdat de precisie van de raketten niet gewaarborgd kon worden (en niet vanwege de zojuist genoemde Amerikaanse dreiging met vergelding), juist uiterst *rationeel*.

Het derde argument, ten slotte, gaat ook niet op, aangezien een gebrek aan informatie een rationele keuze niet hoeft uit te sluiten. Ten eerste is informatie per definitie beperkt; ook in de besluitvormingsprocessen van (over het algemeen) goed geïnformeerde Westerse bureaucratieën. En ten tweede kan gebrek aan informatie bepaalde voordelen met zich brengen en zelfs een bewuste tactiek zijn, zoals Thomas Schelling (niet geheel toevallig iemand van de 'Saddam is rationeel'-school van het door Boekestijn aangehaald

stuk in de *New York Times* van 26 september 2002) al in 1960 in *The Strategy of Conflict* heeft aangetoond.³

Het feit dat Saddam Hoessein zich sinds zijn aantreden als staatshoofd in 1979 heeft weten te handhaven ten opzichte van de Irakese oppositie, duidt erop dat hij over bepaalde capaciteiten beschikt. Dat neemt niet weg dat de wijze waarop een dictator zich staande houdt als pervers getypeerd kan worden. Maar een perverse politiek impliceert niet noodzakelijkerwijs irrationaliteit. Het begrip rationaliteit is een instrumenteel begrip, dat betrekking heeft op het maken van een keuze, gegeven bepaalde voorkeuren. Saddams voorkeuren kunnen we natuurlijk diskwalificeren, maar een dergelijke diskwalificatie valt buiten het domein van de rationele-keuzetheorie en is onderdeel van een morele theorie.⁴ De rationele-keuzetheorie spreekt geen oordeel uit over de inhoud van voorkeuren. Het betoog van Boekestijn komt neer op een diskwalificatie van de voorkeuren, maar dat is een moreel oordeel. Daar is op zich zelf niets tegen, maar hij moet het dan ook als een moreel oordeel onderbouwen en niet verwarren met een oordeel over de rationaliteit van de actor. ■

Noten

- 1 Op het moment van schrijven (medio juli) is Saddam Hoessein nog steeds niet gevonden en ga ik ervan uit dat hij nog in leven is. Vandaar de tegenwoordige tijd.
- 2 Huib Pellikaan en Wil Hout (red.), *Economische modellen en politieke besluitvorming. Inleiding in de rationele-keuze theorie*, Bussum, 1994, blz. 16-17.
- 3 Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Londen, 1960.
- 4 Huib Pellikaan, *Anarchie, Staat en het Prisoner's Dilemma*, Amsterdam, 1994, blz. 263-289.

Over de auteur

DRS. N.J.G. VAN WILLIGEN is historicus en als assistent-in-opleiding verbonden aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

Repliek

AREND JAN BOEKESTIJN

NIELS VAN WILLIGEN MEENT DAT SADDAMS BESLUIT OM tijdens de Eerste Golfoorlog te gaan vechten tegen een Amerikaanse overmacht wel degelijk rationeel kan zijn. Een besluit tot terugtrekking zou immers schade hebben toegebracht aan zijn interne machtsbasis. Terugtrekking zou inderdaad zijn interne machtsbasis hebben aangetast. Dit geldt echter ook voor niet-terugtrekking, aangezien een snelle Amerikaanse overwinning Saddams interne positie eveneens ondermijnt. De vraag is dus wat erger is. Zonder enige twijfel is dan een snelle Amerikaanse overwinning erger, omdat Saddam er kennelijk geen rekening mee hield dat Bush senior het Amerikaanse leger zou gaan verbieden het werk af te maken c.q. de sji'ieten in het zuiden van Irak in de steek zou gaan laten. Uit een recente BBC-documentaire kan men opmaken dat Saddam door de snelle Amerikaanse overwinning in een shocktoestand verkeerde.

Dit leert ons twee dingen. In de eerste plaats meende Saddam kennelijk dat hij het Amerikaanse leger kon verslaan, een irrationele beoordeling dunkt mij. In de tweede plaats hield Saddam er kennelijk geen rekening mee dat het een Amerikaans belang was Irak niet al te veel te verzwakken, omdat Iran anders te machtig zou worden. Een rationeel machtspoliticus zou dit niet over het hoofd hebben gezien.

Saddams beslissing geen chemische wapens in te zetten, zou rationeel zijn geweest indien dit ingegeven zou zijn geweest door vrees voor de aangekondigde Amerikaanse vergelding. Saddam gebruikte deze wapens echter niet, omdat er ballistische problemen waren. Met andere woorden, Saddam reageerde dus niet op dreiging. Men kan hem dus niet indammen. Het negeren van een geloofwaardig dreigement door een *underdog* is toch echt irrationeel.

Van Willigen heeft gelijk dat een tekort aan informatie een rationele keuze niet behoeft uit te sluiten. Waar het echter om gaat, is dat een informatietekort en de ja-knikcultuur de kans vergroten dat je besluiten irrationeel zullen zijn. Ik handhaaf dus mijn stelling dat Saddam Hoessein over het algemeen rationeel opereerde, maar soms irrationele keuzen maakte.

De interessante vraag is natuurlijk of door de meest recente ontwikkelingen deze stelling onjuist is geworden. Stel nu eens dat zowel de Amerikanen als de Britten bewust de militaire dreiging van Saddam

hebben overschat. Betekent dit dan dat Saddam opeens een wonder van rationaliteit is? Geenszins. Saddam was weliswaar slim genoeg om onzekerheid te laten bestaan over zijn wapenbezit. Te weinig onzekerheid zou immers leiden tot een oorlog. Te veel onzekerheid zou zijn regionale machtsaspiraties ondermijnen. Uiteindelijk heeft Saddam een oorlog niet kunnen ontlopen, omdat de Amerikanen en de Britten genoeg hadden van zijn chicanes en met steeds meer zekerheid zijn wapenbezit in kaart konden brengen. Dat zij daarbij bewust hebben overdreven, doet er weinig toe. Aangezien zij niet zeker wisten dat indammen zou werken, konden zij namelijk niet het risico lopen dat het machtssevenwicht in een belangrijke regio zou worden verstoord door Irak. Er bestond namelijk geen onzekerheid over de vraag of Saddam massavernietigingswapens zou gaan verzamelen indien hij losgelaten zou worden.

Saddam heeft dus zijn hand overspeeld. Hij had maar een beetje eerder en meer hoeven mee te werken met de wapeninspecteurs en hij zat nu nog prinsheerlijk in een van zijn vele paleizen. Uiteindelijk schoot ook hier dus zijn rationaliteit te kort. En uiteindelijk kunnen wij dus ook zonder de moraal deze oorlog rechtvaardigen. ■

Over de auteur

AREND JAN BOEKESTIJN, historicus, is verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Het opgedrongen multiculturalistisch model in Bosnië

PREDRAG VITKOVIĆ

N.a.v.: Niels van Willigen, 'Een stap terug in Bosnië & Herzegovina', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 288-293.

SINDE DE AKKOORDEN VAN DAYTON (1995) BESTAAT ER EEN tendens vanuit de internationale gemeenschap om Bosnië-Herzegovina naar eigen goeddunken te willen inrichten. Dientengevolge zijn ook de genoemde Akkoorden aan verscheidene interpretaties van talloze 'Balkan-deskundigen' onderhevig. Ook Niels van Willigen meent zich hieraan te moeten committeren. De bevolking van Bosnië-Herzegovina heeft in deze, wederom, niets in de melk te brokkelen.

Allereerst heeft Van Willigen een uiterst discutabele opvatting omtrent termen als 'nationalistische partijen' en 'gematigde partijen' van Sumantra Bose overgenomen. Als we Van Willigen hierin zouden moeten samenvatten, dan zijn alle partijen die een *mono-etnische oriëntatie* hebben, 'nationalistisch', en dus slecht voor Bosnië-Herzegovina, en zijn alle partijen die *multi-nationaal* zijn ingesteld, 'gematigd', en dus goed voor Bosnië-Herzegovina. Als we deze redenatie strikt opvolgen, dan is het anno 2003 blijkbaar een schending van mensenrechten om op een partij te stemmen die de (culturele, etnische of religieuze) identiteit van de Bosnische kiezer in kwestie uitdraagt. Zouden we dat ook vinden als we het hebben over West-Europa of, nog specifiek, Nederland? Zouden we het kunnen verbieden? En sluiten termen als 'nationaal' of 'nationalistisch' en 'gematigd' elkaar bij voorbaat uit?

Het is verder ook nog maar de vraag in hoeverre de 'gematigde' partijen van Bosnië-Herzegovina tolerantie betrachten jegens de kiezers die er een andere mening op nahouden. Per slot van rekening zijn de Akkoorden van Dayton dusdanig overeengekomen, dat de specifieke soevereiniteit van de drie volkeren en de twee entiteiten gewaarborgd zijn, en behoren te blijven. De Bosnische Serven hebben daarmee het (zelfbeschikings)recht op een eigen deelrepubliek (*Republika Srpska*), evenals de Bosnische moslims en de Bosnische Kroaten, die onder druk van de Verenigde Staten in een verbond (*Muslim-Kroatische Federatie*) zijn samengevoegd, ondanks hevig verzet van laatstgenoemden. Als Van Willigen de Akkoorden goed zou bestuderen, zou hij zich ook niet verbazen over het feit dat de Bosnisch-Kroatische en Bosnisch-Servische autoriteiten zich verzetten tegen de eigengereide decreten van de Hoge Vertegenwoordigers Wolfgang Petritsch en Paddy Ash-

down, die de beide entiteiten moedwillig uithollen ten gunste van een centralistisch Bosnië-Herzegovina, waarin de Bosnische moslims het voor het zeggen zullen krijgen.

Met andere woorden: de entiteiten hebben volgens 'Dayton' eenvoudigweg het recht op een eigen leger, het constitutionele hof kan niet zonder toestemming van één van de constitutionele volken een aanpassing eisen van de grondwet van de entiteiten, en ga zo maar door. Waarom houden we thans een pleidooi voor de schending van de Akkoorden van Dayton? Is het omdat, zoals Van Willigen feitelijk vaststelt, Bosnië een protectoraat is? Omdat de bevolking van Bosnië-Herzegovina toch niets in de melk te brokkelen heeft en afhankelijk is van Westerse geldelijke steun? De vraag stellen is de vraag beantwoorden.

Ten tweede is de opmerking van Niels van Willigen als zou de internationale gemeenschap niet tot een opdeling van Bosnië-Herzegovina kunnen overgaan omdat ze daarmee aan 'gigantisch gezichtsverlies' zou lijden, zeer verontrustend. Het is echter wel een bevestiging van het feit dat het Westen, door een haast obsesieve drang om niet te falen, liever bereid is door te modderen op de Balkan dan een beleid voor te staan dat de goedkeuring van alle partijen in Bosnië-Herzegovina kan wegdragen. Derhalve zouden de doelstellingen van grote internationale partners, zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie, getoetst moeten worden aan de wensen van de Bosnische burgers. Willen zij een multiculturele samenleving, dan zullen ze die krijgen ook! Willen ze geen 'civil society' volgens de maatstaven van Paddy Ashdown c.s., dan moeten we dat vanuit het Westen ook niet opdringen. Westerse, en vooral Amerikaanse interventie heeft er immers in het verleden ook toe geleid dat het leed, als gevolg van de bloedige successie-oorlogen op de Balkan, onnodig geprolongeed werd. Men herinnere zich het getekende Lissabonakkoord van 18 maart 1992 (waar de strijdende partijen in Bosnië tot een overeenkomst kwamen omtrent de vreedzame opdeling van Bosnië in drie entiteiten, naar Zwitsers – kantonaal – model), dat de Bosnische moslimleider Alija Izetbegović op aandringen van de Amerikaanse ambassadeur in Belgrado, Warren Zimmermann, na terugkomst in Sarajevo naast

zich neer had gelegd, met alle gevolgen van dien.¹

Van Willigen merkt in het verlengde van het dreigende falen van het Westerse beleid op dat een opdeling van Bosnië te veel zou 'doen denken aan de etnische zuiveringen die tijdens de oorlog hebben plaatsgevonden'. Ondanks zijn beledigen afkeer van demagogie en retoriek is juist deze opmerking er één uit die koker. Want gaat niet iedere oorlog gepaard met etnische zuivering, in welke vorm dan ook? En hebben niet alle drie de partijen in Bosnië-Herzegovina zich er schuldig aan gemaakt? Verkiest hij een gedwongen huwelijk boven een 'vreedzame' scheiding? Is een geforceerd, multicultureel Bosnisch protectoraat juist niet bij uitstek een smeulende brandhaard voor komende generaties? Het citaat van Paddy Ashdown als zou een opdeling van Bosnië tot méér geweld leiden, is voorts niets meer dan een losse flodder zonder enige argumentatie. Voor zover er enige argumentatie voor zo'n bewering bestaat, uiteraard.

Aan de andere kant is angst voor een Westers falen in Bosnië-Herzegovina vanuit een volkenrechtelijke optiek wel te begrijpen. Alle militaire NAVO-interventies op de Balkan hebben zich immers voltrokken vanuit de gedachte van het 'waarborgen van de mensenrechten binnen een multicultureel landschap in voormalig Joegoslavië'. Het loslaten van dit 'landschap' in Bosnië-Herzegovina, dat als Tito's Joegoslavië-in-het-klein zou kunnen worden beschouwd, zou onvermijdelijk een smet werpen op het westerse engagement op de Balkan. Want was dit ideaalbeeld van Bosnië niet slechts de wens van één van de drie strijdende partijen? Zijn bij de acceptatie van dit beleid door westerse politici de overige partijen niet in het gedrang gekomen? Sterker nog, heeft het Westen niet partij gekozen in het conflict in Bosnië? Om zelf niet in het beklagenbankje te komen, dienen de westerse regeringsleiders dus wel vast te blijven houden aan een centralistisch Bosnië-Herzegovina. Hoe anders kunnen Amerikaanse schendingen van het wapenembargo worden gerechtvaardigd? En hoe anders kunnen NAVO-bombardementen op Bosnisch-Servische stellingen tegen het licht van de internationale rechtsorde worden gehouden?

Indien het Westen werkelijk gelooft in multiculturalisme op de Balkan, valt te verwachten dat binnen de kortste keren circa 900.000 vluchtelingen en ontheemden uit Servië en Montenegro terug kunnen naar Kroatië, Bosnië-Herzegovina en de Servische provincie Kosovo. Tot op heden is Kroatië echter nagenoeg etnisch zuiver, ongestraft en met instemming van zijn internationale bondgenoten. Omtrent het treurige beleid van het Westen met betrekking tot Kosovo zou ik willen verwijzen naar de tekst van oud-ambassadeur te Belgrado Jan Sizoo in de *Internationale Spectator* van april 2002.²

In tegenstelling tot wat Niels van Willigen bepleit,

zou ik een verdere uitwerking van de zg. 'Bonn-bevoegdheden' dus ook niet als opportuun voor Bosnië-Herzegovina willen typeren. 'Verwijdering van tegenwerkende Bosniërs' of 'krachtiger aanpak van verstoorders van het vredesproces' is misschien een middel voor de korte termijn, maar op lange termijn zal het Westen voor zijn politieke koers toch op steun van de Bosnische bevolking moeten rekenen. Al met al leert de bestudering van gouverneurschappen en protectoraten uit het (recente) verleden dat impopulaire maatregelen van buitenaf, vroeg of laat, afgestraft zullen worden. De uitkomsten van de parlementsverkiezingen in Bosnië-Herzegovina hebben dit 'voor de vierde keer in zes jaar', zoals Van Willigen terecht opmerkt, in ieder geval wel laten zien.

Stemmen langs etnische lijnen wordt pas dan een gevaar, als de internationale gemeenschap, zoals zo vaak in het verleden, de inheemse bevolking door een politiek van 'verdeel en heers' onder controle probeert te houden. Vermindering van de westerse betrokkenheid in Bosnië-Herzegovina is dus geboden. Laat de Bosnische politici zelf onderhandelen over toekomstige gemeenschapsmodellen, zonder bemoeienis en partijdigheid van buitenaf.

Wat dat betreft hoeft de bevolking van Bosnië-Herzegovina niet te kiezen uit slechts twee opties. Naast de door Van Willigen gepresenteerde opties van opdeling van Bosnië (hetgeen voor crises in andere multinationale staten van voormalig Joegoslavië kan zorgen) of een krachtiger internationaal regime in Bosnië-Herzegovina (lees: minder zeggenschap voor de Bosnische burger), valt er wel degelijk iets te kiezen. Een strikte en objectieve naleving van de Akkoorden van Dayton is, zoals de zaken er nu voorstaan, de meest voor de hand liggende en de minst pijnlijke weg. De buurlanden van Bosnië-Herzegovina hebben zich er reeds aan gecommitteerd. Het is nu de beurt aan het Westen om over de brug te komen en zijn partijdigheid in deze te laten varen. ■

Noten

- 1 Zie: Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy*, Washington D.C.: Brookings Institute, 1995, blz. 96 en 280-281. Het zij gezegd dat ten tijde van het overeengekomen Lissabon-akkoord, onder auspiciën van de Portugese EG-bemiddelaar José Cutileiro, de oorlog in Bosnië-Herzegovina nog niet was losgebarsten. Na het 'opblazen' door de Verenigde Staten van het Lissabon-akkoord, met steun van de islamitische landen uit het Midden-Oosten, brak eind maart 1992 de oorlog in Bosnië-Herzegovina uit.
- 2 Jan Sizoo: 'Kosovo en het dreigen met geweld', blz. 206-212.

Over de auteur

PREDRAG VITKOVIC is werkzaam als consultant diversiteitsbeleid bij het provinciaal instituut voor maatschappelijke ontwikkeling *Stimulus* te Rotterdam. Voorts volgt hij de opleiding Oost-Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

Repliek

NIELS VAN WILLIGEN

MET INTERESSE HEB IK HET SCHERPE, DOCH EERLIJKE COMMENTAAR van Predrag Vitković op mijn artikel 'Een stap terug in Bosnië & Herzegovina' (*Internationale Spectator*, juni 2003) gelezen. Voor een deel kan ik mij vinden in zijn opmerkingen, maar enige repliek is gewenst.

Ten eerste komt Vitković tot een aantal conclusies die niet rechtstreeks te herleiden zijn uit mijn artikel. Zo ben ik geen 'Balkan-deskundige' en ik heb mij ook niet als zodanig opgesteld. Verder heb ik nergens geschreven dat Bosnische partijen met een nationalistische oriëntatie 'slecht' en partijen met een gematigde oriëntatie 'goed' zijn. Ik wil de Bosniërs absoluut niet het recht ontzeggen om nationalistisch te stemmen. Wel zou ik graag willen weten *waarom* ze dat doen. Ik heb geprobeerd de *afwezigheid van een rechtsorde* aan te dragen als verklaring voor het nationalistische stemgedrag. Niets meer en niets minder.

Ten tweede lijkt het erop dat Vitković mijn artikel heeft gelezen met een idealistische bril op. Ook ik zou graag zien dat de bevolking van Bosnië meer geraadpleegd wordt en metterdaad over haar eigen toekomst kan beschikken. Het *gebrek aan legitimiteit* (dat in eerste instantie zou moeten worden verleend door de Bosniërs en niet door internationale actoren) beschouw ik als een van de grootste problemen van internationale protectoraten zoals die bestaan in Bosnië en Kosovo. Het gebrek aan legitimiteit en inspraak van de Bosnische bevolking was echter niet het uitgangspunt van mijn artikel. Ik heb mij gericht op de vraag hoe er kan worden omgegaan met slechts een klein specifiek aspect van een complexe operatie zoals die in Bosnië wordt uitgevoerd, namelijk het afdwingen van een rechtsorde. Gezien vanuit het standpunt van het internationaal bestuur, vanuit het gegeven dat er nu eenmaal sprake is van een protectoraat, en vanuit de realistische constatering dat het internationaal bestuur nu eenmaal dicterend en bepalend optreedt, heb ik – na enige kanttekeningen – geconcludeerd dat het internationaal bestuur er met Paddy Ashdown beter voor *lijkt* te staan dan met zijn voorgangers. Ik wil niet beweren dat een protectoraat de juiste manier is om conflicten op te lossen of de vrede te handhaven, maar als er eenmaal sprake is van een dergelijke constructie, dan draagt het internationaal bestuur wel

degelijk verantwoordelijkheid voor het vestigen van een rechtsorde.

Tot slot: de associatie die de opdeling van Bosnië zou hebben met de etnische zuiveringen die tijdens de oorlog hebben plaatsgevonden, is reëel en meer dan alleen demagogie en retoriek. Als Vitković het rapport zou bestuderen dat de VN-commissie van deskundigen in 1994 uitbracht, dan zou hij bovendien beseffen dat verre van iedere oorlog gepaard gaat met etnische zuiveringen.¹ ■

Noot

- 1 Final Report of the Commission of Experts Pursuant to Security Council Resolution 780 (S/1994/674).

Over de auteur

DRS N.J.G. VAN WILLIGEN is historicus en als assistent-in-opleiding verbonden aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

De perikelen rond *American intelligence*

J.H. SAMPIEMON

'IN STAATZAKEN WORDT DE WAARHEID vaak verpand aan het verdichtsel', schrijft de historicus Jeffreys-Jones in *The CIA & American Democracy*. De auteur komt tot die conclusie op grond van zijn waarnemingen omtrent het functioneren van Amerika's meest omstreden inlichtingendienst in de voorbije decennia. Zijn bewering heeft nog niets van haar geldigheid verloren. De CIA is intussen begonnen aan een zelfonderzoek naar zijn observaties en rapportages aan de vooravond van de inval in Irak. Was de aanleiding tot dit in de herfst van vorig jaar begonnen onderzoek nog het officiële vermoeden dat de CIA de ernst van de situatie onderschatte, na de verovering van Bagdad verkeerde die veronderstelling in haar tegendeel. Waarop was eigenlijk de zekerheid gegrond geweest dat Saddam over parate massavernietigingswapens beschikte die een rechtstreekse bedreiging heetten te zijn voor een aantal grote steden in Europa en Amerika? En wat was er waar van de beschuldiging dat Saddam en Osama Bin Laden onder één hoedje speelden en samen verantwoordelijk waren voor 'nine-eleven'?

President Bush en premier Blair hielden dit voorjaar nog steeds vast aan hun voorstelling van zaken. Maar hun ondergeschikten begonnen de afgelopen maanden met steeds meer nadruk uiting te geven aan hun twijfel. Blair raakte twee vooraanstaande ministers kwijt die het officiële verhaal niet meer voor hun rekening wensten te nemen. De Amerikaanse minister van defensie,

Rumsfeld, een van de aanjagers van de oorlog tegen Irak, kwam met de uitvlucht dat het Iraakse regime wellicht op het laatste moment afstand had gedaan van zijn massavernietigingswapens – iets wat dan had moeten gebeuren zonder dat de VN-inspecteurs ter plaatse en de Amerikaanse spionagesystemen dat hadden waargenomen. Ten slotte suggereerde Rumsfelds tweede man, onderminister Wolfowitz, wat waarschijnlijk de waarheid is: de vooronderstelling van de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak had vooral gediend als gelegenheidsargument om het Amerikaanse bureaucratische establishment op één lijn te krijgen.

Politisering van zijn waarnemingen betekent de ondergang van een inlichtingendienst. Die conclusie loopt als een rode draad door het boek van Jeffreys-Jones. De auteur laat zich kennen als een *supporter* van de CIA en hij neemt het herhaaldelijk op voor de geplaagde en vaak gekritiseerde dienst. De CIA is een bijzonder geval in de wereld van de spionage, ontstaan als de dienst uit een wilsbeschikking van het Amerikaanse Congres. Jeffreys-Jones hecht hieraan bijzondere betekenis. Maar de democratisch gelegitimeerde geboorte heeft niet kunnen voorkomen dat de CIA sinds zijn ontstaan in 1947 voortdurend aan geloofwaardigheid heeft ingeboet. De auteur schetst drie oorzaken: chronische argwaan omtrent de loyaliteit van de dienst bij de achtereenvolgende bewoners van het Witte Huis; daarmee schijnbaar in strijd: willige onderwerping van opeenvolgende

Rhodri Jeffreys-Jones: *The CIA and American Democracy*.

New Haven/Londen: Yale University Press, 2003 (third edition);

xxii + 338 blz.; £ 14,-;

ISBN: 0-300-09948-7

William E. Odom: *Fixing Intelligence For a More Secure America*.

New Haven/Londen: Yale University Press, 2003; xli + 230 blz.;

\$ 24,95; ISBN: 0-300-09976-2

CIA-directeuren aan de politieke lui- men van presidenten ten koste van het moreel van het CIA-personeel; en de allesoverheersende voorkeur van de 'spooks' binnen de dienst voor omstreden clandestiene activiteiten ten koste van het eigenlijke inlichtingenwerk.

Vooral het uitlekken in de jaren zeventig van een reeks plannen om buitenlandse leiders als de Cubaanse president Castro, de eerste Congolese premier Loemoemba, de Libische leider Gaddafi, Indonesië's eerste president Soekarno en de Zuid-Vietnamese president Ngo Dinh Diem te vermoorden, bezorgde de dienst een beroerde reputatie bij politiek en publiek. Dit noopte president Ford tot een verbod op dergelijke activiteiten, een verbod dat zijn opvolgers in stand hielden totdat de regering-Bush Jr het in een reactie op 'nine-eleven' weer ophief. (President Reagan had in 1986 met de gerichte luchtaanval op Gaddafi's tent, waarbij de dochter van de Libische leider werd gedood, al een uitzondering op de regel gemaakt.)

Hoewel Clinton iets aan de CIA was verschuldigd – CIA-agent Richard Stearns had hem tijdens de Vietnamoorlog geholpen de dienst-

plicht te ontlopen – toonde ook deze president weinig echte belangstelling, zo schrijft Jeffreys-Jones. Toen een enigszins uit zijn evenwicht geraakte man zijn sportvliegtuigje in de tuin van het Witte Huis deponeerde, werd in Washington gespot dat de piloot de toenmalige chef van de CIA James Woolsey moest zijn geweest. Het was voor hem de enige manier Clinton te spreken te krijgen. De grap was de zoveelste illustratie van het gebrek aan geloofwaardigheid dat Amerika's hoogste inlichtingsofficier categorisch werd en wordt toegeschreven. (Naverteld door David Halberstam in *War in a Time of Peace*.)

De 'weeffout' was gemaakt bij de aanvang, meent Jeffreys-Jones. President Roosevelt besloot tot oprichting van de OSS (de voorloper van de CIA) in een reactie op de Japanse verrassingsaanval op Pearl Harbor in december 1941. Dit leidde tot het misverstand dat de eerste taak van een geheime dienst moest zijn dergelijke verrassingen te voorkomen. Dat dit bijna onmogelijk was, bleek opnieuw, en niet voor het laatst, toen de kersverse CIA en de militaire inlichtingendiensten zich in juni 1950 lieten verrassen door de Noord-Koreaanse overval op Zuid-Korea. Het kostte CIA-chef Roscoe C. Hillenkoetter zijn baan. Inlichtingendiensten, aldus Jeffreys-Jones, kunnen een bijdrage leveren aan het inzicht in riskante ontwikkelingen op langere termijn, maar zij falen vaak wanneer het erom gaat informatie te verstrekken over tijd en plaats waarop kwade kansen werkelijkheid (kunnen) worden.

Maar er was met Pearl Harbor toch meer aan de hand, meent William Odom in *Fixing Intelligence*. Odom is een voormalige directeur van de NSA (National Security Agency, verantwoordelijk voor de elektronische spionage). Tijdens de Eerste Wereldoorlog was er een inlichtingendienst geïnstalleerd binnen het Amerikaanse departement van Oorlog, de *Black Chamber*. Deze

dienst was erin geslaagd Japans diplomatieke codes te breken. In 1929 maakte minister Henry Stimson ('gentlemen do not open other gentlemen's mail') echter een eind aan de *Chamber*. De chef van deze dienst, H.O. Yardley, raakte hierdoor brodeloos en zag zich tijdens de crisis van de jaren dertig genoodzaakt zijn persoonlijke financiën op te vijzelen met de publikatie van een boek over zijn wederwaardigheden bij de *Chamber*. Zo kwam het geheim van het breken van de Japanse codes op straat te liggen. Odom ziet een rechtstreeks verband met de ramp van december 1941.

De mislukte invasie, onder auspiciën van de CIA, van Cubaanse ballingen op het eiland van Castro in april 1961 (het drama van de Varkensbaai) leidde tot een chronische verstoring van de betrekkingen tussen de dienst en het Witte Huis. Hoewel president Kennedy aanvankelijk in het openbaar de verantwoordelijkheid voor het debâcle op zich nam, deelde hij een maand later de CIA-leiding – inclusief directeur Allen Dulles, Amerika's topspion in Europa tijdens de Tweede Wereldoorlog – mee dat zij moest opstappen. Dulles was de tweede chef die gedwongen vertrok. Daarmee was het verhaal niet uit. De raketten crisis van oktober 1962, die Washington de belofte afdwong Cuba voortaan met rust te laten, was een rechtstreeks gevolg. De moord op de president in november 1963 werd daarboven door velen gezien als een Cubaans antwoord op eerdere Amerikaanse pogingen Castro uit te schakelen. Kennedy's opvolger Johnson bijvoorbeeld was er volgens Jeffreys-Jones van overtuigd dat de moordcomplotten van de CIA de directe aanleiding waren voor de aanslag op Kennedy in Dallas. Johnson vreesde dat ook zijn eigen leven daardoor gevaar liep.

Wie uit is op onthullingen van geheimen en nieuwe schandalen, heeft weinig te zoeken in beide hier besproken boeken. *The CIA & Ame-*

rican Democracy is vooral een verhandeling over de strijd om invloed binnen de Washingtonse bureaucratie. Het boek van Odom is een enigszins gepopulariseerde vertaling van een onderzoeksrapport uit 1997, met aanbevelingen voor ingrijpende reorganisaties op het hele Amerikaanse inlichtingenveld. Oude en bekende verhalen dienen de auteurs hooguit als illustratie bij hun betogen.

Jeffreys-Jones slaagt erin aanneemelijk te maken dat de CIA dikwijls het slachtoffer is geweest van presidentiële manipulatie. Anderzijds versterkten opvallende vergissingen en troebele activiteiten evenmin de reputatie van de dienst. Op een korte periode tijdens de twee regeringstermijnen van president Eisenhower in de jaren vijftig na, was het voortdurend kommer en kwel. En zelfs deze populaire president zag zich door de CIA in verlegenheid gebracht.

De sovjetleiders hadden hun prioriteit verlegd van bommenwerpers naar intercontinentale raketten. Dat was de CIA niet ontgaan, maar zijn ramingen van het sovjetpotentieel op afzienbare termijn bleken achteraf zwaar overdreven. In de laatste jaren van zijn presidentschap leidden die ramingen tot het verwijt aan Eisenhower dat hij Amerika's technologische voorsprong had verspeeld. In de verkiezingscampagne van 1960 gebruikte Kennedy met succes de zogenoemde 'missile gap' om zijn rivaal, Eisenhower's vice-president Nixon, de pas af te snijden. Eenmaal in het Witte Huis ontdekte het Kennedy-team dat van een 'gat' ten nadele van Amerika géén sprake was.

De lancering in oktober 1957 van Ruslands eerste satelliet in de ruimte, de Spoetnik, had in Amerika veel onrust veroorzaakt. Die lancering vormde de directe aanleiding voor het ontstaan van de mythe van de 'missile gap'. Jeffreys-Jones schetst het dilemma. Al gedurende drie jaar had de CIA gewaarschuwd voor een op handen zijnde lancering. Maar

omdat de dienst de tegenstander in het ongewisse wilde laten over zijn bevindingen, kon ook het Amerikaanse volk niet worden ingelicht. De algemene verrassing was compleet toen de Sovjetunie haar succes in de ruimte vierde. En de kritiek op de inlichtingendiensten was navolgend.

Ook al had de CIA zich in de jaren vijftig vergist in de aanvankelijkke omvang van het sovjetpotentieel, historisch mogen, meent Jeffreys-Jones, de resultaten van de spionage in de Sovjetunie in overeenstemming met de verwachtingen worden genoemd. Zij toonden de sterke kanten van de dienst. Maar die resultaten kwamen niet altijd van pas. Zo was er voortdurend onenigheid tussen de CIA en de militaire inlichtingendiensten, die de neiging hadden standaard van een 'worst case'-scenario uit te gaan. Het omgekeerde deed zich eveneens voor. De ontdekking door de CIA dat de sovjets nogal nonchalant omgingen met hun in 1972 verdragmatig aangegane verplichtingen op het gebied van wapenbeheersing, dreigde de reputatie aan te tasten van de machtige Henry Kissinger. Kissinger zag de *detente* met de Sovjetunie als hoeksteen van zijn beleid, kon de bevindingen van de CIA daarbij niet gebruiken en slaagde er geruime tijd in die bevindingen uit de publiciteit te houden. (Voor latere Republikeinse regeringen bleef Kissinger taboe.)

De gebeurtenissen van de jaren zestig en zeventig (de oorlog in Vietnam; de geheime oorlog in Cambodja; de coup in Chili, waarbij de gekozen president Allende werd vermoord) leidden tot een crisis in Amerika's binnenlandse verhoudingen. Het Congres stelde een diepgaand onderzoek in naar de praktijken van de uitvoerende macht in het algemeen en de CIA in het bijzonder. Met de *War Powers Act* werd de armslag van de president aan banden gelegd, de CIA onderging daarvan de gevolgen.

Maar het water vloeit ook in

Washington naar het laagste punt. Het zogenoemde Iran-Contraschandaal ten tijde van de regering-Reagan in de jaren tachtig was in feite een clandestiene poging de limieten die het Congres had gesteld op te rekken. In strijd met Amerika's officieel beleden sanctiepolitiek werd Iran via Israël van wapens voorzien. Dat was het losgeld dat betaald werd voor het vrij krijgen van Amerikanen die in Libanon in gijzeling waren genomen door aan Iran gelieerde terreurgroepen. Uit het fonds dat de transactie opleverde, werden vervolgens heimelijk en met veronachtzaming van een specifiek Congresbesluit de Contra's gefinancierd, een door de CIA in Nicaragua opgezette guerrillabeweging die opereerde tegen het regime van de links-revolutionaire sandinisten. Opnieuw hadden binnen de dienst, weliswaar onder het welgevallig oog van de president en zijn voornaamste adviseurs, de clandestiene 'operators' het voortouw genomen. En opnieuw was, toen het schandaal openbrak, de CIA als geheel het kind van de rekening.

Jeffreys-Jones concludeert: 'Om verschillende redenen heeft de CIA van tijd tot tijd schade geleden – in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig ging het bergafwaarts, van 1975 af was er sprake van enig herstel, maar gedurende Reagans tweede termijn was er geen houden aan. Het gevolg was dat de inlichtingen die de dienst verzamelde nooit het gezag kregen dat zij feitelijk verdienden. [...] manipulatie van inlichtingen heeft vaker wel dan niet de nationale veiligheid en de vooruitzichten op vrede in de wereld in gevaar gebracht.'

Waar Jeffreys-Jones het bestaan van de CIA als unieke, democratisch gewortelde inlichtingendienst wil prolongeren, komt Odom na een lange aanloop (op blz. 164) tot de conclusie dat de CIA een ding van het verleden zou worden als al zijn aanbevelingen zouden worden overgenomen. Als voormalig chef van de NSA, soms een rivaal van de CIA,

heeft Odom misschien de schijn tegen, maar de betekenis van zijn analyse valt desondanks niet weg te poetsen. Odoms voornaamste bezwaar tegen de bestaande praktijk is dat de chef van de CIA twee petten draagt. Diens formele titel is *Director of Central Intelligence* (DCI), en als zodanig is hij, behalve chef van de CIA, het hoofd van Amerika's inlichtingengemeenschap (een conglomeraat van diverse inlichtingendiensten) en op inlichtingengebied de eerste adviseur van de president. Volgens Odom tast het gelijktijdig leiderschap van de CIA de geloofwaardigheid aan van de DCI, omdat specifieke behartiging van de belangen en de zienswijzen van de CIA ten koste zou gaan van zijn objectiviteit.

Amerika's inlichtingenveld, zoals Odom dat in kaart brengt, vertoont inderdaad alle kenmerken van een eindeloos versterkte en opgelapte broek. De auteur somt in een *Glossary* 88 titels op van instanties en commissies die een rol spelen op dit veld of volgens hem zouden moeten spelen. Een aantal van die instellingen omvat dezelfde personen of diensten, maar houdt zich bezig met uiteenlopende facetten van het inlichtingenwerk.

Odom wenst stroomlijning en een krachtiger greep van het ministerie van Defensie op het gehele inlichtingenveld. Zijn eigen NSA, opgericht in 1952, is verbonden met dit departement, evenals de NIMA (*National Imagery and Mapping Agency*), opgericht in 1997, verantwoordelijk voor fotografische verkenning alsmede voor militaire cartografie, en de in 1961 opgerichte DIA (*Defense Intelligence Agency*), de centrale inlichtingendienst van het Pentagon.

Tot aan de Koude Oorlog waren Amerika's centrale inlichtingendiensten altijd een nevenproduct geweest van oorlogvoering, waarvoor in vrede tijd geen emplot kon worden gevonden. Twee departementen voelden zich doorgaans als eerste betrokken bij het inlichtingenwerk: het

ministerie van Buitenlandse Zaken (*State Department*) en het ministerie van Oorlog (later van Defensie). De *Black Chamber* ontstond toen de Verenigde Staten betrokken raakten bij de Eerste Wereldoorlog. Aanvankelijk een onderdeel van 'Oorlog' verhuisde de dienst later naar het *State Department* (waar minister Stimson er in 1929 een eind aan maakte).

Na de aanval op Pearl Harbor besloot president Roosevelt tot oprichting van een onafhankelijke inlichtingendienst, de OSS, die zonder tussenkomst van leden van zijn kabinet rechtstreeks verantwoordelijk was aan het Witte Huis. President Truman volgde dit voorbeeld bij de oprichting van de CIA, maar anders dan bij de OSS het geval was geweest, kreeg de DCI de verantwoordelijkheid voor het gehele inlichtingenveld.

In theorie had de DCI zich tot een 'inlichtingentsaar' kunnen ontwikkelen, meent Odom, maar in de praktijk bleef zijn macht beperkt, ook doordat op diverse terreinen aparte diensten, zoals NSA, NIMA en DIA, werden opgericht. De onderworpenheid van opeenvolgende DCI's aan de politieke prioriteiten van het Witte Huis ondermijnde verder het gezag van deze functionaris.

Er is maar één geval bekend van een DCI die zijn rug recht hield toen een president hem vroeg mee te buigen, en dat geval had niets te maken met het feitelijke inlichtingenwerk. Op 17 juni 1972 pleegde een geheim team van het Witte Huis een inbraak in het hoofdkwartier van de Democratische partij in het *Watergate*-gebouw in Washington. De reden voor de inbraak is een kwestie van speculaties gebleven. De FBI stelde een onderzoek in. President Nixon probeerde vervolgens DCI Richard Helms te bewegen de FBI ervan te overtuigen dat de inbraak een zaak van staatsveiligheid was geweest en dat daarom het onderzoek moest worden gestaakt. (Een van de inbrekers stond op de loonlijst van de CIA, de leider van het team was aan

de dienst verbonden geweest.) Helms weigerde. Hij werd in november van hetzelfde jaar ontslagen.

'Nine-eleven' had de mentale schok kunnen geven die ingrijpende restauratie van Amerika's inlichtingenveld mogelijk zou hebben gemaakt. Het historische feilen kwam immers in al zijn verschillende gedaanten aan de oppervlakte. Zoals Jeffreys-Jones in zijn voorwoord constateert, bleek de CIA niet cosmopolitisch genoeg om, ondanks de waarschuwingen in Oost-Afrika en in New York zelf, de gevaren van de islamitisch-fundamentalistische terreur nauwkeurig in te schatten. De FBI faalde, evenals de immigratiedienst. Communicatiekanalen tussen de diensten bleken verstopt. Op de achtergrond speelden de politieke prioriteiten van het Witte Huis en van andere vooraanstaande politieke spelers. De redenen en oorzaken van de onachtzaamheid die de hoogste leiding aan de dag legde voor het vanuit Afghanistan naderende onheil, zijn duister gebleven. En gezien de weigering van de Amerikaanse regering een onafhankelijk onderzoek toe te laten naar het voorafgaande en naar de veronderstelde connectie tussen Osama Bin Laden en Saddam Hoessein zal die duisternis nog wel geruime tijd voortduren.

De kansen voor een nieuw begin zijn intussen niet benut. Een nieuw *Cabinet Department of Homeland Security* zag het levenslicht, 'complementair' aan het inlichtingenwerk van CIA en FBI. Maar de oude inlichtingendiensten zelf behielden hun functies en daarmee bleven de overlappings van verantwoordelijkheden in stand. Onzeker is wat er is overgebleven van de centrale verantwoordelijkheden van de DCI. Vermoedelijk zal het bureaucratisch struikgewas als gevolg van de ingrepen alleen maar dichter worden. Odom waarschuwt: het verschaffen van 'veiligheid' is geen taak van inlichtingendiensten, zij kunnen hooguit de informatie bijeenbrengen en analyseren die grotere veiligheid

mogelijk maakt. Inlichtingen en veiligheid moeten gescheiden verantwoordelijkheden blijven.

Beide hier besproken boeken zijn van oudere datum. Van *The CIA & American Democracy* verscheen dit jaar de derde druk (de eerste was van 1989). Odoms *Fixing Intelligence* is, zoals gezegd, een uitwerking van een studie uit 1997. Het ziet ernaar uit dat al het inzicht in deze boeken vergaard en alle wijsheid die eruit spreekt, onopgemerkt aan officieel Washington zijn voorbijgegaan. ■

Over de auteur

J.H. SAMPIEMON is commentator van *NRC Handelsblad*.

Nederlandse victorie in Berlijn 1999?

RINUS VAN SCHENDELEN

IN BINNEN- EN BUITENLAND HEBBEN DE Nederlandse lobby's op het Europese speelveld, voor zover gevoerd onder de strijdvlag van onze regering, een belabberde reputatie, in tegenstelling tot die van afzonderlijke ministeries, lagere overheden en vooral private belangengroepen (zowel *profit* als *not-for-profit*). Veelzeggend zijn trefwoorden als 'EBRD 1990' (inzet: Amsterdam als locatie, Ruding als voorzitter), 'Zwarte Maandag 30 september 1991' (intrekking van onze voorstellen voor Europese Politieke Unie) en 'Opvolging Delors 1994' (Lubbers afgewezen). Het eerste kabinet-Kok werd snel minder ambitieus. Bij ons voorzitterschap in 1997 predikte minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo zelfs 'een laag ambitieniveau'.

En dan komt 'Berlijn 1999'. Op de tafel van deze Europese Top ligt onder meer de *Agenda 2000*, vol voorstellen met een verhoogd kostenplaatje voor de periode tot 2006. Minister van financiën Zalm en uiteindelijk het kabinet voelen niets voor deze verhoging, althans voor zover zij onze netto-betalingspositie met 1,3 miljard gulden verder verslechtert. Terug uit Berlijn klaagt Zalm olijk: 'Die 1,3 miljard is ons niet helemaal gelukt; we zijn er iets boven gekomen,' namelijk 1,4 miljard. Deze niet-verhoging is niet structureel, maar betreft vooral incidentele compensaties uit de structuurfondsen ESF en EFRO. De Haagse regering lijkt weer te kunnen winnen. Is dat zo? De burger wacht nog op de afrekening van die 1,4 miljard.

Wel weet hij dat bijna de helft ervan, toevallig of niet, als ESF-boete terug moet naar Brussel.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, evalueert in dit rapport het succes van de Haagse strategie richting Berlijn 1999. Dat succes staat niet ter discussie. Vraag is: hoe dit te verklaren? Vertrekpunt is 'het beeld' (bij wie blijft onduidelijk) daarover vlak na Berlijn, namelijk: Haagse eensgezindheid, harde opstelling (vetodreiging), wisselende coalitievorming en openhouding van opties (blz. 15). De IOB concludeert dat vooral de eerste drie kenmerken het succes hebben gebracht; de opties zijn daarentegen onnodig lang opgehouden. Het onderzoek van de IOB introduceert een nieuwe vierde factor: Den Haag heeft gezocht naar *gedeeld voordeel* voor andere landen. Maar is dat niet hetzelfde als coalitievorming?

De onderbouwing van de conclusies heeft de IOB uitbesteed aan de firma Decide BV, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, die blijkens de offerte (bijlage 2) de klus voor bijna 300.000,- euro binnen een half jaar zou klaren. Zeven interviews en vooral Haagse beleidsstukken zijn gebruikt als invoer van gegevens voor het computermodel van Decide. Dit model is gebaseerd op gedragspremissen van eigenbe-

Agenda 2000. Hoe Nederland onderhandelt met Europa.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken - Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), mei 2003; (IOB Evaluaties nr. 290); viii + 208 blz.; ISBN: 90-5328-307-2

lang, relevantie, macht en bereidheid tot risico en ruil. In glanzende diagrammen en grafieken geeft het rapport de uitkomsten, met als conclusie dat 'Nederland erin is "geslaagd" om op zes van de tien onderhandelingskwesties het krachtenveld te wijzigen in de richting van het Nederlandse standpunt' (blz. 143). Waarom 'geslaagd' tussen apostroftkens staat, is onduidelijk. Was Den Haag nu wel of niet een factor? Dezelfde zinsnede elders (blz. 8) mist die tekens.

Elke ambitie tot verklaring van een vermeend succes is prachtig. Maar is hier ook verklaard? Nee, om ten minste de volgende redenen. Ten eerste is het onderzoek oncontroleerbaar. Het rekenmodel is bedrijfsgeheim en voor buitenstaanders gesloten. De ingevoerde gegevens blijven ongenoemd en de centrale begrippen als macht en relevantie onuitgevoerd. In de vakliteratuur speelt Decide dan ook géén rol. De firma pretendeert onterecht dat 'tot nu toe geen evaluaties zijn uitgevoerd naar onderhandelingen' (blz. 1). Ten tweede claimt de IOB namens Decide een causaal verband tussen de Haagse aanpak en het Berlijnse succes. Die

claim is grotesk. De denkbeeldige factor van Haagse aanpak kan men niet isoleren van vele andere mogelijke factoren, zoals de op vele agendapunten gegroeide consensus tussen de drie grote landen, het Haagse meeliften hierop of de gefaseerde tactieken van de Commissie. Misschien zou een andere Haagse aanpak tegen geringere inspanningen zelfs meer succes hebben gebracht!

Ten derde kunnen de Haagse aanpak en het Berlijnse succes ook mythologie zijn. Inderdaad decreeteerde de regering een eensgezinde

en harde aanpak. Maar onder anderen minister Borst en staatssecretaris Van der Ploeg doorbraken dit spoedig in hun Brusselse Vakraad. En, zoals gezegd, de afrekening van Berlijn ontbreekt nog altijd en toont wellicht een fopspeen.

De IOB heeft, kortom, onvoldoende kritisch het Haagse Europa-beleid te Berlijn geïnspecteerd. Zij heeft vooral 'Hineininterpretierung' bedreven, tot genoegen van haar ministerie. In een brief aan de Tweede Kamer (23 juni 2003) onder-schrijft staatssecretaris Atzo Nicolai

het rapport, behoudens inzake (het enige kritiekpuntje van) de opengehouden opties. Hopelijk gaat de IOB voort met haar zinvolle ambitie tot evaluatie van ons Europeabeleid, maar dan grondig en overtuigend. In de bibliotheek van Clingendael kan zij veel onderzoek naar internationale beïnvloeding bestuderen en leren hoe dit methodisch beter kan.

DR. M.P.C.H.M. VAN SCHENDELEN is hoogleraar in de Encyclopaedie der Politologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De strijd om de Europese landbouwsubsidies

JOEP BOERBOOM

Eind juni dit jaar bereikten de Europese landbouwministers na lang onderhandelen een akkoord over de meest vervaagende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) sinds zijn ontstaan eind jaren vijftig. Hoewel met dit historische akkoord de koers fundamenteel wordt verlegd, barstte de kritiek al snel los: de hervorming gaat niet ver genoeg en door het grote aantal uitzonderingen op de nieuwe regels wordt het beleid nog ingewikkelder en bureaucratischer. Het valt, kortom, niet te verwachten dat de discussie over de hervorming van het GLB met dit akkoord ineens beëindigd is. Mede hierdoor blijkt deze bundel essays over de toekomst van het GLB (verschenen ruim vóór het akkoord bereikt was) dan ook nog verrassend actueel en relevant. Bovendien zijn veel van de door de auteurs bepleite hervormingen in het akkoord terug te vinden.

De bundel opent sterk met een

indringend overzicht van tekortkomingen van het huidige Europese landbouwbeleid. De consument wordt gedwongen Europese landbouwproducten te kopen tegen kunstmatig hoge prijzen, terwijl de veelal goedkopere wereldmarktproducten door middel van importbeperkingen en tariefmuren worden geweerd. Daarnaast betaalt de consument als belastingbetaler mee aan de exportsubsidies die het mogelijk maken dure overschotten op de wereldmarkt te dumpen, wat weer funest is voor de ontwikkeling van de landbouwsector in Derde-Wereldlanden. Daarnaast heeft het beleid tal van andere ongewenste effecten; zo vertaalt de prijsondersteuning zich bijvoorbeeld niet zozeer in hogere boereninkomens, als wel in stijging van grondprijzen. Dit leidt vervolgens weer tot verdere intensivering van de landbouw, met alle gevolgen van dien voor milieu en dierenwelzijn.

Waarom verloopt de hervorming

van dit kostbare landbouwbeleid, waar behalve de profiterende boeren niemand belang bij lijkt te hebben, eigenlijk zo traag? De redenering van landbouwecoloog *Peter Smeets* volgt een ijzeren logica: de Europese gelden leveren de boer gemiddeld de helft van zijn inkomen, dus het loont hem de moeite de helft van zijn tijd te besteden aan het voortbestaan van die subsidie. Inderdaad is een krachtige boerenlobby er altijd goed in geslaagd hervormingen te vertragen. Landbouworganisaties waren al in de negentiende eeuw sterk georganiseerd. Na de oorlog werd voedsel, en daarmee de landbouw, om begrijpelijke redenen verheerlijkt, wat de positie van de sector in de nationale psyche verder versterkte. Bovendien is er altijd sprake geweest van een nauwe band tussen landbouworganisaties en de landbouwminister, die zichzelf niet zelden beschouwt als de belangenbehartiger van de boeren en die voor stemmenwinst sterk van de sec-

W. Asbeek Brusse, J. Bouma en R.T. Griffiths (red.):

De toekomst van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid. Actuele vraagstukken en perspectieven voor Nederland.

Utrecht: Lemma, 2002; 169 blz.; 20,- euro;

ISBN: 90-5931-033-0

tor afhankelijk is. Aan dit rijtje verklaringen kan nog worden toegevoegd de actiebereidheid onder boeren, waarbij stevige actiemiddelen als wegblokkades niet worden geschuwd.

Tussen de Europese lidstaten bestaan overigens duidelijke cultureel-economische verschillen; veel noordelijke lidstaten voeren een marktgerichter en liberaler beleid dan de zuidelijke lidstaten, waar de overheid vaker intervenueert. Dit vertaalt zich in een hervormingsgezinder houding in het noorden dan in het zuiden ten aanzien van het Europese landbouwbeleid. Deze onderlinge verschillen roepen vervolgens de vraag op wat de op handen zijnde uitbreiding van de Europese Unie betekent voor de hervormingsdiscussie. *Wendy Asbeek Brusse* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid vreest dat de belangrijkste ontvangende landen, Frankrijk voorop, straks samen met nieuwe lidstaten als Polen en Roemenië, een blokkerende minderheid in de Raad zullen kunnen vormen, waardoor verdere hervorming van het beleid nog lastiger zal worden. Een aantal auteurs gelooft dan ook dat de druk voor hervormingen in toeneemende mate van buiten de EU zal moeten komen. Inderdaad zal de huidige wereldhandelsronde de landbouwministers een extra duwtje in de rug hebben gegeven om in juni een akkoord te bereiken waarmee de andere handelsblokken de wind uit de zeilen genomen kon worden. Tegelijkertijd relativiseren de redacteurs terecht de druk van buiten, gezien de landbouwsteun die landen als de Verenigde Staten zelf in toeneemende mate geven aan hun boeren.

De tegenstanders van beleidshervormingen beroepen zich behalve op hun eigen belangen op belangen als voedselveiligheid en voedselzekerheid. Onzin, stelt *Jacob Kol* van de Rotterdamse Erasmus Universiteit; er is geen reden te veronderstellen dat ontwikkelingslanden niet aan onze standaarden kunnen voldoen. Bovendien zijn ook bij het huidige

beleid uitbraken van dierziekten, zoals MKZ en vogel- en varkenspest, niet uit te sluiten. Door liberalisering van de markt zouden we volgens de tegenstanders van hervormingen bovendien te afhankelijk worden van aanvoer vanuit landen buiten de EU. Ook dit is onzin volgens Kol: nu al zijn we bijvoorbeeld voor kunstmest en andere chemicaliën afhankelijk van de import van olie van buiten de Unie. Overigens stellen we de eis van zelfvoorziening ook niet voor andere produkten en diensten en leert de geschiedenis ons dat wederzijdse economische afhankelijkheid van landen juist bijdraagt aan stabiliteit en vrede.

Over de richting van de gewenste hervormingen zijn de auteurs het op hoofdlijnen eens. Veel van hun voorstellen zijn terug te vinden in het in juni bereikte akkoord, bijvoorbeeld de koppeling van de subsidies aan voorwaarden op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselkwaliteit ter vervanging van de produktiesteun. De auteurs pleiten daarnaast voor een Europees plattelandsbeleid, dat behalve landbouwbeleid onder meer kennisbeleid, transport, infrastructuur en ruimtelijke ordening omvat. Dit plattelandsbeleid moet diversificatie stimuleren. Boeren moeten 'groene diensten' op het gebied van landschapsbeheer en recreatie gaan leveren, waarbij sommige auteurs zich overigens afvragen hoe dit zich verhoudt tot de huidige trend van verdergaande specialisering in produktieprocessen.

De vraag wat nou precies de Europese dimensie van dit bepleite plattelandsbeleid is, wordt echter niet duidelijk beantwoord. De auteurs benadrukken dat Brussel vooral 'doelen en randvoorwaarden' moet stellen, maar waarom het nu zo nuttig is dat Brussel dat zou doen, blijft onduidelijk. *Massink en Van der Bijl* van het ministerie van LNV vrezten bij een Europees plattelandsbeleid dan ook terecht voor inkomenssteun in een nieuw jasje.

De meningen verschillen over de

gevolgen van de gewenste hervormingen voor de Nederlandse landbouwsector. *Jacob Kol* verwacht dat 70% van de Nederlandse landbouw niet langer concurrerend zal zijn en dat alleen tuinbouwprodukten, bloemen en bollen blijven bestaan. *Massink en Van der Bijl* zijn optimistischer en wijzen op de centrale ligging van Nederland en de goede logistiek. Wel verwachten zij dat de melkveehouderij de minder concurrerende akkerbouw grotendeels zal verdringen. De actualiteit spreekt deze veronderstelling echter tegen: juist de veehouders vrezten het meest van de Brusselse hervormingsplannen.

Deze bundel bevat naast een gedeelte over het Europees landbouwbeleid een gedeelte waarin diverse aspecten van het Nederlandse landbouwbeleid behandeld worden. In dit tweede deel wordt onder meer ingegaan op het Nederlandse kennisbeleid op landbouwgebied, op de mogelijkheden voor agro-industrie in Nederland en op de visies op het Nederlandse platteland door de jaren heen. Hoewel deze bijdragen in het tweede gedeelte op zich zelf interessant zijn, leggen de auteurs in veel gevallen geen duidelijke relatie met het in het eerste deel geschetste Europese beleid.

Ondanks deze gemiste kans biedt de bundel als geheel een toegankelijk en veelzijdige bijdrage aan een discussie waarvan het einde ondanks het in juni bereikte akkoord nog niet in zicht is.

DRS J. BOERBOOM is werkzaam bij het Europees Parlement in Brussel.

De ChristenUnie en Europa

FRED BERGMAN

Benjamin Anker en Sander Luitwieler:
Richting Europa. Christelijk-staatkundige
visie op de Europese Unie.

Mr Groen van Prinsterer stichting - weten-
schappelijk instituut van de ChristenUnie,
2002; 140 blz.; ISBN: 90-806585-3-7

Vorig jaar verscheen het boek *Richting Europa. Christelijk-staatkundige visie op de Europese Unie*. Het betreft een uitgave van het wetenschappelijk instituut van de ChristenUnie (CU). De auteurs, Anker en Luitwieler, zijn respectievelijk verbonden aan dit instituut en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij beogen met het boek 'een stevige bijdrage' te leveren aan het EU-toekomstdebat. Een discussie die – als het aan hen ligt – ook binnen de ChristenUnie moet worden gevoerd, wil die partij 'niet ruggelings de toekomst in struikelen'. Het boek moet als 'referentiepunt' dienen voor toekomstige visievorming en is bedoeld voor zowel de groep van geïnteresseerde lezers als die van deskundigen. De auteurs hebben een voorschotje genomen op het interne debat door een reeks CU-prominenten eerdere versies van het manuscript ter becommentariëring voor te leggen. Alles bij elkaar heeft dit een aardig, compact en duidelijk geschreven publikatie opgeleverd, die zeker mag worden aangemerkt als een nuttige bijdrage aan het bepaald niet spetterende Europadebat in Nederland. Voor de niet-ingewijden in de EU wordt in de hoofdstukken 2 en 5 de Unie in vogelvlucht behandeld (onder andere geschiedenis, instellingen en besluitvormingsprocedures) en is in de bijlagen een beknopte begrippenlijst opgenomen.

De hoofdstukken met de eigenlijke visie op de EU verdienen hier onze aandacht. Die visie is de vrucht van herbezinning en van een kentering in het denken over 'Europa' zoals die zich bij de kleine protestants-christelijke partijen in de jaren negentig

heeft voltrokken: van een ronduit terughoudende naar een positief-kritische opstelling tegenover de EU. De aanvankelijk nogal defensieve houding legde sterk de nadruk op het behoud van de eigen soevereiniteit en van de nationale cultuur en identiteit. De kentering in het denken over 'Europa' wordt door de auteurs beschreven als proces van 'voortschrijdend inzicht' binnen de christelijke politiek. Ze noemen weliswaar enkele politieke documenten die het proces markeren, maar nergens wordt duidelijk waarom het proces zich op die wijze en juist toen voltrok.

Wel wordt duidelijk dat 'publieke gerechtigheid' gaandeweg het sleutelbegrip werd van de nieuwe christelijk-staatkundige visie op 'Europa'. Ook in de hier gepresenteerde visie staat dit concept centraal. 'Publieke gerechtigheid' wordt daarbij omschreven als 'afgeleide van het bijbelse gerechtigheidsprincipe, zoals dit in de Tien Geboden en de samenvatting van de wet door Christus tot uiting komt' (blz. 62). Het begrip schept een normatief kader voor overheidsop treden: ook de Europese overheid dient de 'publieke gerechtigheid' te bevorderen. Concreet betekent dit dat zij bijvoorbeeld zorg moet dragen voor economische voorspoed en groei, voor vergroting van de Europese strategische machtspositie in de wereldpolitiek, maar tegelijkertijd ook voor sociale rechtvaardigheid, 'goed rentmeesterschap en respect voor de Schepping', vrijheid en verantwoordelijkheid. Alle Europese beleid, beleidsvoornemens, het institutionele bestel en toekomstige hervormingen moeten aan deze eis van 'publieke gerechtigheid' worden getoetst.

Maar hoe werkbaar is het begrip 'publieke gerechtigheid' nu eigenlijk als leidraad bij het maken en beoordelen van beleid? Met de introductie van het begrip als organiserend principe van deze christelijk-staatkundige visie op de EU betreden we het domein van de bijbelinterpretatie en -exegese, waar de wetenschappelijk onderzoek(st)er (voor zover hij/zij geen theoloog is) moet passen. Objectivering van dit uitgangspunt is op z'n zachtst gezegd lastig. Net zomin als bijbelexegese het exclusieve domein is van gereformeerde theologen, is christelijke politiek het alleenrecht van de CU. Alleen al deze constatering maakt duidelijk dat 'publieke gerechtigheid' nooit een pasklaar en ondubbelzinnig antwoord kan opleveren op beleidsvragen. Ook de auteurs lijken dit te beseffen. In de slotbeschouwing menen ze immers te mogen constateren dat het uitgangspunt van de 'publieke gerechtigheid' in christen-democratische kring leidt tot 'het overwaarderen van Europese samenwerking' (blz. 119).

Een tweede probleem met het begrip 'publieke gerechtigheid' schuilt in het feit dat het door de auteurs direct wordt gekoppeld aan het respecteren van de culturele verscheidenheid in Europa. Weliswaar hebben zij de oude angst voor de 'culturele uniformering van bovenaf' als neveneffect van Europese samenwerking van zich afgeschud, maar het belang van de 'eigen nationale tradities en maatschappelijke instellingen' doet er voor hen bepaald niet minder toe. Het primaat van beleidsvorming op 'sterk cultuurgebonden beleidsterreinen', zoals binnenlands bestuur, cultuur, onderwijs, volksgezondheid,

volkshuisvesting, sociale zekerheid en fiscaal beleid (blz. 93) moet daarom bij de lidstaten liggen. Toch kan men zich afvragen of met hun keuze voor het bijbelse begrip 'publieke gerechtigheid' als kernnotie van hun visie op 'Europa' de auteurs niet eerder hebben gekozen voor een (in zijn aard) universalistisch principe in plaats van een sterk cultuurgebonden uitgangspunt. Wanneer cultuur wordt opgevat in de brede, antropologische betekenis van het woord (collectieve gedrags- en waardenpatronen) en christelijke politiek bij uitstek refereert aan algemeen geldende en nationale culturen te boven gaande *bijbelse* (gedrags)normen en waarden, dan lijkt er toch iets te wringen in de nadruk die de auteurs leggen op het respecteren van de culturele diversiteit in Europa.

En wat is dan het specifieke van de Nederlandse cultuur dat behouden moet blijven in een zich integrerend Europa? De lezer die hierover meer wil weten, komt er bekaaid vanaf. Dat is begrijpelijk, gelet op het beknopte karakter van het boek, maar vreemd gelet op het feit dat de auteurs aan het andere sleutelbegrip ('publieke gerechtigheid') wél de nodige aandacht besteden. Verdere problematisering van het cultuurbegrip en de inhoud ervan was hier op haar plaats geweest. Tevergeefs zoeken we in het notenapparaat naar recente wetenschappelijke studies op cultuurhistorisch terrein. Nog niet zo lang geleden werd een ambitieus NWO-onderzoeksprogramma afgesloten naar de 'Nederlandse cultuur in Europese context',¹ en ik kan de auteurs het nog altijd boeiende artikel in de *Internationale Spectator* van de Amsterdamse

hoogleraar en cultuurhistoricus Willem Frijthoff ter lezing aanbevelen.²

Met een zeker gemak hanteren de auteurs van *Richting Europa* daarentegen begrippen als 'nationale cultuur', 'nationale tradities', 'identiteit', 'culturele eigenheid', enz., maar echt verhelderend is dat niet. Desondanks moeten ook zij erkennen dat het vaststellen van wat tot een nationale cultuur behoort een 'moeilijke exercitie' is. Hardop vragen zij zich af of de principes die 'in een protestants nationaal cultureel besef een prominente rol spelen' nog wel representatief zijn voor de Nederlandse samenleving. De vraag stellen, lijkt haar beantwoorden. Dan ineens blijken transnationale structuren – waaronder de EU (in het bijzonder 'christelijke politiek in Europa') – mogelijke instrumenten om ongewenste politieke besluiten in eigen land terug te draaien (te 'corrigeren'). Het aanvankelijk ingenomen principiële standpunt dat het bij 'cultuurgebonden beleidsterreinen' primair gaat om nationaal beleid, maakt plaats voor politiek pragmatisme of wellicht zelfs opportunisme.

De waarde en betekenis van de kernnoties 'publieke gerechtigheid' en 'culturele diversiteit' van deze christelijk-staatkundige visie op de EU zijn daarom betrekkelijk en de auteurs beseffen dat. Beide noties worden gekenschetst als inhoudelijke criteria waaraan het Europees beleid moet voldoen. De vraag naar 'wie wat moet doen' wordt er niet door beantwoord en de auteurs kunnen niet anders dan pleiten voor strikte toepassing van het bestaande subsidiariteitsbeginsel. In die zin is er weinig nieuws onder de zon.

Wat voor soort EU levert dit alles

nu op? Tot de kerntaken van de EU rekenen de auteurs beleid op de terreinen van de Interne Markt, de landbouw, het milieu en de asielvraagstukken. Op deze terreinen moet besluitvorming plaatsvinden via gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad, gekoppeld aan co-decisie door het Europees Parlement. Op de eerder genoemde 'cultuurgebonden beleidsterreinen' geldt het primaat van de lidstaten. Ook het buitenlands en veiligheidsbeleid worden in eerste instantie tot het domein van de lidstaten gerekend. Een basisverdrag moet de Unie zichtbaarder en begrijpelijker maken voor de burgers, uitdrukking geven aan de EU als waardengemeenschap, de bestuursvorm van de EU vastleggen, de bevoegdhedenverdeling omschrijven en verwijzen naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De keuze voor andere uitgangspunten lijkt zo op het eerste gezicht *niet* te leiden tot een geheel ander soort 'Europa'.

Noten

- 1 Zie o.a. de bespreking hiervan in het themanummer van *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 117 (4), 2002.
- 2 W. Frijthoff, 'Eigenzinnig Nederland. Europa en de toekomst van een cultuurnatie', in: A. van Staden (red.), *De nationale staat: onhoudbaar maar onmisbaar? - Het perspectief van Europese integratie en mondialisering* (uitgegeven ter gelegenheid van de 50ste jaargang van de *Internationale Spectator*), november 1996, blz. 125-144.

FRED BERGMAN is historicus en adjunct-directeur van de *Europese Beweging in Nederland*.

Christelijk en nationaal: SGP en Europese integratie

J.O.T.H. ROOD

L. van der Waal, e.a.: Boodschap aan Europa; SGP-visie op de Europese Unie. Den Haag: Guido de Brès-Stichting, 2003; 185 blz.; ISBN: 90-807629-3-8

Is er voor de Staatkundig-Gereformeerde Partij reden haar zeer terughoudende visie op Europese integratie te heroverwegen in het licht van processen van globalisering en europeanisering? Die vraag staat centraal in *Boodschap aan Europa*, geschreven door een werkgroep onder voorzitterschap van oud-Europarlementariër L. van der Waal.

De behoudende, zo niet afwijzende opstelling ten aanzien van een supranationale EU – die de partij deelt met de ChristenUnie – blijkt uit het feit dat de SGP tegen ratificatie van alle Europese verdragen c.q. verdragwijzigingen heeft gestemd, met uitzondering van het Verdrag van Nice. Dit laatste was aanvaardbaar omdat het een voorwaarde was voor uitbreiding van de Europese Unie; een uitbreiding die met graagte door de partij wordt omarmd. Ook anderszins laat de SGP niet na te benadrukken dat de Europese integratie, en bovenal dan de supranationale variant daarvan, een bedreiging vormt voor de natie-staat en om die reden met grote scepsis en achterdocht moet worden bekeken. Behoud van de natie-staat en bescherming van de eigen soevereiniteit vormen daarmee de kenmerkende uitgangspunten van de SGP-visie door de jaren heen. Daarom valt het te waarderen dat de partij in dit rapport deze punten ter discussie stelt tegen de achtergrond van de voortgaande processen van globalisering en europeanisering, processen die de natie-staat tot in zijn soevereine kern uitdagen.

De nadruk op de natie-staat en op de noodzaak de nationale soevereiniteit te beschermen tegen 'Brussels' expansiedrang wordt in het

geval van de SGP evident sterk geïnspireerd door het christelijk gedachtegoed, waarbij de in hoofdstuk 5 behandelde bijbelse overwegingen bij de Europese integratie in het bijzonder betrekking hebben op de plaats van de Europese volkeren en de rol van de overheid. Samengevat is de boodschap dat de verscheidenheid aan volkeren en naties – en daarmee aan talen en culturen – die kenmerkend is voor het Europese continent, het resultaat is van Goddelijke voorbeschikking. Deze verscheidenheid dient dan ook door de EU gerespecteerd te worden, wat impliceert dat iedere bevoegdheids-overdracht die verder gaat dan het strikt noodzakelijke, en bovenal Europese regelgeving die bedreigend is voor de nationale identiteit en cultuur, afgewezen dienen te worden.

Als extra argument voegt zich daar in de visie van de SGP aan toe dat de democratie slechts kan functioneren, indien de afstand tussen overheid en burger zo klein mogelijk is (blz. 129); een visie die de natie-staat verheft tot het natuurlijk en daarmee enige kader waarbinnen de democratie levensvatbaar is. Voor de overheid geldt daarbij dat het aangaan van bondgenootschappen c.q. internationale samenwerking altijd beoordeeld moet worden op de vraag of een christelijke politiek daarmee is gediend. Waar bondgenootschappen of samenwerkingsvormen dit vermogen aantasten, dienen zij afgewezen te worden. Een opvatting die gegeven het uitgangspunt dat christelijke politiek het beste gedijt binnen de context van de natie-staat, als vanzelf tot een restrictieve opstelling tegenover de Europese integratie leidt. Een standpunt waarin de SGP

zich bovendien gesterkt voelt doordat weliswaar de EU in haar grondslagen en waarden christelijk geïnspireerd is, maar deze waarden sinds Verlichting en Franse revolutie, mede als gevolg van het in de Europese integratie gelegen vooruitgangsgeloof, een in toenemende mate humanistische, en daarmee niet-christelijke, inhoud hebben gekregen. Anders gezegd, de bijbelse waarden vinden onvoldoende bescherming in de ratio van de Europese integratie. Een pleidooi voor herwaardering van christelijke waarden, dat overigens ook tot afwijzing van een Turks EU-lidmaatschap leidt.

Is er voor de SGP nu reden deze terughoudende visie op de Europese integratie te heroverwegen, gelet op globalisering en europeanisering? Opvallend is dan dat het rapport op diverse plaatsen het onvermogen van de natie-staat nog langer zelfstandig problemen op te lossen en derhalve de noodzaak tot internationale samenwerking erkent, maar daaraan een conclusie verbindt die de studie op één lijn brengt met de zogeheten *intergouvernementele benadering* van de Europese integratie. Dit blijkt, *ten eerste*, uit de omschrijving van de EU als een internationale organisatie (blz. 152), d.w.z. een verdragsrechtelijke constructie, met weliswaar federale kenmerken, maar deze federale/supranationale dimensie is de resultante van een soevereine beslis-sing van de lidstaten die 'als heren van het verdrag' bevoegdheden hebben gedelegeerd aan Europese instellingen, die deze bevoegdheden dienen uit te oefenen met het oog op een adequate behartiging van de door de lidstaten geformuleerde

belangen. Anders gezegd, de christelijk geïnspireerde boodschap van de SGP blijkt in zijn conclusie nauw verwant te zijn aan de o.a. door Andrew Moravcsik en Stanley Hoffmann verkondigde stelling dat er binnen de EU géén sprake is van *overdracht* van soevereiniteit, maar van een *pooling* c.q. *sharing* van soevereiniteit tussen de lidstaten, met als implicatie hun blijvende 'almacht' als het gaat om de grote beslissingen over Europa.

Ten tweede blijkt dit uit de stelling dat door de Europese integratie de natie-staat juist aan levensvatbaarheid heeft gewonnen. In dat verband schrijft de studie over de paradox 'dat alleen door internationale samenwerking de staat zijn oorspronkelijke functies weer beter kan uitoefenen en daardoor "levensvatbaar" blijft' (blz. 22). Een redenering die Alan Milward tot zijn bekende stelling bracht dat de Europese integratie niet het einde van de natie-staat betekende, maar juist zijn redding.

Het zal na het voorgaande dan ook niet verbazen dat het rapport concludeert dat er géén reden is voor de SGP haar terughoudende opstelling ten aanzien van de EU te wijzigen. Integendeel, het sluipend proces van bevoegdheidsverlies dat zo kenmerkend is voor de huidige Unie en dat vooral een gevolg is van het activisme van de Communautaire instellingen, moet gestopt worden door de plaats van de natie-staat binnen de Unie extra te verankeren. Of, aldus het rapport, door de keuze voor 'een meer intergouvernementele Unie' (blz. 148). Dit laatste betekent overigens niet dat de SGP in alle opzichten de klok zou willen terugdraaien. Dat zou immers niet te verenigen zijn met het standpunt dat de nationale overheid op een aantal terreinen niet langer in de positie verkeert zelfstandig beleid te voeren. Maar zelfs dan, zo stelt het rapport, dient samenwerking op supranationale grondslag in reikwijdte beperkt te blijven, en wel tot de interne

markt en het voor het functioneren van deze markt noodzakelijke flankerend beleid (w.o. milieu- en landbouwbeleid). Opvallend is daarbij wel dat de nota niet of nauwelijks ingaat op de EMU en de euro; toch zeer manifeste uitdrukkingen van de federalisering van de Unie.

De notitie erkent vervolgens wel dat er op tal van andere terreinen samenwerking tussen de lidstaten nodig is, maar dit kan adequaat op intergouvernementele grondslag plaatsvinden (w.o. criminaliteitsbestrijding, buitenlandse zaken en defensie). En, tot slot, is er een reeks van onderwerpen waarvoor Europees beleid, zo stelt de nota, 'niet noodzakelijk en niet gewenst is' (blz. 132). Niet verrassend gaat het dan vooral om onderwerpen die de nationale identiteit raken, zoals onderwijs, cultuur en gezinsbeleid, maar ook om volksgezondheid, toerisme en justitiebeleid, en bovenal ethische onderwerpen, waarmee bemoeienis van Brussel ongewenst is. Kortom, een verdeling van taken met een beperkt – rond de interne markt – takenpakket voor het supranationale Europa.

Naast dit beperkte takenpakket komt het 'meer intergouvernementele' ook tot uitdrukking in het pleidooi voor zeer stringente toepassing van de (aan de katholieke staatsleer ontleende!) subsidiariteitstoets, waarbij de nationale parlementen een welhaast beslissende rol krijgen bij de besluitvorming over de uitoefening van bevoegdheden door de EU (een voorstel dat veel verder gaat dan wat nu in de Europese Conventie wordt geopperd). Daarenboven wordt een Europese grondwet afgewezen: 'de EU blijft een organisatie die gebaseerd is op verdragsrecht, dat tussen soevereine staten tot stand is gekomen', zo staat op blz. 146 te lezen. Maar bovenal voorstellen tot ingrijpende verschuiving in het institutionele evenwicht ten nadele van vooral de Europese Commissie moeten tot het meer intergouvernementele Europa leiden. Zo stelt

het rapport (blz. 148-149) dat het primaat bij de besluitvorming bij de intergouvernementele instellingen – Europese Raad en Raad van Ministers – dient te liggen, ook al omdat zij de belichaming zijn van de democratische legitimiteit. De studie pleit in feite voor degradatie van de Europese Commissie tot een a-politiek, ambtelijk uitvoerend orgaan, dat ondergeschikt is aan de besluiten van de (Europese) Raad. Een gedachte die dichtbij het idee komt de Commissie als secretariaat van de Raad te beschouwen. In samenhang met het pleidooi voor substantiële versterking van de rol van nationale parlementen komt dit inderdaad neer op een Unie die qua structuur en politiek zwaartepunt veel intergouvermenteler zal zijn dan het geval is in de huidige constellatie. Kortom, op een aantal punten pleit de studie voor een stap 'terug', d.w.z. terug van de sluipende federalisering.

Is dit realistisch? Berust de SGP-visie op een reëel beeld van de Europese integratie? Moet Nederland op een meer intergouvernementeel Europa inzetten, omdat daarmee, zoals het rapport stelt, het *Nederlands belang* gediend is?

Een eerste punt van kritiek betreft dan het concept van de natie-staat, zoals in de studie gehanteerd, in relatie tot de veronderstelde nationale soevereiniteit. Daarbij bestaat in het rapport een onmiskenbare spanning tussen de nadruk op het behoud van de natie-staat, ja, zelfs zijn versterking, en de constatering dat die zelfde staat sterker stuit op de grenzen van zijn vermogen nog *zelfstandig* beleid te voeren. Dat dit laatste het geval is, wordt in de studie volmondig toegegeven – het is de reden om de studie te verrichten – maar desondanks wordt een pleidooi gevoerd voor het herwinnen van soevereiniteit. Daarmee miskent de studie te zeer het gegeven dat de EU-lidstaten sterk aan beleidsvrijheid en -effectiviteit hebben ingeboet, zelfs op die terreinen waarop zij formeel

nog soeverein zijn. Anders gezegd, dat de lidstaten nog immer de 'heren van het verdrag' zijn en in die zin soeverein, wil niet zeggen dat zij ook vrij zijn in hun keuze met betrekking tot samenwerking of integratie. Integendeel, en deze dimensie krijgt onvoldoende aandacht in het rapport, hoewel formeel soeverein hebben de lidstaten – de kleinere voorop – als gevolg van het proces van globalisering en europeanisering en omwille van een effectief nationaal beleid *geen andere keuze* dan op tal van terreinen samen te werken dan wel te integreren. Waar het rapport dan ook geheel aan voorbijgaat, is dat die ontwikkeling – de afnemende feitelijke beslissingsvrijheid van nationale staten – een gevolg is van een aantal besluiten uit het verleden, in het bijzonder inzake de interne markt, de EMU en de zogeheten derde pijler. Die besluiten hebben tot gevolg (gehad) dat de nationale beleidsautonomie sterk is afgenomen, hetgeen zich vertaalt in toenemende druk op de lidstaten tot onderlinge samenwerking, afspraken, beleidsafstemming en integratie te komen. Saillant hierbij is vervolgens dat deze dynamiek juist sterk samenhangt met de totstandkoming van de interne markt en zich bij uitstek manifesteert in wat in het rapport 'het flankerend beleid' wordt genoemd. Achter dat eufemisme gaan tal van terreinen schuil waarop de beleidsautonomie van de lidstaten is aangetast en waarop zij gedwongen zijn tot Europese regelgeving en Europees beleid te komen; terreinen die vaak direct raken aan de nationale identiteit en de kernfuncties van de soevereine staat.

Daarmee komen we op een zwakte in de studie, waar deze met het pleidooi voor beperking van de supranationale variant van de Europese integratie tot bij uitstek de interne markt plus flankerend beleid de suggestie wekt dat op die manier de nationale soevereiniteit beschermd zou kunnen worden en er in ieder geval nog veel van die soevereiniteit

voor de lidstaten resteert. Daarmee miskent het rapport de *dynamiek* in het integratieproces, rekent het zich rijk aan een soevereiniteit die feitelijk niet meer bestaat c.q. niet effectief is, en onderschat het ook de gevolgen van het zelf gekozen uitgangspunt van beperking van EU-taken tot de interne markt. Sterker, logisch doorredeneren van het eigen uitgangspunt zou ook de SGP tot de conclusie moeten brengen dat er niet zoveel voor de natie-staat overblijft, zelfs niet op die terreinen die hier als het exclusief nationale domein worden beschouwd.

Dit niet realistische perspectief op de staat en soevereiniteit wreekt zich, *ten tweede*, bij het argument dat een meer intergouvernementele Unie Nederland meer bescherming zou bieden binnen de Europese integratie. Een standpunt waarmee afstand wordt genomen van de klassieke stelling dat juist kleine(re) lidstaten bij uitstek baat hebben bij sterke Communautaire/supranationale structuren, juist tegen de grote landen. Een standpunt dat vooral bescherming zoekt in de mogelijkheid het veto te hanteren (zie blz. 149-150). Wat hier minimaal over te zeggen valt, is dat de studie op dit punt naïef is. Onvoldoende wordt beseft dat het veto voor *alle* landen geldt, en derhalve Nederland ook zal belemmeren op die terreinen waar ons land wél belang heeft bij adequate Europese besluitvorming. Bovenal berust het pleidooi voor een meer intergouvernementele samenwerking op een overschatting van de bescherming die zo'n constellatie zal bieden. Juist in zo'n Europa zullen de grote landen zich nog vrijer voelen hun eigen gang te gaan, zeker als zij zich in hun belangen belemmerd voelen door de veto's van kleinere landen, zonder dat Nederland enige reële mogelijkheid zal hebben daarop invloed uit te oefenen. Kortom, in een zich uitbreidende Unie, met grote landen die zich *so wie so* sterker manifesteren, heeft Nederland een blijvend belang bij sterke Com-

munautaire structuren.

Resumerend. Deze studie verdient veel waardering vanwege de uitermate grondige en serieuze wijze waarop de Europese integratie wordt besproken en vanwege de poging vanuit het eigen – christelijk – gedachtengoed de plaats van de natie-staat in het meerlagig Europa te definiëren. Andere (grote) politieke partijen zouden in dit opzicht een voorbeeld aan deze studie kunnen nemen. Het rapport is bovendien helder geschreven en rijk aan feitelijke informatie over de EU. Maar mijn uiteindelijke conclusie is dat de SGP in het vasthouden aan haar standpunten te weinig oog heeft voor de veranderingen die de Unie heeft ondergaan en zal ondergaan; dat het rapport daarmee op belangrijke onderdelen a-historisch is, en te zeer berust op een ontkenning van de werkelijkheid, d.w.z. voortgang van het proces van europeanisering. Daarmee grijpt de studie terug op een Unie die niet langer bestaat, en wordt een Europa voorgesteld dat niet in het Nederlands belang is.

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

Het proces van Europese integratie in de media

PETER 'T LAM

Claes H. de Vreese: Framing Europe - Television News and European Integration.

Amsterdam: Aksant Academic Publishers, 2003; 232 blz.; 24,- euro; ISBN: 90-5260-080-5

Voor onze informatievoorziening over de Europese Unie zijn we sterk afhankelijk van de media. Kranten, radio en televisie vervullen een sleutelrol in de kennis- en beeldvorming ten aanzien van de EU. Toch weten we maar weinig van de invloed van de media op ons denken over de EU. Het is om die reden verheugend een in boekvorm uitgegeven proefschrift onder ogen te krijgen waarin op grondige wijze de relatie tussen televisienieuws en het proces van Europese integratie wordt onderzocht.

De Deens-Nederlandse onderzoeker Claes de Vreese is verantwoordelijk voor deze degelijke studie. De Vreese promoveerde in januari 2003 aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij inmiddels post-doctoraal Research Fellow is bij de Amsterdam School of Communications Research (ASCOR). Zijn promotie-onderzoek richt zich op het televisienieuws over de EU in Denemarken, Nederland en Groot-Britannië. Daarbij is gekeken naar de nieuwsproductie, de inhoud van het nieuws en de mogelijke effecten op kijkers.

Bij dit onderzoek (of, beter gezegd: deze vier samenhangende deelonderzoeken) is per land zowel naar nieuwsuitzendingen van publieke als van commerciële zenders gekeken. De studie heeft betrekking op de periode 1999-2002, een tijdperk dat gekenmerkt wordt door belangrijke gebeurtenissen, zoals de verkiezingen voor het Europees Parlement, het aftreden van de Europese Commissie (-Santer) en de introductie van de euro. Het zijn juist dergelijke gebeurtenissen die leiden tot extra publicitaire aandacht en daarmee tot mogelijke beïnvloeding van de publieke opinie. De vraag

rijst wat de aard en omvang van deze media-aandacht metterdaad zijn en of er per land en per gebeurtenis verschillen vallen te noteren. Vervolgens valt te onderzoeken wat het effect van media-aandacht op de kijkers/burgers is. In de woorden van De Vreese: 'What characteristics of the television news production process influence the framing of Europe in the news and what influence does the news have on public opinion about Europe?'

De Vreese hanteert het begrip 'framing' als centrale onderzoeksterm. *Framing* is een communicatietheoretisch begrip, dat verwijst naar de wijze waarop nieuwsberichten worden gepresenteerd: in welk kader wordt het nieuws geplaatst en vanuit welke optiek wordt het nieuws gebracht? *Framing* heeft betrekking op de accentuering van bepaalde elementen van een onderwerp. Eerder onderzoek levert een aantal algemene frames op, zoals 'conflict' (met herkenbare elementen als spanning en tegenstellingen) en 'economic consequences' (wie heeft waar baat bij en wie lijdt verlies?).

Het eerste deel-onderzoek bestaat uit zo'n twintig diepte-interviews met nieuwsmakers [= degenen die als nieuwsgaarder bij uitzendingen betrokken zijn; eindred.], eindredacteuren en journalisten van zowel publieke als commerciële omroepen in de drie geselecteerde landen. De uitkomsten van de interviews leveren het volgende beeld op:

- In alle drie de landen bestaat een vergelijkbare driehoeksstructuur: EU-redactie ('Brussel') - centrale redactie (voor Nederland: 'Hilversum') - politieke redactie (voor Nederland: 'Den Haag'). De cen-

trale redactie heeft de sterkste positie bij de nieuwsselectie; zij houdt met beide andere redacties direct contact. De EU-redactie en de politieke redactie onderling hebben minder direct contact.

- Beperkingen in de berichtgeving worden veroorzaakt door uiteenlopende zaken, zoals de relatief grote afstand naar Brussel; het vaak technisch karakter van de onderwerpen; het gesloten karakter van de EU-instellingen; het gebrek aan kennis bij het publiek; en het gebrek aan belangstelling bij collega's op het thuisfront.
- De journalistieke benadering is niet erg volgzzaam, d.w.z. men volgt niet slaafs de EU-agenda, maar nogal pragmatisch en analytisch. EU-gebeurtenissen zijn niet per definitie nieuwswaardig.
- Bij de selectie van het nieuws wordt in het bijzonder gelet op zaken als conflicten en spanningen, alsmede op gebeurtenissen met duidelijke economische of politieke gevolgen voor het eigen land.

Het algemene beeld is dat de EU voor de centrale redacties niet bepaald nieuwswaardig is. Ook bij het publiek bestaat weinig belangstelling voor Brusselse berichten. Een treurige uitkomst voor de vele goedbedoelende correspondenten, maar de EU is niet 'hot'.

Het is jammer dat De Vreese bij dit aspect van zijn onderzoek niet heeft gekeken naar het aanbod van nieuwsberichten vanuit de EU zelf. Media hebben per definitie een intermediaire rol. Het nieuwsaanbod wordt verzorgd door de vele voorlichters en woordvoerders in Brussel.

Het zou interessant zijn te weten op welke wijze de journalisten tot een selectie uit dit aanbod komen en wat de wisselwerking tussen woordvoerders en journalisten is.

Het tweede element van het onderzoek wordt gevormd door een analyse van ruim 10.000 (!) nieuws-items. Het gaat hierbij om items van de belangrijkste avondnieuws-uitzendingen van zowel publieke als commerciële omroepen in de drie geselecteerde landen. Er is onderzoek gedaan naar de berichtgeving rondom vier 'events' in de periode eind 1998-eind 2000: de introductie van de euro in de winter van 1998-1999; de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999; zes Europese Top-bijeenkomsten (twee in Finland, twee in Portugal en twee in Frankrijk) en acht doorsneeweken zonder speciale gebeurtenissen.

De berichtgeving over deze 'events' zijn beoordeeld op vier aspecten:

- de zichtbaarheid/aanwezigheid van het EU-nieuws ten opzichte van overig politiek en economisch nieuws;
- de focus van het nieuws: EU-gericht of gericht op het eigen land ('domestic');
- de aanwezigheid van frames;
- de beoordeling van de personen in het nieuws.

In grote lijnen kan men stellen dat EU-nieuws tijdens doorsneeweken in nieuwsuitzendingen vrijwel ontbreekt. Bij bijzondere gelegenheden verschijnt de EU in beperkte mate op het scherm. EU-nieuws heeft voornamelijk een hoog economisch of technocratisch gehalte. Het frame is sterk conflict-gerelateerd. Verder wordt berichtgeving over de EU meer vanuit het eigen land belicht (*domestic focus*) dan vanuit een internationaal, EU-perspectief. De beoordeling van personen is neutraal (geen oordeel) of negatief.

Het is onthutsend te zien dat de NOS en RTL4 in hun nieuwsuitzendingen slechts één keer aandacht

hebben besteed aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999 (en dan ook nog in negatieve zin: 'het zal wel een lage opkomst worden'). Wat dat betreft blijft Nederland achter bij Groot-Britannië en (vooral) Denemarken. In het bijzonder in Denemarken is de EU veel meer een onderwerp van politiek debat (denk aan het referendum over de euro in 2000), wat leidt tot meer media-aandacht. Dank zij de internationale opzet van dit onderzoek worden dergelijke verschillen goed blootgelegd.

Het derde onderdeel van het onderzoek bevat een experiment in het kader van 'frame-setting'. Heeft de wijze waarop de berichtgeving in een bepaald vat wordt gegoten, invloed op de wijze waarop de kijkers het nieuws interpreteren? Met medewerking van de NOS werd een realistische Journaal-uitzending samengesteld, met als tweede item een bericht over de uitbreiding van de EU. Dit item werd in twee verschillende versies (een 'conflict'-versie en een 'economic consequences'-versie) aan twee verschillende testgroepen getoond. Onderzoek onder de testgroepen wijst uit dat de wijze van framing wel degelijk invloed heeft op de perceptie van de kijker: de conflict-testgroep reageert aantoonbaar meer in termen van belangenconflicten, strijd, tegenstellingen. De *economic consequences*-kijker legt de nadruk op kosten en op gevolgen voor werk en welvaart. Verder blijkt dat individuele kenmerken (welbespraaktheid, politieke kennis) ook van invloed zijn.

Ook blijkt het frame-deel van het nieuws even belangrijk als het feitelijke kerndeel van het bericht.

Het laatste deelonderzoek richt zich op de vraag of nieuws met een 'strategy frame' tot andere effecten leidt dan 'issue-based' nieuws. Strategisch nieuws werkt vanuit termen als competitie, 'performance', winnaars/verliezers, positiebepaling. 'Issue-based' nieuws is zakelijk en feitelijk.

Aansluitend op de vorige onder-

zoeksdelen werd het zinvol geacht in deze richting ook een experiment uit te voeren, wederom in samenwerking met het NOS-Journaal.

Opnieuw werd een complete, realistische uitzending van het 8 uur-Journaal samengesteld, met daarin opgenomen een item over de uitbreiding van de EU in twee verschillende versies: een *strategy*-versie (met doelen en keuzemogelijkheden) en een *issue*-versie (met uitsluitend feitelijke elementen).

Ook dit keer kregen twee verschillende kijkersgroepen de verschillende versies te zien. Na afloop werden de testgroepen, direct na de vertoning en vervolgens nog een keer een week later, ondervraagd. *Strategy*-nieuws blijkt bij kijkers tot meer cynisme te leiden dan *issue*-nieuws; dit verschil is in het onderzoek van een week later verdwenen. Ook leidt confrontatie met *strategy*-nieuws tot meer negatieve oordelen over en minder steun voor de EU-uitbreiding dan *issue*-nieuws. Ten slotte bleek er geen verschil tussen beide groepen als het ging om de bereidheid deel te nemen aan een referendum over de EU-uitbreiding.

Al met al blijkt het soort berichtgeving van invloed te kunnen zijn op de publieke opinie. Strategisch nieuws kan negatieve oordelen en cynisme bevorderen, maar deze effecten verdwijnen naar verloop van tijd.

De Vreese toont met beide experimenten overtuigend aan dat de wijze waarop nieuws wordt vormgegeven, van invloed is op de verwerking van het nieuws door de kijker. Dat lijkt een open deur, maar het is in deze vorm in Europa niet eerder onderzocht en blootgelegd. Natuurlijk kan men wel een kanttekening plaatsen bij het experimentele karakter: zal dit verband ook in de werkelijkheid vast te stellen zijn? Iemand die voor een onderzoek gericht naar een speciale Journaal-uitzending komt kijken, zal anders reageren dan iemand die thuis met een schuin oog naar de tv kijkt, terwijl hij praat, koffie drinkt, of in de krant bladert.

Wat dat betreft is het veelzeggend dat bepaalde verschillen na een week al weer verdwenen blijken te zijn.

Ondanks de genoemde kanttekeningen biedt het gehele onderzoek veel inzicht in de wijze waarop in enkele West-Europese media bericht wordt over de EU. Juist nu Europa steeds meer in de belangstelling komt te staan (euro, uitbreiding, Conventie), is het goed inzicht te krijgen in de processen die de berichtgeving en de opinievorming beïnvloeden. Veel Europeanen weten bar weinig van de EU af. Uit andere onderzoeken (o.a. de Eurobarometer) blijkt dat gebrek aan basiskennis leidt tot negatieve

beeldvorming. Wil de EU een democratisch gezonde onderneming worden, dan is een toename van kennis en begrip onder de bevolking een eerste vereiste. De vraag is hoe dat kan worden bewerkstelligd.

Wie de Europese eenwording een warm hart toedraagt, heeft na lezing van dit onderzoek reden zich zorgen te maken over zaken als draagvlak, publieke opinie en de kloof Brusselburger. In het verlengde van de door De Vreese geconstateerde verschijnselen en knelpunten is het niet moeilijk ook het begin van oplossingen te zien: meer debat over Europa, meer aandacht in de media, meer discussie

over de voors en tegens van de uitbreiding of van de nieuwe Europese grondwet. En natuurlijk ook: meer onderzoek in de lijn van De Vreese, waarbij tevens de nieuwe EU-lidstaten betrokken moeten worden.

Voor bewindslieden, ambtenaren, voorlichters en journalisten zou het onderzoek van De Vreese verplichte kost moeten zijn. Trouwens, ook voor wetenschapslieden: je kunt altijd leren van iemand die *summa cum laude* promoveert.

PETER 'T LAM is verbonden aan het Expertisecentrum EU-Communicatie van de Hogeschool Inholland te Diemen.

Harald Müller: Terrorism, proliferation: a European threat assessment.
Paris: Institute for Security Studies [of the] European Union; Chaillot Papers, no 58; 2003; 100 blz.; www.iss-eu.org; 6,- euro
ISSN 1017-7566

Müller, directeur van het Peace Research Institute te Frankfurt, gaat in dit *Chaillot Paper* de veiligheidsrisico's na waarmee men in het huidige tijdperk wordt geconfronteerd: modern terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens (kern-, chemische en biologische wapens). Hoewel de Verenigde Staten nog steeds het belangrijkste doelwit lijken, bestaat ook in Europa een al-Qaeda-netwerk en volgens deze terreurorganisatie zelf zijn ook de Europese landen doelwit. De auteur gaat na wat dit terrorisme - door hem 'megaterrorisme' genoemd, ter onderscheiding van het 'klassieke' terrorisme - inhoudt, en wat er tegen te doen valt. Wat het tweede veiligheidsrisico betreft, gaat Müller na wat de stand van zaken is in een aantal landen met betrekking tot het (mogelijke) bezit van massavernietigingswapens en wat de betekenis daarvan is qua intentie en strategie. Achtereenvolgens behandelt hij de situatie in Noord-Korea en Zuid-

Azië; in landen als Israël, Egypte, Libië en Syrië; in Iran; en ten slotte in Irak. Een aparte behandeling krijgt de relatie tussen schurkenstaten en het terrorisme. Massavernietigingswapens kunnen in handen komen van militante regeringen of terroristische organisaties. Müllers conclusie is dat zo'n proliferatie geen acuut veiligheidsrisico oplevert voor de Europese landen, al kan dit in de toekomst veranderen, bijvoorbeeld wanneer Cyprus en vooral Turkije ('which is within missile range of all its neighbours') lid worden van de EU. Voor de strijd tegen het terrorisme - 'a clear and imminent danger to European security' - is geen wondermiddel voorhanden. De bestrijding van deze dreiging vereist een complex van maatregelen 'of which military power is only a tiny part'. De Verenigde Staten neigen er echter toe het militaire middel te benadrukken ten detrimente van andere middelen,

zoals financiële maatregelen, ontwikkelingshulp, diplomatie, sociale en culturele maatregelen, middelen die aangewend kunnen worden op een manier 'that does not sacrifice liberal democracy on the altar of the fight against terrorism' (blz. 97). De terrorisme-proliferatiedreiging maakt transatlantische samenwerking noodzakelijk. Verschil in opvatting over de wereldorde en het unilaterale en hegemoniale streven van de huidige Verenigde Staten staan echter samenwerking tussen Europa en Amerika in de weg. De auteur bepleit een meer consistent Europees beleid, dat soms nee durft te zeggen tegen de Amerikaanse visie, maar constateert dat de Amerikaanse zienswijze thans slechts voor onenigheid binnen de Europese geleerden zorgt. (Een Franse versie van dit *Chaillot Paper* is voorhanden). (E.v.d.B.)

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde (E.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

**Burkard Schmitt (compiled by):
European armaments cooperation.
Core Documents.**

*Parijs: Institute for Security Studies
[of the] European Union, Chaillot
Papers, no. 59, 2003; 180 blz.;*
www.iss-eu.org; 8,= euro
ISSN 1017-7566

Europese Samenwerking op het gebied van bewapening staat nog in de kinderschoenen. "There is very little coordination between the various initiatives and no generally agreed blueprint for an overall architecture that could bring the various components together" (blz. 8). Het gaat om een complexe zaak, waarbij de inzet en de moeilijkheden groot zijn. Toch lijkt er meer belangstelling voor dit onderwerp te komen. In deze publikatie treft men elf documenten aan die betrekking hebben op Europese samenwerking op bewapeningsgebied. De meeste zijn van politiek of juridisch bindende aard, sommige hebben slechts 'declaratoire' betekenis. Zij kunnen dienen als achtergrondinformatie indien de komende Intergouvernementele Conferentie de kwestie van een gezamenlijke wapensector inderdaad op de agenda plaatst. Men treft er onder meer de teksten van de volgende documenten aan: het Handvest van de West-Europese Bewapenings Organisatie (1997); de Gedragscode van de Europese Unie inzake de export van wapens (1998); de Conventie die betrekking heeft op de totstandkoming van een organisatie voor een gemeenschappelijke samenwerking op wapengebied (1998); en de overeenkomsten die betrekking hebben op militaire, industriële en wetenschappelijke samenwerking op het terrein van de bewapening (2001 en 2002). Tevens is opgenomen de tekst van een rapport (2002) van de hand van een in 2001 opgerichte Europese Adviesgroep bestaande uit zes Europese Commissarissen en zeven 'aerospace industry chairmen', de Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en

Veiligheidsbeleid en twee leden van het Europees Parlement. Zij hadden tot taak het bestaande beleid en regelgevend kader voor de Europese ruimtevaartindustrie (aerospace) in Europa te analyseren en aanbevelingen te doen voor een verdere ontwikkeling. Hun rapport kreeg de titel mee: *Strategic Aerospace Review for the 21st Century. Creating a coherent market and policy framework for a vital European Industry*. Tot slot is er een 'Commission Communication' van 2003, getiteld 'Industrial and market issues. Towards an EU Defence Equipment Policy'. Ze beoogt een bijdrage te leveren aan grotere efficiëntie van de militaire uitrustingsindustrie, zowel een doel op zich zelf (aldus de conclusie) als een enorme uitdaging, indien de Unie van plan is een succesvol Veiligheids- en Defensiebeleid te ontwikkelen (blz. 179). (Er is ook een Franse versie van dit *Chaillot Paper* verkrijgbaar.) (F.v.d.B.)

Dov Lynch: Russia faces Europe.
*Parijs: Institute for Security Studies
[of the] European Union, Chaillot
Papers, no. 60, 2003; 107 blz.;*
www.iss-eu.org; 8,= euro
ISSN 1017-7566

Dit *Chaillot Paper* analyseert de gewijzigde posities op internationaal niveau van Rusland en Europa. Ondanks de dubbelzinnigheden van de Russische buitenlandse politiek staat Rusland, meer dan ooit het geval was, open voor samenwerking op veiligheidsgebied met de Euro-Atlantische gemeenschap. De uitbreiding van de EU met de Midden- en Oost-Europese landen brengt Rusland dichterbij Europa. De Verenigde Staten maken terugtrekkende bewegingen uit de vredeshandhavenende operaties in Europa en de NAVO wordt getransformeerd. Door dit alles komen Rusland en Europa in een andere verhouding tot elkaar te staan. In het eerste deel van *Russia faces Europe* worden aspecten van de

Russische besluitvorming behandeld en worden de motieven en premissen van Poetins buitenlands beleid geanalyseerd. Het tweede deel bevat een analyse van het beleid van Rusland - en de veranderingen daarin - ten opzichte van internationale instituties als de VN, de NAVO en de OVSE. Ook Ruslands bilaterale contacten worden behandeld. Een apart hoofdstukje is gewijd aan de theatergijzeling in Moskou in oktober 2002, die de Verenigde Staten en Rusland nader tot elkaar bracht, maar die tevens toonde dat Europa een enigszins andere benadering had van het geval-Tsjetsjenië dan Rusland, dat uitgaat van de premisse: 'there are no good Chechens - only terrorists'. Rusland merkte dat vele lidstaten van de EU zowel frustrerende partners kunnen zijn als bondgenoten waar het belangrijke kwesties van internationale veiligheid betreft. Dit laatste bleek uit de overeenkomstige benadering door Parijs, Berlijn en Moskou van de kwestie Irak. Het derde deel is gewijd aan de dialoog Rusland-EU, de veranderingen die zich de laatste tijd in hun relatie hebben voorgedaan en de uitdagingen waarmee een (eventueel) Europees-Russische partnerschap wordt geconfronteerd. In het laatste deel wordt de noodzaak bepleit van een 'high-level institutional mechanism to lead a security dialogue which is for the moment dispersed and irregular' (blz. 90-93). In een bijlage wordt een *case study*, (een soort blauwdruk) gepresenteerd van een mogelijk gezamenlijke EU-Russische benadering van het conflict in Moldovia, een land dat ingeklemd ligt tussen Oekraïne en Roemenië en waar sprake is van etnische strijd en een separatistische stroming. Voortgang bij de oplossing van dit conflict zou een heilzame invloed kunnen hebben op de gehele, instabiele, regio, terwijl een gezamenlijke actie een precedent schept en een impuls geeft aan de dialoog met Rusland. (Er is ook een Franse versie van dit *Chaillot Paper* verkrijgbaar.) (F.v.d.B.)

Hans van den Broek

argues that whereas in economic terms the European Union has proved to be a global giant, in international politics it is not much more than a dwarf, as has clearly been illustrated in the recent Iraqi crisis. In order to deliver the EU from this political micro status, it should accept leadership in its own set. The author therefore proposes that France, the United Kingdom and Germany now begin to take up their joint responsibility in crisis situations. These countries are the heavyweights among the member states, and, possibly even more important, in this 'Group of Three' the three different political mainstreams which tend to rival in each crisis situation, are represented, i.e. the transatlantic reflexes of the United Kingdom, the continental reflexes of France and the military reticent reflexes of Germany. Supposing these three countries are able - from their respective backgrounds and political orientations - to arrive at a joint proposal, there is a very good chance it will receive the support of the other member states (twenty-two in the future EU).

Peter van Grinsven & Jan Rood

present an overview and analysis of the most important outcomes of the so-called Convention on the Future of the European Union. This Convention presented its concept of a new constitutional treaty - that is supposed to be agreed upon next year at the end of the Intergovernmental Conference - to the European Council last June. The authors focus primarily on the future institutional balance of power within the EU, in particular the position of the European Commission, the (President of the) European Council and the European Minister of Foreign Affairs. After a short overview of the Convention's proceedings the final outcomes are analysed with special reference to the Dutch position. What are the consequences for the institutional equilibrium? What will be the most powerful institution? The authors argue that, in line with the proposals of the big member states, the European Council has become more powerful. Once again, the European Commission, despite some positive changes, seems to have lost weight in the institutional equilibrium. In the future European Union the member states will be pulling the strings more strongly than before.

Peter Bursens

states that since the first Verhofstadt-led government (1999-2003) Belgian foreign policy has been subject to a change of style. As has been the case for decades, Belgium is still a strong adherent of a federal European Union. However, it defends its positions with a stronger voice and more vigour than before. The author shows that also with respect to the European Convention Belgium has played an eye-catching role; it introduced the Declaration of Laeken (and therefore the Convention), it was represented by a large group of delegates (including the vice-president) and it was able to successfully defend some of its priorities. At the same time,

it must be stressed that the Convention never succeeded in becoming a popular issue within Belgium itself.

Jan Werts

argues that the smaller member states of the EU are going to lose their fight against the introduction of a permanent President of the European Council. The smaller countries' opposition is based on their experience that the European Council undermined the position of the Commission, which lost its right to define the terms of the legislative discussion. Now it is the European Council that in all of its meetings requests or even instructs the Commission and/or the Council of Ministers to get something done. During the recent European Convention the smaller countries defended in vain the continuation of the original Community method with a stronger role for the Commission and a half-yearly rotating Presidency. With a permanent President, the European Council will without doubt become the strongest institution.

Tom Sauer

describes how the European Union recently adapted its non-proliferation policy. Partly as a reaction to the internal split about the Iraq crisis, partly to answer the North Korean and Iran cases, the EU presented a draft Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction at the summit of Thessaloniki in June 2003. A new approach is the emphasis on sanctioning non-compliance and the introduction of non-proliferation instruments such as economic sanctions and the use of military force. Whether these instruments will be used in practice remains to be seen. Iran is a first test case. It seems, however, that the EU now takes the non-proliferation issue serious.

J.W. van der Meulen

sketches the context of the Polish referendum of June 2003 on the accession of Poland to the European Union. Although in this referendum the positive attitude towards accession was carried by a large majority (almost 77 per cent), it has to be noted that only just over 50 per cent of the Polish electorate turned up at the polls, and consequently the result was long in doubt. The initial hesitation among the Poles was understandable. The Miller-government has lost most of its popular support due to the high level of unemployment, the slow economic growth, as well as the emergence of a corruption scandal in the Polish media. Furthermore, it appeared that Polish EU membership would entail many disadvantages. Now that this membership is no longer in doubt, the author elaborates on what role Poland may play in the future European Union.

Bepaalt Brussel onze nationale wetgeving? Frustreert vrijhandel effectief milieubeleid? Spelen multinationals regeringen tegen elkaar uit? Of gebruikt de overheid internationale netwerken om nationale milieudoelen te bereiken?

De (on)mogelijkheden van nationaal milieubeleid onder invloed van globalisering staan centraal in de

Internationale Conferentie GLOBALISERING EN NATIONAAL MILIEUBELEID

Prominente sprekers van overheden, supranationale organisaties, universiteiten, bedrijven, en non-gouvernementele organisaties belichten de diverse aspecten. De Conferentie vindt plaats te Veldhoven van 22 t/m 24 september 2003 en is relevant voor beleidsambtenaren, wetenschappers, milieumanagers, consultants en medewerkers van non-gouvernementele organisaties.

Meer weten?

Bezoek www.uvt.nl/globalizationconference

Of neem contact op met

mw. Ilse van Eck (tel: 013 466 8015, fax: 013 466 8018, e-mail: globconf@uvt.nl)

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN

EN ANALYSES

THEMA'S 2003

Bruggen over de Atlantische afgrond; ontwikkelingshulp permanent herijkt; Belgisch buitenlands beleid; Vlaams of Brussels?: Middellandse Zee als symbool van verbondenheid; postmoderne diplomatie; economie en expansiedrift in Centraal-Afrika; uitbreiding Europese Unie als witte olifant; de Europese Conventie en de legitimering van de Europese Unie; brokstukken van Nederlands Europees beleid; islam en fundamentalisme in Indonesië en elders; de As van het Kwaad: van paria's tot partners

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

✂ Bestelbon

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____

adres _____

postcode _____ woonplaats _____

datum _____ handtekening _____

collegekaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2003 de kennismakingskorting