

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. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

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 € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

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

Losse nummers € 7,50 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 verveelvoudigd 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 2004

BOB VAN DEN BOS

Duivels dilemma in Brussel

FRITS BOLKESTEIN

Europa: er zijn grenzen

EPPO JANSEN

Tanend draagvlak: pleidooi voor Europese politieke ruimte

BEN CRUM

**EU-Grondwet en doeltreffend beleid:
zijn *Governance* en *Government* verenigbaar?**

JOEP BOERBOOM

**Controle op Brussel door Kamer kan beter:
samenwerking voorkomt achterhoedegevechten**

ROB BOUDEWIJN & PETER VAN GRINSVEN

**Geloofwaardigheid boven sentimenten:
EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije**

CHRISTIEN VAN TRICHT & ANTON VAN HOOFF

Het oude Europa als klassieke bondsstaat?

RESPONS

HERBERT TOMBEUR

Federalisme, federaties en de Europese Unie
ADRIAN IVAN

**Roemenië en toetreding tot de EU:
nuancering van subjectieve evaluaties**
MENDELTEJAN KEULEN & ROB BOUDEWIJN

Repliek:

Roemenië: te laat en te langzaam

BESPREKINGSARTIKEL

J.VAN IERSEL

Leerzame aspecten voor de EU van de periode-Delors

BOEKBESPREKINGEN

JAN WERTS OVER

Hoe Balkenende de Brusselse politiek bedwong
SVEN BISCOP OVER

Europees alternatief voor Amerikaans veiligheidsbeleid?
J.W.VAN DER MEULEN OVER

**Wegdromend tussen de kazuifels:
cultuurhistorische verkenningen in Polen**

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES

Duivels dilemma in Brussel

BOB VAN DEN BOS

DOOR DE ALOM BEJUBELDE VAL VAN DE MUUR WORDT VERDER bouwen aan Europa een heidens karwei: er doemen duivelse dilemma's op. De twee voornaamste vraagstukken waar de uitgebreide EU voor staat, zijn de *bestuurbaarheid* en de *legitimiteit*. Ook een Unie van 25 en straks meer lidstaten moet slagvaardig kunnen blijven opereren. Tegelijkertijd mogen het fundament, de steun en betrokkenheid van de burgers, niet verder eroderen. De oplossing van het ene fundamentele probleem gaat echter ten koste van het andere. Bang voor de duivel en de kiezer blijven politici hun ongelooftwaardige bezweringsformules preken. Dat kan niet goed gaan.

De hereniging van Europa heeft het integratieproces in een stroomversnelling gebracht. De verdragswijzigingen om de slagkracht en de democratische dimensie te versterken, volgden elkaar in snel tempo op. Maastricht, Amsterdam, Nice en uiteindelijk het Grondwettelijk Verdrag. Er was geen tijd voor consolidatie. Naarmate de toetredingen dichterbij kwamen, nam de urgentie van verdere europeanisering toe. Achtereenvolgende verdragsteksten perkten de nationale zeggenschap steeds verder in, om te voorkomen dat de sterk verbrede besluitvorming zou vastlopen. De uitbreiding gaat bovendien gepaard met een voortdurend aanzwellende regelgeving. Het gevolg is dat de lidstaten afzonderlijk over steeds meer steeds minder te vertellen krijgen.

Blijkbaar was er ook te weinig tijd de bevolking bij dit veranderingsproces te betrekken. Als er ergens consensus over bestaat in de EU, dan is het wel dat de afstand tussen het Brussels bestuur en de burgers steeds groter wordt. De overeengekomen bevoegdheidsuitbreidingen van het Europees Parlement hebben dit niet kunnen voorkomen. Bevolking en media blijven zich veel meer op hun nationale parlement oriënteren dan op het Europese. Daar komt bij dat de toetreding van Midden-Europese landen op zich zelf al veel mensen huiverig had gemaakt. Wat gaat dat niet

betekenen voor belastinggeld, criminaliteit en invasies op onze arbeidsmarkt? Referentiekader is niet het breder Europese perspectief, maar de eigen staat of regio. Deze lijken er steeds bekaaidier vanaf te komen.

Een zeer omvangrijke EU kan echter alleen effectief blijven functioneren als nationale en regionale belangen worden ingetoomd. Onvermijdelijk houdt dit een verdergaande overdracht van bevoegdheden van nationale regeringen en (daarmee ook) parlementen in naar de Commissie en het Europees Parlement. Maar deze europeanisering is nu juist waar de bevolking moeite mee heeft, die zij althans (nog) niet bereid is te accepteren. Aldus komt meer dan ooit de effectiviteit op gespannen voet te staan met de legitimiteit.

Dit probleem wordt verergerd doordat een toenemend aantal politici bijdraagt aan een opinieklimaat van 'hoe minder Europa hoe beter'. Volgens VVD-leider Van Aartsen gaat de eurosceptis van zijn partij zelfs niet ver genoeg. Hij weet de liberale nederlaag bij de recente verkiezingen nota bene aan een te Europa-vriendelijke campagne. Ook de PvdA heeft haar pro-Europese traditie ingeruild voor het electoraal-opportunistisch adagium: 'Europa alleen bij strikte noodzaak'. Met anti-Brussel-campagnes wisten de SP en Van Buitenen opmerkelijk veel kiezers te mobiliseren.

Dit inspelen op de publieke onvrede over Europa is bepaald geen typisch Nederlands verschijnsel. De EU blijkt zich goed te lenen voor de zondebokfunctie. Zij is ondoorzichtig en bijna niemand weet er veel van. Gevoelens van onbehagen kunnen zich vrijelijk richten op een bolwerk dat binnen de nationale context nauwelijks verdedigers kent. De media berichten er doorgaans uiterst selectief over, met bijzondere aandacht voor alles wat (nog) niet deugt. Wat de EU wel tot stand heeft gebracht, is zelden nog een populair gespreksonderwerp. Europese idealisten worden doorgaans met het respect bejegend dat we reserveren voor een deerniswekkend folkloristisch ras dat op uitsterven staat.

Uit analyses van de Europese en een reeks nationale verkiezingen blijkt dat de proteststem de nieuwe politieke cultuur in Europa weerspiegelt. Nieuwe partijen, met misnoegen als belangrijkste boodschap, doen het overal verrassend goed. Ook Pim Fortuyn was geen typisch Nederlands verschijnsel. In veel landen ligt het politieke *establishment* onder vuur. Mensen stemmen overal steeds minder langs traditionele ideologische lijnen. Het gaat vooral om standpunten van een partij over veiligheid en criminaliteit, immigratie en integratie en welke reputatie zij heeft als bestuurder: behoorlijk of incompetent en corrupt. Kiezers laten zich in afnemende mate leiden door sociaal-economische programma's. Gevolg is dat centrum-rechts veel terrein wint, dat rechts-radicalen partijen zich bijna overal handhaven, dat gematigd-links met een steeds rechtser agenda naar het centrum schuift en dat uiterst-links afkalft.

Nogal wat electoraal succesvolle politici wijzen naar de EU als de oorzaak van de problemen in plaats van bron voor oplossingen. Zij wentelen maar al te graag hun eigen onvermogen af op het anonieme Brussel. Minder bemoeizucht van Europa, subsidiariteit, meer de eigen boontjes doppen, dan komt het weer goed. Het is zelfbedrog, waar kiezers massaal in tuinen. Het nationaal probleemoplossend vermogen wordt inmiddels verregaand beperkt door de maatschappelijke en bestuurlijke Europese integratie. Internationale criminaliteit, immigratie- en asielbeleid, landbouw, transport, milieu, economisch concurrentievermogen of monetaire stabiliteit kunnen alleen op EU-niveau doeltreffend worden aangepakt.

De onvrede van kiezers richt zich vooral ook op de aard van de politieke besluitvorming in Brussel. Op nationaal niveau ergeren mensen zich al snel aan vage compromissen, onduidelijke tegenstellingen, verhullend taalgebruik en de inmiddels beruchte achterkamertjespolitiek. Politici moeten durven zeggen waar het op staat. Het Poldermodel is uit, zelfs in Nederland. In deze nieuwe politieke cultuur moet Brussel het natuurlijk helemaal ontgelden. Het wordt gezien als het bureaucratisch bolwerk bij uitstek, waar de fraude welig tiert; kortom, de ondoorzichtigheid ten top. Zo is het hoogst onduidelijk wat de politieke verschillen zijn in het Europees Parlement en waar het dus bij de recente verkiezingen om ging.

De oplossing werd tijdens de Europese verkiezingscampagne van alle kanten aangedragen. Transparantie, transparantie!, riepen de kandidaten in koor. We moeten de tegenstellingen scherper maken. Weg met de compromissencultuur, lang leve het open debat. Nooit meer zetten we een stap in die vermaledijde achterkamertjes. Politieke conflicten moeten vooral niet vermeden worden. Deze trekken de aandacht van de media en daarmee van een breed publiek. Alleen door politi-

sering kan de burger bij de EU worden betrokken. Het nieuwe grondwettelijk verdrag is een typisch voortbrengsel van de oude politiek van besluitvorming achter gesloten deuren. Het wordt de hoogste tijd de bevolking hierover te raadplegen.

Op de eerste de beste vergadering van het Europees Parlement na de verkiezingen was het meteen raak. Zijn nieuwe voorzitter Josep Borrell werd 'gekozen', nadat de twee grootste partijen, de Europese Volkspartij (EVP) en de Partij voor Europese Sociaal-Democraten er in de wandelgangen met elkaar overeenstemming over hadden bereikt. Als kampioenen van de transparantie waren de Liberalen hier zeer verontwaardigd over, hoewel ze de vorige keer zelf zo'n akkoord met de EVP hadden gesloten en dit ook nu weer hadden geprobeerd. Vervolgens werd de benoeming van de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie, José Barroso, goedgekeurd. Het voorstel hiertoe kwam van de regeringsleiders, die dit in uiterst moeizame onderonsjes hadden bekookstofd. Tussen woorden en daden lag slechts één dag: die van de verkiezingen.

De grote vraag is hoe de voorgenomen politisering van de Europese politiek zich verhoudt tot de bestuurbaarheid van een Unie van 25 en straks meer dan 30 lidstaten. Zoveel betrokkenen, zoveel uiteenlopende belangen, politieke culturen en inzichten kunnen alleen op één noemer worden gebracht als de scherpe kanten van opinies worden afgehaald en bereidheid tot compromissen het leidend principe wordt. Alleen depolitisering kan voorkomen dat de besluitvorming in een zeer brede Unie vastloopt. Regeringen moeten eraan wennen overstemd te worden. Het zeer groot-schalige Europees Parlement kan alleen zijn wetgevend en controletaken effectief blijven uitvoeren, als de leden zich meer richten op wat hen bindt dan op wat hen scheidt.

Aldus stuiten de voornemens om de legitimiteit te vergroten op de noodzaak de besluitvorming in een uitgebreide Unie beheersbaar te houden. Wanneer de praktijk anders blijkt dan aangekondigd, raken de burgers juist eerder vervreemd van Europa dan dat ze er vertrouwen in krijgen. De enige manier om dit te voorkomen is eerlijkheid betrachten over de implicaties van Europese samenwerking op grote schaal. Onwetende kiezers naar de mond praten uit electoraal gewin brengt ons steeds verder van huis. De ontevredenheidscultuur moet niet worden aangewakkerd, maar bestreden worden met tastbare resultaten. Burgers kunnen alleen bij Europa betrokken worden als zichtbaar wordt wat ze eraan hebben.

Over de auteur

BOB VAN DEN BOS is politicoloog en oud-lid van het Nederlandse en het Europese Parlement.

Europa: er zijn grenzen

FRITS BOLKESTEIN

GEMETEN AAN DE LENGTE VAN EEN MENSENLEVEN is de Europese integratie een van de succesverhalen van de tweede helft van de twintigste eeuw. Voor iemand die zich de Tweede Wereldoorlog nog voor de geest kan halen, is de wending in de lotgevallen van Europa zonder meer dramatisch. De voornaamste doeleinden van de *Founding Fathers* van de Europese Gemeenschap

in de jaren vijftig waren drieërlei: het voorkomen van een nieuwe oorlog tussen Frankrijk en Duitsland; verzet bieden aan de dreiging van Sovjet-Rusland; en de wederopbouw van de Europese economie.

Vijftig jaar later zijn al deze doeleinden vervuld. Frankrijk en Duitsland zijn nog steeds de grote motor van het Europese ideaal; de Sovjetunie is ontmanteld; en Europa is een wereldmogendheid op economisch en handelsgebied. In 1946 had niemand durven dromen van dergelijke ontwikkelingen. Eenieder die zich bezint op de toekomst van de Europese integratie, stuit thans op de vraag: waar liggen de grenzen van Europa, zowel in geografisch als politiek opzicht?

Tijdens de recente bijeenkomst van de Europese Raad in Brussel werd de Europese Unie geconfronteerd met een van haar natuurlijke grenzen. De regeringsleiders en het Franse staatshoofd twistten over de benoeming van een nieuwe voorzitter van de Europese Commissie. De belangrijkste slotsom die men uit die bijeenkomst kan trekken, is dat het Europees besluitvormingsproces minder doeltreffend wordt naarmate er meer landen aan de onderhandelingstafel zitten. Hoe groter de groep, des te kleiner het aantal besluiten. Tot voor kort was het algemeen gebruik dat voorafgaand aan Europese topontmoetingen de grote lidstaten afzonderlijk tot onderlinge overeenstemming kwamen, waaraan de kleinere landen slechts hun goedkeuring hoefden te geven. Als Parijs en Berlijn hadden gesproken, werd de rest verwacht haar mond

Wat zijn de nieuw te formuleren hoofddoelstellingen van de Europese integratie en welke criteria voor de kerntaken van de Europese Unie kunnen daaruit worden gedestilleerd?

te houden. Deze tijd komt nooit weer. Een Europese Unie van 25 landen maakt alternatieve coalitievorming mogelijk om de traditionele Frans-Duits as te blokkeren.

Binnen de Europese Unie begint het machtsevenwicht te verschuiven. Er is niet langer sprake van een duidelijke politieke leiding, geen centrale oriëntatie. Na de Europese Raad van Nice schreef *Le Monde*: 'L'Europe, la fin du jardin à la française'. Vroeger had Frankrijk vormgegeven aan zowel de Europese integratie als aan Europese instellingen. Het Europees bestuur kreeg een Franse 'ziel'. Frans was de belangrijkste taal voor het dagelijks beheer en verkeer van de gemeenschap. Fransen bezetten tal van sleutelposities. Het allerbelangrijkste was dat Frankrijk de centrale denkbeelden voor het Europees project formuleerde, waarbij het steunde op de Duitsers voor het geld en op de Italianen voor de nodige flexibiliteit. De vroegere Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright zei eens: 'Om Europa te begrijpen moet je geniaal zijn of Frans.'

Voornaamste gevolgen van de uitbreiding

De Europese Unie kan nooit een federatie worden waarin elk van de deelnemende landen de rol krijgt toebedeeld van een lidstaat van de Amerikaanse Unie. Velen van degenen die thans werkzaam zijn bij Europese instellingen, zien dit soort federalisme als hun

hoogste ideaal: de weg naar het beloofde land. Dit geeft hun federalistische redeneringen een bijna missionair karakter. In de praktijk is een Europese federatie van 25 of meer losse naties echter een mythe.

Op economisch gebied is Europa een wereldmacht. Militair en politiek gezien, is Europa echter een regionale mogendheid. Wat betreft handel, investeringen en economische betrekkingen heeft Europa het recht erop te staan dat zijn stem wordt gehoord. Dit is een van de sterkste troeven van de Europese Unie en het meest spectaculaire succes van de integratiepolitiek. Het is een van de redenen waarom het Nederlandse Voorzitterschap zich moet concentreren op het Lisabon-proces en in de economische dossiers een paar belangrijke knopen moet helpen doorhakken, zoals het gemeenschappelijk Europees octrooi.

Een Europese defensiestrategie op hetzelfde niveau als dat van de Verenigde Staten vergt allereerst een gemeenschappelijk beleid. De recente crisis inzake Irak liet zien dat een dergelijk gemeenschappelijk beleid nog niet bestaat. Evenzeer noodzakelijk voor een uitvoerbare defensiestrategie is het bestaan van een geloofwaardig defensief vermogen. Ook hiervan is nog geen sprake. Indien Europa streeft naar een militair vermogen dat Amerikaanse criteria benadert, dient het zijn defensie-uitgaven te verdubbelen of zelfs te verdrievoudigen. Het ziet er niet naar uit dat de Europese kiezers hier ooit voor zullen stemmen. Meer geld voor wapens betekent minder geld voor pensioenen.

Het project Europa blijft zich uitbreiden, omdat er geen goed geregeld mechanisme bestaat dat zijn omvang beperkingen oplegt. Europa is een Unie zonder *Ordnungspolitik*. Zijn expansie is zowel politiek als geografisch. We doen meer én worden groter. Juist deze combinatie dreigt het beheer van de Europese Unie onmogelijk te maken.

Geografie

Wat betreft de aardrijkskundige grenzen van Europa kan men stellen dat op zich zelf de groei van de EU van de Oude Zes naar negen, tien, twaalf, vijftien en nu vijftientig lidstaten een goede zaak is geweest. Hoe groter het gebied waarin sprake is van een vrij verkeer van goederen, diensten, mensen en kapitaal, des te groter zijn de voordelen voor ons allen, niet alleen voor ondernemers, maar ook voor gewone mensen. Bovendien heeft het integratieproces belangrijk bijgedragen aan een positief beeld van Europa elders in de wereld.

De uitbreiding van de Unie in oostelijke richting, die thans werkelijkheid wordt, is een historische en morele verplichting. Tegelijkertijd is zij ook enigszins beangstigend. Vanwege onze schuldgevoelens zijn er

beloften gedaan aan diverse landen onder de volgende reeks potentiële kandidaten. Het gaat hier om Witrusland en Oekraïne. Bovendien heeft Silvio Berlusconi op eigen initiatief geprobeerd bij de Russische president Poetin in het geveel te komen door hem het EU-lidmaatschap te beloven. Dit is onverstandig. We hoeven ons er niet over te schamen te erkennen dat er grenzen bestaan. De EU dient geen verwachtingen te wekken die zij niet van plan is waar te maken. Buitenlands beleid is geen kwestie van aardig willen zijn. Het gaat erom eigen belangen te waarborgen.

De verhouding tot Turkije is duidelijk: nadat het meer dan dertig jaar in de Europese wachtkamer had gezeten, besloot uiteindelijk de Europese Raad van Helsinki in 1999 dat het land als kandidaat-lid aanvaard diende te worden. Tegen het einde van 2002 zeiden de regeringsleiders van de EU echter dat het nog niet mogelijk was een datum vast te stellen voor het begin van de toetredingsonderhandelingen, aangezien Turkije nog niet had voldaan aan de noodzakelijke politieke en economische voorwaarden. De Europese Raad verzocht de Europese Commissie vervolgens om vóór eind 2004 een adviesdatum vast te stellen. Dat was een heel moedige stap van de Europese leiders. Het definitief besluit over deze datum zal op de Europese top onder Nederlands voorzitterschap in december 2004 worden genomen. Dit zal een buitengewoon belangrijke kwestie zijn die het Nederlands voorzitterschap zal moeten afhandelen.

Als we de behoefte aan Europese grenzen accepteren, moeten we ook de noodzaak aanvaarden van een Europees grensbeleid. Het is niet vreemd dat Europa zijn eigen asielregels zou vaststellen: wie laten we toe en wie niet. Hetzelfde geldt voor een Europese grens-politie. De Europese interne markt kan alleen floreren als we de externe grenzen van die markt waarborgen. Dit betekent dat de oostgrenzen van Polen en de Baltische staten adequaat bewaakt moeten worden. In geen geval mogen deze grenzen Zwitserse gatenkaas worden, die smokkelaars naar believen kunnen passeren. Het is redelijk dat alle landen die profiteren van de afschaffing van douanetarieven binnen de EU, meebetalen aan de bescherming van onze *gemeenschappelijke externe grens*. Het Nederlands voorzitterschap dient zeker voorstellen proberen te bespoedigen voor de vorming van een gemeenschappelijk asielbeleid, omdat dit een van de gebieden is waarop de EU achterloopt.

Beleid

De Europese integratie heeft de doeleinden gerealiseerd zoals de pioniers ze in de jaren vijftig hadden geformuleerd. In dit opzicht is de Europese Unie dus een spectaculair succes. Betekent dit dat we het nu

zonder haar kunnen stellen? Uiteraard niet, maar we dienen ons vervolgens af te vragen wat vandaag de dag de drie centrale doeleinden zouden moeten zijn. Ik stel *drie hoofddoelstellingen* voor: de vergroting van de algehele welvaart en werkgelegenheid binnen de Europese Unie; het vervullen van de juridische, maatschappelijke en milieuvorwaarden om dit te realiseren; en het leveren van een positieve bijdrage aan de wereld om ons heen.

Indien wij deze drie hoofddoelstellingen aanhouden, wordt het mogelijk criteria te formuleren voor de *kerntaken van de Europese Unie*. Ook hier gaat het om drie zaken: het uit de weg ruimen van alle hinderpalen voor het economisch verkeer tussen de lidstaten; het oplossen van grensoverschrijdende problemen; en het benutten van schaalvoordelen. Dit zijn drie motieven die de overdracht van nationale taken naar de EU rechtvaardigen. Evenzeer zouden echter taken die thans door de EU worden uitgevoerd maar die niet aan een van de bovengenoemde criteria beantwoorden, weer overgedragen dienen te worden aan de rechtsbevoegdheid van de afzonderlijke lidstaten. Zodoende blijven er in grote lijnen *zes beleidsterreinen* van belang.

In de *allereerste plaats* is er het vraagstuk van het *economisch beleid*. Maatregelen die betrekking hebben op de ontwikkeling van de interne markt voldoen aan bovengenoemde criteria; en zij vormen derhalve een volmaakt voorbeeld van wat Europa moet doen en moet blijven doen (aangezien de interne markt permanent toezicht en aanpassing vergt). In wezen komt dit neer op deregulering, die gevolgd wordt door een bepaalde mate van nieuwe regelgeving op Europees niveau. Het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal heeft de nationale economie van de lidstaten een geweldige impuls gegeven. Dit betekent echter niet dat het nationaal economisch beleid van de afzonderlijke lidstaten geïntegreerd dient te worden.

Er is geen noodzaak van een gecentraliseerde *gouvernance économique*. Fiscale harmonisering is alleen nodig voor zover zij situaties uit de weg helpt ruimen die eerlijke concurrentie binnen de interne markt kunnen schaden. In de praktijk betekent dit dat het wenselijk is gemeenschappelijke tarieven te ontwikkelen voor indirecte belastingen, zoals de BTW en accijnzen. Maar het is niet noodzakelijk de inkomstenbelasting of bedrijfswinstbelasting te harmoniseren.

Er is ook geen behoefte aan bevordering van 'nationale kampioenen', zoals Frankrijk en Duitsland hebben voorgesteld. Een interventionistisch industriebeleid werkt niet, omdat beleidsambtenaren en politici geen inzicht in marktontwikkeling hebben. Zij hebben de neiging niet de winnaars maar de verliezers te begunstigen. Een beleid van 'nationale kampioenen' is

dan ook onverenigbaar met de doelstelling van de Raad van Lissabon om Europa tegen 2010 de meeste concurrerende economie ter wereld te maken.

In de *tweede plaats*, het thema van een *gemeenschappelijk sociaal beleid* lijkt slechts beperkte schaalvoordelen op te leveren. Waarom zou er bijvoorbeeld wetgeving op Europees niveau moeten komen voor kinderopvang? Er wordt ten onrechte gesuggereerd dat niet-geharmoniseerde wetgeving zou leiden tot sociale *dumping*-praktijken. Weliswaar hebben sommige ondernemingen arbeid overgeheveld naar lage-lonenlanden. Maar net zo goed hebben andere ondernemingen gekozen voor landen met een goede infrastructuur en een hoog opleidingsniveau. Het comparatief voordeel van minder welvarende landen blijft hun lage loonpeil. Indien van buitenaf pogingen worden gedaan het niveau van deze lonen omhoog te brengen, zal de economische ontwikkeling van deze landen worden gehinderd. Sociaal beleid kan maar beter aan de lidstaten worden overgelaten. Het beste sociaal beleid is het scheppen van werkgelegenheid.

Een *derde beleidsthema* is de kwestie van de *cohesie- en structuurfondsen*. Deze fondsen bieden *interne ontwikkelingshulp* aan de armste regio's van de EU. Zij bestrijken eenderde van de totale begroting van de Unie (32 miljard euro). De redenering is dat de vrije markt de armste regio's het zwaarste treft en dat deze gebieden daarom extra steun verdienen. De feiten suggereren echter dat de economische groei in Spanje en Portugal al groter was dan in de rest van Europa *voordat* de structuurfondsen voor een geldstroom zorgden. Buitenlandse investeringen werden aangehouden dank zij lage lonen en het aanstaand lidmaatschap.

Ten *vierde*, het verhaal van het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* heeft twee kanten. Aan de ene kant zou vermindering van subsidies (die nu jaarlijks 49 miljard euro belopen) tot prijsverlaging leiden en begrotingsruimte scheppen voor andere projecten. Zij zou ook de markten openbreken voor voedselproducten van Derde-Wereldlanden; wat een grotere bijdrage zou leveren aan hun algeheel welvaartsniveau dan rechtstreekse ontwikkelingshulp. Zo'n vermindering zou ook de patstelling in de laatste ronde van de WTO in Cancún hebben kunnen helpen doorbreken. Anderzijds waarborgt het gemeenschappelijk landbouwbeleid de elementaire voedselvoorziening en bevordert dit beleid het landschapsbeheer, het regionaal beleid en de sociale cohesie. Het is maar de vraag, evenwel, of de Europese Unie deze laatste drie beleidsdoelstellingen dient te subsidiëren. Het lijkt waarschijnlijk dat de lidstaten een en ander beter zelf kunnen doen.

In de *vijfde plaats* gaat het om het reeds aangestipt beleid inzake *justitie en binnenlandse zaken*. Aangezien

de interne markt het vrij en onbelemmerd verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen inhoudt, is het logisch dat handhaving van de wet en orde en het politiewerk op gemeenschapsbrede schaal dienen te worden gecoördineerd. Dit geldt zeker voor grensoverschrijdende misdaad, voor immigratie en voor de bescherming van de buitengrenzen van de EU. Het Verdrag van Amsterdam (1997) kondigde plannen aan voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Tot nu toe is een dergelijk beleid niet ontworpen. Het dient urgente noodzaak te blijven voor het Nederlandse voorzitterschap.

Ten zesde nog een korte blik op kwesties die verband houden met een *gemeenschappelijk buitenlands beleid*. In theorie zou een dergelijk beleid geweldige schaalvoordelen bieden. In de praktijk is de EU slechts in staat die voordelen te incasseren op het gebied van de internationale handel. Laten we geen illusies koesteren met betrekking tot een buitenlands beleid. De perspectieven en belangen van de grote lidstaten lopen te ver uiteen om een dergelijk beleid mogelijk te maken, zeker op de korte termijn.

Subsidiariteit en decentralisering

In het laatste decennium van het debat over het Europese project was er één veelbesproken bijzonder begrip dat (zoals we moesten geloven) een bijdrage zou leveren aan de juiste afbakening en begrenzing van EU-beleid. Ik doel hier op de term *subsidiariteit*. Het was de bedoeling dat het subsidiariteitscriterium 'als een scherp mes' zou worden gehanteerd. Het ziet er nu duidelijk naar uit dat het slijpen van het mes door een kracht van buiten moet komen.

Het gaat hier om een van de belangrijkste voordelen van de nieuwe Europese constitutie, zoals die is ontworpen door de Europese Conventie en overeengekomen door de Europese Raad. De constitutie voorziet er – voor de eerste keer – in dat nationale parlementen een toezichthoudende rol krijgen inzake Europese wetgeving. Wanneer de Europese Commissie een nieuw stuk wetgeving voorstelt aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement, dient zij ook een exemplaar toe te zenden aan de volksvertegenwoordigers van de lidstaten. Indien eenderde van deze parlementen Brussel binnen zes weken laten weten dat naar hun mening het onderwerp van de wetgeving geen zaak is voor de Unie, zal de Commissie gedwongen worden haar stellingname te heroverwegen. Indien alle 25 nationale parlementen, mogelijkkerwijs onder druk van de openbare mening, deze rol van waakhond ernstig nemen, zou dit resulteren in een welkome decentralisering.

Over de auteur

MR. DR. F. BOLKESTEIN is lid van de Europese Commissie. Dit artikel is een marginale bewerking van de tekst die hij uitsprak op 25 juni 2004 in het kader van de TEPSA-conferentie (Trans European Policy Studies Association) in samenwerking met het Instituut Clingendael te Den Haag. [Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp; typwerk Marianne Velders.]

AANBIEDING AAN ABONNEES

100 exemplaren jubileumbundel
50 jaar Internationale Spectator

De nationale staat
onhoudbaar maar onmisbaar

Het perspectief van Europese
integratie en mondialisering

Assen: Van Gorcum, 1996; 154 blz.

Twaalf opstellen over actuele thema's

Over staatsvorming en ontstatelijking;
staat, markt en ideologie;
overlevingskansen van het statenstelsel;
levensvatbaarheid van nationale staten;
de EU als democratische rechtsstaat;
marktintegratie en beleidsintegratie;
de positie van de kleine staten

Bijdragen van o.a. A. van Staden, Koen Koch,
J.Q.Th. Rood, Bart Tromp, Jacobus Delwaide,
G. van Benthem van den Bergh,
Ernst M.H. Hirsch Ballin, S. Rozemond,
Stanley Hoffmann en Willem Frijhoff

Bestel nu voor het bescheiden bedrag van 5 euro
(inclusief administratie- en verzendkosten)
bij administratiebureau Internationale Spectator:
e-mail: cabdoel@clingendael.nl
of: pb 93080, 2509 AB Den Haag

Tanend draagvlak: pleidooi voor Europese politieke ruimte

EPPO JANSEN

TERWIJL DE BETEKENIS VAN DE EUROPESE eenwording groeit, neemt het draagvlak af. We slagen er niet in een Unie van de grond te krijgen waarmee de burger zich identificeert. Regeringen lopen telkens weer weg van het Europa dat betrokkenheid en een enkele maal misschien zelfs genegenheid zou wekken. Zij durven de kwalitatieve sprong niet aan naar een samenwerking die aanzienlijk meer soevereiniteitsoverdracht zou eisen, maar ook aanzienlijk meer rendement zou geven. Dat zou een Unie opleveren die zich in de wereld met één stem kan laten horen, niet alleen op economisch terrein maar ook bij het buitenlands en veiligheidsbeleid, de misdaadbestrijding en het vreemdelingenbeleid.

Natuurlijk zijn er op deze gebieden de laatste jaren vorderingen gemaakt. Maar neem je slagvaardigheid en overtuigingskracht als toetsstenen, dan gaat het allemaal erg langzaam. Tussen droom en daad zijn er ook hier zoveel praktische bezwaren, dat regeringen op het beslissende moment steeds afhaken bij hun telkens uitgedragen, hooggestemde ambities. Zij vallen dan weer terug op het Europa waar niemand van houdt.

Dat is het Europa van de gemeenschappelijke markt. Dat werkt met veel succes in ons aller voordeel en staat garant voor onze welvaart. Het draagt al zorg voor 50% van de regelgeving in ons dagelijks bestaan. Maar het wekt bij de burger geen enkele hartstocht: 'L'Europe, la mal aimée'. Je kunt het ook anders zeggen: Europa is sterk op de terreinen die de verbeelding van de burger niet raken en zwak op de terreinen waar dat wel het geval zou zijn.

Gevolg van die stelselmatige terugval is dat we in een vicieuze cirkel blijven zitten, die we niet weten te doorbreken. De regeringen klagen daarbij om het hardst over de onverschilligheid van de burgers en proberen dezen met wervende slogans en andere lekkernij-

Europese eenwording lijkt tegenwoordig op een toneelstuk waarbij de regie ontbreekt. De acteurs hebben besloten iedere dag te improviseren. Soms levert dat een overtuigende voorstelling op, meestal heeft het publiek de neiging de zaal vroegtijdig te verlaten. Er is een regie nodig die de Europese burger nog wel kan boeien.

en te bekeren. Maar de stappen die een dergelijke bekering tot gevolg zou hebben, ook zonder campagnes, zetten zij niet. Het lijkt of zij het Europa dat zij zeggen te willen, uiteindelijk niet willen.

Tegen bovenstaande redenering kan natuurlijk veel worden ingebracht. De realiteit dwingt tot de constatering dat de nationale staten in Europa nog te sterk zijn om de supranationaliteit op brede schaal te omarmen. Soevereiniteit wordt op veel terreinen nog gekoesterd als een geliefde die men niet wil laten vertrekken, ook al gaat het veelal om een illusie. Het gevoel dat Europa 'menens' wordt, leidt tot begrijpelijke maar vaak ook irrationele defensieve reacties bij de burger.

Kenmerkend voor de tijdgeest is dat politici voortdurend met bravoure roepen dat 'Europa zich niet met alles moet bemoeien', alsof er in Brussel een hongerig monster op de loer ligt. Dat klinkt haast unfair ten opzichte van het positieve dat Europese bemoeienis wél heeft bereikt. Het subsidiariteitsbeginsel beleeft gouden tijden en wordt uitzinnig geroemd. Toch is op de keper beschouwd Europa zelden te ver gegaan, en als dat toch gebeurde, was dat omdat de Raad van Ministers daarmee instemde.

Theoretisch acceptabele modellen hebben het nadeel dat ze door menselijke wezens in praktijk moe-

ten worden gebracht. Het lange-termijnproject Europa wordt uitgevoerd door korte-termijnpolitici. Dezen zullen steeds de neiging hebben het nationale referentiekader op te zoeken. Met Europa scoor je immers niet. Dus wordt bij de burger de indruk gewekt dat zijn land een voetbalwedstrijd tegen 'Brussel' speelt, terwijl in feite alle landen in hetzelfde team spelen.

Voelbaar is hier dat de generatie die nog een duidelijke herinnering heeft aan de Tweede Wereldoorlog, geen rol meer speelt in de politiek. Met Kohl en Mitterrand ('le nationalisme, c'est la guerre') lijken de twee laatste Europese leiders van betekenis te zijn verdwenen. De hoofdrolspelers van nu lijken zich primair op te werpen als verdediger van nationale belangen. Het kost hun moeite zich te vereenzelvigen met het Europees belang en duidelijk te maken dat dit meestal overeenkomt met het nationale belang. Zij missen zo de dimensie die hen ook buiten de grenzen van het eigen land krediet en overtuigingskracht oplevert.

Europa lijkt tegenwoordig, zo gauw het zich buiten de markt begeeft, vaak op een toneelstuk waarbij de regie ontbreekt. De acteurs hebben besloten iedere dag te improviseren. Een enkele keer levert dit een overtuigende voorstelling op. Meestal heeft het publiek echter de neiging de zaal te verlaten.

Ongetwijfeld wordt het gebrek aan inspiratie ook beïnvloed door het ontbreken van een duidelijk zichtbare 'gemeenschappelijke vijand', zoals ten tijde van de tweedeling in Europa het geval was. Het sluiten der rijen werd daardoor aangemoedigd, alsook het verlangen aan te tonen dat ons 'model' beter werkte. Het internationaal terrorisme heeft die functie maar ten dele overgenomen. Als verschijnsel is het tot nu toe toch te ongrijpbaar gebleken om – afgezien van enkele concrete punten, zoals het Europees arrestatiebevel – meer cohesie af te dwingen. De wereld van 2040, waarin China wellicht nadrukkelijk de hoofdrol speelt, ligt nog te veraf als bangmaker.

Erkend moet dus worden dat wat het ideale Europa mag lijken, in de praktijk voorlopig op veel weerstanden stuit. Tegelijkertijd wijst alles erop dat indien de integratie op de huidige voet wordt voortgezet, dit proces van binnenuit bedreigd wordt door toenemende onverschilligheid of zelfs vijandigheid van de burger. De recente verkiezingen voor het Europees Parlement, de laatdunkende teneur van uitingen in de media, het gebrek aan enthousiasme rond de uitbreiding, de panische angst voor werknemers uit de nieuwe lidstaten, het aanhoudend geweeklaag over de euro, en onnoemelijk veel gesprekken aan de borreltafel zijn even zovele tekenen in die richting. Waar de Europese samenwerking vroeger aan die zelfde borreltafel nog wel eens uitgelegd kon worden als een verstandshuwelijk, stuit dit nu vaak op regelrechte afkeer.

Was hier met vijftien lidstaten al sprake van een

geducht legitimiteitsprobleem, in een uitgebreide Unie met 25 en uiteindelijk rond de 30 landen zou dit gevaarlijke proporties kunnen aannemen. Er zou bij brede lagen van de samenleving een vervreemding kunnen ontstaan, die gaat knagen aan de fundamenten van het Europese bouwwerk en het gedrag van politici steeds meer onder druk zet. Integratie zou kunnen omslaan in desintegratie.

Integratie richting federatie

In dit licht kun je je afvragen of het geen tijd wordt voor een 'agonising reappraisal', zoals John Foster Dulles destijds voor het Amerikaans buitenlands beleid bepleitte. De keuze daarbij is beperkt. Of men houdt vast aan de traditionele eenwording, zoals deze tot nu toe is verlopen, met een lange reeks van kleine stappen volgens het motto 'We zien wel waar we uitkomen'. Bewust aanvaard wordt daarbij de kans dat de burger dit proces in toenemende mate de rug toekeert en dat de kloof tussen hem en het Europese besluitvormingsproces op den duur alarmerende proporties aanneemt.

Of men kiest voor een radicale breuk met deze koers en schoeit de integratie op een andere leest. Uitgangspunt is dan dat de burger uiteindelijk alleen gediend is met 'een hele boel méér Europa' op die terreinen waar de EU tot nu toe de Grote Afwezigheid is. Dat die burger zelf al tot dit inzicht is gekomen, blijkt inmiddels genoegzaam uit vele opinieonderzoeken. Hij lijkt best te voelen voor een Europa dat een sturende rol speelt bij het zoeken naar een vredesoplossing in het Midden-Oosten, dat voor veilige straten zorgt in onze steden en dorpen en een eensgezind en fatsoenlijk vreemdelingenbeleid voert. Anders gezegd, een Europa dat in de wereld een voorbeeldfunctie heeft en daar op respect en geloofwaardigheid kan rekenen. Het lijkt logisch dat dit Europa alleen maar een federatie kan zijn: een Verenigde Staten van Europa.

Een bijkomend argument is dat alleen langs deze weg een einde kan komen aan het ondoorzichtig en veelal nog ondemocratisch karakter van de besluitvorming op de Europese bestuurslaag. Dit hangt weer samen met het ontbreken van de *trias politica* – de traditionele machtenscheiding van Montesquieu – op dit niveau. Juist dat gemis draagt ertoe bij dat er veel mist hangt tussen de burger en die bestuurslaag. Vaak wordt die situatie verdedigd met een verwijzing naar het *sui generis*-karakter van de Europese eenwording. Toch lijkt deze term in de praktijk vooral een eufemisme om het gebrek aan democratie van dat proces goed te praten of te ontkennen. De EU zou natuurlijk zelf nooit een land aanvaarden als lid dat een achterstand op democratisch gebied gemakshalve zou toeschrijven aan het *sui generis*-karakter van zijn besluitvorming.

Publieke aanvaarding en legitimiteit van de EU zijn

natuurlijk nauw met elkaar verbonden. Dit leidt naar de conclusie van Van Staden in een recente publikatie (*The right to govern: The democratic legitimacy of the European Union*): 'Het dilemma is duidelijk: of men berust in de huidige zwakke legitimiteit van de EU als de onvermijdelijke prijs die betaald moet worden voor haar hybride constructie, of we kiezen voor het avontuur van democratisering via federalisering, met onvoorziene consequenties voor de stabiliteit van het EU-bestel.'

Het blijft een beetje gissen wat die 'onvoorziene consequenties' zouden kunnen zijn. Wordt ingezet op een federatie als einddoel van de samenwerking, dan zijn hier natuurlijk wel ingrijpende structurele veranderingen voor nodig. Voor de hand ligt dat de Europese Commissie uitgroeit tot de Europese regering op al die terreinen waar de besluitvorming aan Europa is toevertrouwd. Het Europees Parlement krijgt alle bevoegdheden van een volwaardige volksvertegenwoordiging en heeft het laatste woord bij de totstandkoming van Europese wetgeving. Daarnaast zou een Europese Senaat kunnen komen, waar vanuit een zuiver nationale invalshoek supervisie wordt uitgeoefend op het Europees Parlement (bijv. zoals in de Verenigde Staten, met een gelijk aantal afgevaardigden per staat). Dit lichaam neemt dan de plaats in van de huidige Raad van Ministers. Het Europese Hof van Justitie past nu al uitstekend in een Europese *Trias Politica*.

De chirurgische ingrepen die hiervoor nodig zijn, zullen veel overhoop halen. Op dit moment, zo moet gevreesd worden, maken ze dan ook geen enkele kans, hoezeer ze de ratio ook mee mogen hebben. Zo kort na de uitbreiding van de EU zijn de geesten der regeringsleiders en het enkele staatshoofd er allerminst rijp voor. Het getij staat op consolidatie.

Toch is het goed nu al na te denken over die ingrepen. Het probleem waar de chirurgie voor zou staan, is dat op een bepaald moment het huidige samenspel der Europese instellingen moet worden doorbroken, wil men de weg naar een federatie kunnen inslaan. Via de geleidelijke weg van de zg. 'communautaire methode' alleen zal je daar niet belanden. Er is meer aan de hand. Karakteristiek voor de ontwikkeling van de EU in de afgelopen jaren is dat er tegenover versterking van het communautaire element steeds een versterking heeft gestaan van de Europese Raad, d.w.z. van het intergouvernementele element. Bij deze instelling, die formeel aan niemand verantwoording is verschuldigd, ligt thans het zwaartepunt van de eenwording.

Verschuiving van zwaartepunt

De kunst is dit zwaartepunt te verschuiven in de richting van Europese Commissie en Europees Parlement. Daarvoor moet het hele eenwordingsproces als het

ware kantelen. Dat kan alleen als de Europese Raad bereid is terug te treden. Hoogstens zou hij als een soort Raad der Ouden af en toe bijeen kunnen komen voor een praatje aan de haard en een mooi familieportret. Zou dit een groot verlies zijn? Met de uitbreiding is gebleken dat het steeds moeilijker wordt in het gehaaste samenzijn van zo'n groot gezelschap nog tot slagvaardige en weldoordachte koersbepalingen te komen.

Het belangrijkste gevolg van deze doorbraak zou zijn dat je een permanent spanningsveld met een gepolitiseerde dialoog krijgt tussen regering en parlement op Europees niveau. Zo ontstaat de *Europese politieke ruimte*, met zijn eigen 'drama', die essentieel lijkt om bij de burger draagvlak te scheppen. Thans heb je de merkwaardige situatie dat de Europese Commissie formeel verantwoordelijk is tegenover het Europees Parlement. De dialoog van de medebeslissing (co-decisie) bij regelgeving verloopt echter met de Raad, die hierbij niet ter verantwoording kan worden geroepen in het EP. De Commissie heeft daarbij een ondergeschikte positie. Wil je haar echter ombouwen tot een Europese regering, dan moet je hier eerst de weg terug bewandelen en de Commissie een steeds sterkere positie geven.

Nieuwe of veranderende instituties zullen altijd met wantrouwen en ongeloof te maken krijgen. Toch trekken instituties mensen vaak mee en ontwikkelen ze onverhoeds hun eigen dynamiek. Een mooi voorbeeld van dit laatste vormt de Europese Conventie. Het loont het interessante boek van de Britse journalist Peter Norman (*Financial Times*) te lezen, *The accidental constitution*, waarin hij bijna van dag tot dag het verloop van deze Conventie beschrijft. Hij laat zien hoe, tegen veler verwachting in, deze zich ontwikkelt tot een slagvaardig orgaan, met zijn eigen spelregels, cohesie, solidariteit en interactie. Kortom, nieuwe instituties dragen bij aan een nieuw rollenspel en beïnvloeden denken en handelen van de erbij betrokken acteurs. Wat dit laatste betreft: het is niet toevallig dat de leden van het EP bijna per definitie een meer Europese koers voorstaan dan hun nationale collega's, zoals ook merkbaar was in de Conventie.

In dit verband dringt zich ook de vraag op in hoeverre politieke stromingen in Europa, ook buiten het EP, aan betekenis zullen winnen. Zolang het bij de samenwerking primair om de markt ging, was het met de belangrijkste partijen in het nationale parlement meestal niet moeilijk tot consensus te komen over het standpunt dat de regering in Brussel zou verdedigen. Het nationale belang was terug te vinden in de eigen economie en was gewoonlijk nogal evident. Wat Nederland betreft gold dit bijv. het vervoer of de vrije concurrentie.

Heilzame politisering

Maar nu we de kern van een politieke unie voorzichtig aan het afpellen zijn, gaat het meer om vraagstukken waarbij ideologie, ethische gevoelens, mondiale ambities e.d in het geding zijn. Hier lopen binnenslands de opvattingen vaak sterk uiteen, afhankelijk van de politieke kleur. Denk aan het buitenlands beleid (Irak), het vreemdelingenbeleid of, onder meer in Duitsland, de vraag of Turkije bij de EU hoort. Wat hierbij in Brussel wordt verdedigd is, anders dan bij de markt, vaak niet meer dan het standpunt van regeringspartij of -coalitie en het zal door de oppositie vaak niet als het nationaal belang worden beleefd.

Zelfs binnen een regeringscoalitie kunnen afwijkende opvattingen bestaan. Nederland biedt daar een voorbeeld van. CDA en VVD denken sterk verschillend over de gewenste toekomst van Europa, zoals ook wel valt op te maken uit de uitspraken van de diverse bewindslieden. Premier Balkenende (CDA) zei in zijn Mansholtlesing voor de Vereniging van Europese Journalisten in Amsterdam op 13 juli jl: 'Voor een effectieve aanpak van de grensoverschrijdende problemen die burgers direct raken, moeten we kiezen voor een krachtig en federaal Europa, met een sterke communautaire motor.' Dat steekt sterk af bij de terughoudendheid die de VVD-voormannen op dit terrein meestal ten toon spreiden.

Het zou logisch zijn als deze tegenstellingen op den duur hun uitweg vinden in een Europees politiek krachtenveld en daarmee uitstijgen boven het plafond van de nationale politiek. Het is een ontwikkeling die past bij een Europese politieke ruimte en eigenlijk alleen goed denkbaar is in een federatie. Daarbij zou het moeten komen tot de vorming van slagvaardige Europese politieke partijen. Dat gaat veel verder dan de bestaande overkoepelende organisaties.

Balkenendes uitlatingen vormen overigens wel een vlag die de lading maar ten dele dekt, gezien zijn verzet tegen opgeven van het veto op belangrijke terreinen in de EU. Als puntje bij paaltje komt, is het nationale belang ook bij hem sterker dan de Europese leer en loopt de premier zichzelf voor de voeten bij het doel dat hij zegt na te streven. De weg naar een federatie lijkt geplaveid met dit soort dubbelzinnigheden.

Geen enkele regering is thans werkelijk gecharmeerd van de idee van een federatie, al was het maar omdat deze de mat zou wegtrekken onder de huidige politieke klasse in Europa. Toch zal het idee misschien een gevierde *comeback* beleven, als op den duur toch blijkt dat zo'n federatie de beste overlevingskans biedt voor Europa in een steeds kleinere, 'digitaliserende' wereld, waar de concurrentie steeds harder wordt.

In afwachting van dit moment loont het te kijken naar een aantal actuele Europese ontwikkelingen en

hun relatie tot de burger. Zo zal de Europese Grondwet, mocht zij worden aangenomen, het bindend karakter van de Unie versterken. Op een aantal terreinen heeft de communautaire methode belangrijke winst geboekt. Gehoopt moet worden dat de voorziene openbaarheid van de Raad van Ministers, indien deze als wetgever optreedt, tot meer aandacht van de burger leidt. Opname van het Handvest van de Grondrechten betekent voor deze laatste eveneens vooruitgang, maar zal in de praktijk niet zoveel veranderen. Op belangrijke gebieden blijft de samenwerking intergouvernementeel. De Grondwet is meer 'Kurieren am Symptom' dan een revolutionaire wending. Het feit dat zij voortaan bestaat en ook de wijze waarop zij tot stand is gekomen, hebben echter voor de Europese samenleving wel degelijk grote betekenis. Het draagvlak wordt zo waarschijnlijk toch wat versterkt.

Zin en onzin van referenda

De EU kent de komende anderhalf jaar een reeks referenda over de Grondwet in een groot aantal lidstaten. De kans daarbij dat deze in ten minste een land wordt afgewezen, is aanzienlijk, waarbij vooral aan het Verenigd Koninkrijk moet worden gedacht. Hoe de EU zich in dat geval uit de problemen moet zien te redden, is nog een open vraag. Het gevaar van een crisis die voortgang van de integratie ernstig belemmert, is dan ook niet denkbeeldig.

Dit doet de vraag opkomen of het houden van zulke referenda niet een anomalie is, die een ongewenst hoge hypotheek legt op de Europese eenwording en die zijn doel voorbij schiet. Europese verdragsteksten lenen zich in al hun gecompliceerdheid slecht voor zwart-wit-uitspraken. Er hoort een moeilijke afweging van voors en tegens bij, die bij uitstek een zaak lijkt voor professionele deskundigen, zoals men die gewoonlijk in nationale parlementen aantreft. De ervaring leert verder dat, waar referenda worden gehouden, de strijd zich zelden richt op de inhoudelijke kanten van het aan de orde zijnde verdrag, maar eerder op de landelijke politiek. Moet men daaraan het lot van Europa verbinden?

Bovendien is vol te houden dat dergelijke referenda ondemocratisch zijn, indien je ervan uitgaat dat Europa in de loop der jaren een zekere lotsverbondenheid heeft ontwikkeld. Is het dan nog redelijk dat een aantal Ieren, Denen of Slowaken een ontwikkeling kan tegenhouden die kan rekenen op de steun van een grote meerderheid der Europeanen en bovendien de instemming heeft van hun *eigen regering en parlement*? (Zonder dit laatste orgaan immers was de nieuwe verdragstekst nooit tot stand gekomen.) Is dit niet in strijd met het niveau van integratie dat al is bereikt? Nog afgezien van de eigenaardige situatie dat in het

ene land de burgers zich wel en in het andere land niet mogen uitspreken.

Wil men *per se* een referendum houden, dan lijkt de beste oplossing dat dezelfde vraag op dezelfde dag overal in de EU aan de burgers wordt voorgelegd. Anders dan minister Bot onlangs in Berlijn bepleitte, zou de uitslag een bindend karakter moeten hebben. Het gaat niet aan dat de regering in het ene EU-land wel de uitspraak van de kiezers opvolgt en die in het andere land niet. Dan komen sommige kiezers van een wel erg koude kermis terug. Het voordeel van een EU-breed referendum zou zijn dat het, anders dan de nationale referenda, een echte Europese discussie kan losmaken en juist de Europese lotsverbondenheid kan vergroten.

Voorzitterschap Commissie als toetssteen

Een ander punt van zorg blijft de wijze waarop ook nu weer de voorzitter van de Europese Commissie voor vijf jaar is benoemd. Op een voor de burger volstrekt onzichtbare wijze voltrekt zich hier de selectie. Via een proces van eliminatie worden sterke kandidaten met een uitgesproken persoonlijkheid aan de kant geschoven omdat er altijd wel een hoofdstad is waar ze irritatie hebben gewekt. Dat is dan omdat ze te ver hun nek zouden hebben uitgestoken in kwesties als destijds de Duitse hereniging, nu weer Irak, of de verkeerde ideeën zouden koesteren over de toekomstige vormgeving van de EU. Meestal gaat het daarbij om standpunten die absoluut niet van belang zijn voor een goede uitoefening van het voorzitterschap. In het verleden delfden zo onze oud-premier Lubbers en zijn toenmalige collega Dehaene het onderspit. Ditmaal zijn het opnieuw Dehaene, de Belgische premier Verhofstadt en de Britse Euro-commissaris Patten die moesten afvallen. Zo ontstaat een spiraal naar beneden die pas halt maakt als ze op voldoende kleurloosheid stuit. De ene keer heet die Jacques Santer, de andere keer José Barroso. De voornaamste verdienste van de Portugese premier lijkt inderdaad te zijn dat hij tot nu toe buiten de nationale grenzen geen aanstoot heeft gegeven. Binnenslands geldt hij echter bepaald niet als een man van allure. Dichter Gerrit Komrij mag geen expert zijn in buitenlandse politiek, maar hij woont wel in Portugal en is scherp observator van maatschappelijk onheil. In *NRC Handelsblad* van 22 juli schreef hij: 'Gladder dan Durao Barroso kan een politicus niet zijn. Hij ontsnapte naar het Brusselse lullekkerland toen hij in zijn eigen land het diepste punt van zijn loopbaan had bereikt. Hij was de impopulairste premier sinds de Anjerrevolutie, en zeker de zwakste.' Enige overdrijving mag de heer Komrij niet vreemd zijn, maar toch: kan de EU zich dit geklungel nog veroorloven, nu er meer op het spel staat dan ooit te voren? Kun je dit de burgers zomaar aandoen?

Na de mislukking-Prodi was er meer dan ooit behoefte aan een krachtig opvolger. Juist nu er voor het eerst 25 en straks 27 lidstaten zijn, is een persoonlijkheid nodig die als aandrijver kan fungeren van wat Balenende 'een sterke communautaire motor' noemt. Bovendien heeft hij de lastige opdracht een Commissie van 25 (en straks 27) leden tot een hecht team om te smeden.

De conclusie luidt dat het beter is de Commissievoorzitter voortaan te laten kiezen door het Europees Parlement. Deze oplossing kende binnen de Conventie veel voorstanders en heeft in het verleden ook de steun gehad van de Nederlandse regering. De taak van het EP zou dan niet, zoals nu, zijn de voordracht van het staatshoofd en de regeringsleiders te slikken of niet. Nee, het zou een eigen keuze maken. Wisselwerking tussen de politieke fracties zal dan de doorslag geven. Regeringen hoeven niet meer bang te zijn voor gezichtsverlies. Kandidaten kunnen met elkaar de strijd aangaan en worden niet bij voorbaat afgebrand. Open is dan nog de vraag of ook kandidaten van buiten het EP mee kunnen doen. Op korte termijn is misschien goed die optie niet uit te sluiten.

De voordelen van deze procedure zijn niet gering. Er zullen betere voorzitters komen. De Commissie, maar ook het gehele eenwordingsproces wordt gepolitiiseerd. De burger kan meeleven. En de regeringen zijn misschien zelfs opgelucht dat ze zijn verlost van een probleem dat telkens weer tot ontluisterende discussies aanleiding gaf.

Vlucht naar voren onvermijdelijk

Kortom, zonder dat meteen in het diepe van een federatie wordt gedoken, kan er structureel voor de burger best nog het een en ander worden verbeterd. En voor het overige? Premier Lubbers placht te zeggen: 'Europese integratie is fietsen door rul zand.' Met de uitbreiding is er veel rul zand bijgekomen. Ik zeg dit overigens zonder daarmee iets af te willen doen aan de prestaties van de nieuwe lidstaten. Met Bulgarije en Roemenië, maar vooral straks met Turkije, zal de hoeveelheid rul zand misschien nauwelijks meer te overzien zijn. Wil de fiets niet tegen de grond gaan, dan zal er veel harder op de pedalen moeten worden getrapt. Om de boel bijeen te houden en desintegratie te voorkomen, zou een vlucht naar voren onvermijdelijk kunnen worden. En wie weet staat er dan bij de finish toch een federatie met een grote bos bloemen.

Over de auteur

MIR EPP0 JANSSEN is gepensioneerd hoofd van het voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Nederland.

EU-Grondwet en doeltreffend beleid

BEN CRUM

Zijn *Governance* en *Government* verenigbaar?

'DE BURGER KOESTERT VAAK VERWACHTINGEN tegenover de Europese Unie die deze niet altijd inlost' - zo constateerden de Europese regeringsleiders eind 2001 in de Verklaring van Laken. Voorbeelden van een kloof tussen verwachtingen en verwezenlijking in de EU zijn er genoeg. Het gemakkelijkste voorbeeld is waarschijnlijk het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Geconfronteerd met serieuze internationale crises, van het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië tot en met Irak, blijkt de EU over bijzonder weinig *gemeenschappelijk* buitenlands beleid te beschikken.

Ook waar het gaat om de traditionele kernbevoegdheden van de EU, lopen pretenties en realiteit uiteen. Ondanks de gemeenschappelijke markt (die nog steeds niet is voltooid) en de Economische en Monetaire Unie (die thans haar eigen problemen kent) blijft de dynamiek van de Europese economie nog steeds achter bij die van andere economische blokken. En op de zeer actuele beleidsterreinen van migratie en justitie ontbreekt het zeker niet aan gemeenschappelijke verklaringen, standpunten en besluiten. Al te vaak loopt verwezenlijking van deze goede voornemens echter stuk op de weerbarstige uitvoeringspraktijken in de lidstaten.

Kortom, ondanks een niet aflatende stroom aan Europese bijeenkomsten en verklaringen blijft er een voortdurende kloof tussen de belofte van een verenigde Europese Unie en de concrete resultaten van de samenwerking. Dit artikel analyseert de bijdrage van de recent vastgestelde tekst voor een EU-Grondwet aan de doeltreffendheid van het beleid van de Unie.¹ Uitgangspunt van de analyse is dat de in de Grondwet voorgestelde hervormingen gebaseerd zijn op een traditioneel begrip van het EU-beleidsproces als een line-

De in de Europese Grondwet voorgestelde hervormingen zijn gebaseerd op een traditioneel begrip van het EU-beleidsproces als een lineair verlopend en hiërarchisch controleerbaar proces. Bestuurskundige analyses van meerlaags bestuur tonen de onjuistheid van deze denkwijze aan. Hebben de opstellers van de Grondwet hervormingsmogelijkheden gemist?

air verlopend en hiërarchisch controleerbaar proces. Vergroting van het handelingsvermogen van de Unie is daarin uiteindelijk een kwestie van sleutelen aan de fasen van het beleidsproces. Opmerkelijk genoeg wordt met deze oriëntatie volkomen voorbijgegaan aan recente bestuurskundige analyses die onder de noemer van 'multilevel governance' (meerlaags bestuur) benadrukken dat het EU-beleidsproces allesbehalve rechtlijnig en hiërarchisch beheersbaar is. De vraag is of de opstellers van de Grondwet door deze blinde vlek hervormingsmogelijkheden hebben gemist die beter toegesneden zijn op het uitzonderlijk karakter van het EU-beleidsproces.

Het standaardmodel van het EU-beleidsproces

Het standaardmodel van het EU-beleidsproces gaat ervan uit dat de lidstaten deel hebben aan de EU voor het verwezenlijken van concrete doelen in specifieke beleidsdomeinen. Binnen die kaders maken zij hun nationale belang (voorwaardelijk) ondergeschikt aan de Europese besluitvorming. De aan de EU toegekende doelstellingen worden vertaald in gezamenlijke EU-wetten, en na politieke vaststelling van deze wetten geven de lidstaten gevolg aan hun inhoud. Cen-

traal in dit proces staat het moment van politieke besluitvorming waarop de lidstaten, verenigd in de Raad van Ministers (waar noodzakelijk samen met het Europees Parlement), hun fiat geven aan een bepaalde Europese maatregel. Dit besluitvormingsmoment is echter ingebed in een meer omvangrijk beleidsproces.

De kaders van het EU-beleid zijn door de lidstaten vastgelegd in de Europese verdragen. De formele doelstellingen van de EU (art. 2 EUV) zijn zo abstract, dat zij vooral symbolische waarde hebben. Van directer belang zijn de bepalingen over de specifieke beleidsbevoegdheden van de EU, die het overgrote deel van de verdragen beslaan. De bevoegdheden geven deze een indicatie van mogelijke beleidsinitiatieven, maar - belangrijker nog - zij leggen tegelijkertijd de grenzen van het Europese speelveld vast.

Gegeven de doelstellingen en bevoegdheden van de EU volgt het noodzakelijke beleid geenszins uit zichzelf. Wanneer en in welke zin de doelstellingen leiden tot concrete besluitvorming, hangt af van een combinatie van politieke urgentie en politiek ondernemerschap. Kenmerkend voor de EU is dat doelstellingen doorgaans in een programmatisch project worden geactiveerd. Veelal ligt aan de basis van zo'n project een crisissituatie die de Europese tekortkomingen blootlegt: achterblijven van de economische ontwikkeling; gebrek aan handelingsvermogen bij internationale crises; of gebrek aan coördinatie ten aanzien van grensoverschrijdende criminaliteit.

De oprichters van de Unie hadden het genie om het beleidsinitiatief niet af te laten hangen van de luim van de lidstaten, maar neer te leggen bij de onafhankelijke instelling van de Europese Commissie. Met haar initiatieven in de jaren tachtig rondom de interne markt en de economische en monetaire integratie buiten de Commissie haar rol ten volle uit. Op andere beleidsterreinen hebben de lidstaten de Commissie echter buiten de deur gehouden en zijn het de regeringsleiders in de Europese Raad die de afgelopen jaren de grote Europese projecten hebben gelanceerd. Bekende voorbeelden zijn de concurrentie-agenda van Lissabon, de veiligheidsagenda van Tampere en de militaire doelstellingen van Helsinki. Dergelijke agenda's vormen in principe de basis van wetgevings- en besluitvormingsprogramma's. Uitvoering ervan is echter onderhevig aan wisselend succes.

Politieke besluitvorming in de Raad van Ministers vormt het brandpunt van het EU-beleidsproces. De waarschijnlijkheid dat een besluit op voldoende steun kan rekenen in de Raad, werpt haar schaduw reeds lang vooruit. In de praktijk is dit vaak voldoende om initiatieven uit te sluiten waarvan al bij voorbaat vaststaat dat het benodigde draagvlak ontbreekt. Dat geldt in het bijzonder voor besluiten die eenstemmigheid van de Raad vereisen en waarbij dus één enkele tegen-

stem volstaat om het voorstel te blokkeren. Maar ook op de terreinen waar besluitvorming bij meerderheid kan plaatsvinden, ligt de drempel nog steeds hoog. De benodigde gekwalificeerde meerderheid vereist een brede steun van de lidstaten, aanmerkelijk meer dan een gewone meerderheid. Bovendien beschouwen de lidstaten het forceren van het besluit door middel van een stemming vooral als een laatste redmiddel. Uiteindelijk worden de meeste besluiten in de Raad vastgesteld bij consensus, zonder dat er metterdaad stemming plaatsvindt.

Ook als een politiek besluit eenmaal is genomen, is de effectiviteit van het beleid geenszins gegarandeerd. Concrete resultaten zijn er pas als de genomen besluiten ook werkelijk worden geïmplementeerd. Brussel kan proberen dit proces te beïnvloeden met ondersteuning, coördinatie en, in uiterste nood, sancties. Uiteindelijk zijn het echter de lidstaten die de EU-besluiten moeten vertalen in hun nationale wetgeving en in de routines van uitvoeringsorganisaties op nationale en lagere overheidsniveaus.

De *Governance*-kritiek

Als men de verschillende fasen van het EU-beleidsproces achter elkaar beschouwt, wekt het geen verbazing dat de effectiviteit van veel EU-beleid te wensen overlaat. In ieder van de fasen moeten de lidstaten steeds weer op één lijn komen. Daarbij is er in elke fase een inherente spanning tussen het streven naar effectiviteit en de behoefte van lidstaten om toch uit hoofde van hun nationale belang controle te behouden over het EU-beleid. Ontegengesteld vergt de Europese samenwerking dat lidstaten zich soms moeten conformeren aan beleid dat zij niet uit zichzelf zouden hebben gekozen. Tegelijkertijd zijn er in alle fasen van het EU-beleidsproces controlemechanismen, die ervoor zorgen dat de lidstaten EU-beleid niet zomaar krijgen opgelegd.

De EU wijkt daarmee in belangrijke opzichten af van een traditionele bestuurshiërarchie, waarbij op basis van een politiek mandaat de fasen van besluitvorming elkaar logisch opvolgen. Veeleer doemen *in elke fase van besluitvorming weer nieuwe barrières* op, die voortkomen uit de diversiteit van betrokken belangen en waarbij niet kan worden teruggevallen op een centrale autoriteit die het pleit beslecht.

*In plaats van dat de EU fungeert als een nieuwe politiek-hiërarchische laag bovenop de lidstaten, zijn de lidstaten dus door het hele EU-beleidsproces heen gevlochten.*² Er komt geen EU-beleid tot stand zonder dat de nationale overheden daarbij in alle fasen betrokken zijn geweest. Omgekeerd geldt dat, of het nu gaat om mededinging, migratie of buitenlandse zaken, de nationale overheden voortdurend rekening moeten

houden met de EU-kaders.

In de recente literatuur over de Europese Unie is de afwezigheid van een ondubbelzinnige hiërarchische structuur in de beleidsvorming gethematiseerd onder de noemer 'multilevel governance' ('meerlaags bestuur').³ De *multilevel governance*-benadering daagt de traditionele visie op het EU-beleidsproces op ten minste drie essentiële punten uit. Haar beginpunt is de stelling dat er *geen zuivere hiërarchische orde* is tussen het (ten minste in territoriale zin) 'hogere' EU-niveau en het 'lagere' nationale niveau. In bepaalde opzichten heeft het EU-niveau inderdaad een primaat; een meerderheid van lidstaten kan bijvoorbeeld een besluit opleggen aan een minderheid en een eenmaal aangenomen EU-besluit geniet voorrang boven nationale wetgeving. Tegelijkertijd ligt er in andere opzichten nog steeds een duidelijk primaat bij de nationale overheid. De EU kan bijvoorbeeld geen nieuwe bevoegdheden verwerven zonder instemming van alle lidstaten. Ook als het gaat om de uitvoering van politieke besluiten, ligt de verantwoordelijkheid toch in de eerste plaats bij de lidstaten.

De tweede uitdaging sluit hierop aan: *het sturingsvermogen van EU-beleid is uiteindelijk voorwaardelijk en beperkt*. De EU biedt veelal beleidskaders, die vervolgens omgezet worden in een grote variëteit van uitvoeringspraktijken. Veel EU-besluiten zijn nadrukkelijk kaderbesluiten. Ook als EU-beleidsregels gedetailleerd zijn, worden ze in de praktijk van de lidstaten toch op uiteenlopende manieren ingevuld.

De laatste uitdaging van de *governance*-kritiek op de traditionele visie van het beleidsproces betreft de identificatie van politieke verantwoordelijkheid. In het lineaire, hiërarchische beeld van het standaardmodel volgen de latere fasen van het beleidsproces logischerwijs uit de eerdere fasen. Hierin weerspiegelt zich het rechtsstatelijk idee van een politieke organisatie waarin de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid kan worden herleid tot een specifiek besluitmoment, doorgaans de goedkeuring van een wet door de (democratische) wetgever. *In het EU-beleidsproces*, zo stelt de *governance*-kritiek, *is de politieke verantwoordelijkheid door en door gefragmenteerd* en is het onmogelijk haar te lokaliseren op een specifieke plek. In plaats van het EU-beleidsproces voor te stellen als een gesloten publieke hiërarchie, is het passender dit te beschouwen als een netwerk, dat uiteenlopende publieke en ook private partijen verbindt.

In *beschrijvende zin* is er weinig op de *multilevel governance*-kritiek af te dingen. De EU-beleidspraktijk spot in wezenlijk opzicht met het traditionele standaardmodel van het beleidsproces. Sterker nog, deze afwijkingen zijn een rechtstreeks gevolg van de spanning tussen het streven naar effectief EU-beleid en de behoefte van lidstaten aan controlemechanismen die

door het hele EU-beleidsproces heen loopt. Systematisch uitgewerkt brengt de *governance*-kritiek aan het licht dat de EU-beleidspraktijk in tegenspraak verkeert met fundamentele veronderstellingen van het standaardmodel.

In *evaluatieve zin* is de *governance*-benadering echter minder bevredigend. De boodschap dat de nieuwe, meerlaagse beleidsrealiteit vraagt om nieuwe beleidsconcepties en het temperen van overspannen verwachtingen van het politiek sturingsvermogen, is waardevol. De *governance*-benadering stelt echter het idee dat in het beleidsproces een directe relatie kan worden gelegd tussen verwachtingen en verwezenlijking fundamenteel ter discussie. In plaats daarvan wordt beleidsvorming als een inherent open en onbepaald proces gepresenteerd, waarvan het succes zich vooral manifesteert in het vermogen van de betrokken actoren al lerend hun beleid steeds bij te stellen.⁴ Met het beleidsrealisme van de *governance*-benadering dreigt *elke notie van sturingsvermogen en politieke verantwoordelijkheid* te verdwijnen zonder dat daar iets tegenover wordt gesteld. Juist in de hedendaagse, complexe beleidsrealiteit rijst echter nadrukkelijk de vraag naar verantwoordelijkheid voor en 'verantwoordbaarheid' van beleid.

Wat verandert er met de EU-Grondwet?

Zoals aangegeven in de Verklaring van Laken, draait de constitutionele discussie in de EU om het verhelderen van verantwoordelijkheden, het vergroten van de democratische controle op de Europese beleidsvorming en het verhogen van de effectiviteit van de Unie. Deze discussie heeft haar beslag gekregen in de tekst voor een EU-Grondwet waarover de regeringsleiders juni jl. overeenstemming hebben bereikt. De Grondwet stelt uiteenlopende hervormingen voor, die de doeltreffendheid van het EU-beleidsproces in zijn verschillende fasen beogen te vergroten.

Een belangrijk aandachtspunt in dit proces was de *verheldering van de bevoegdheden* van de Unie. In voorgaande jaren werden herhaaldelijk zorgen geuit over de sluipende en oncontroleerbare uitbreiding van de bevoegdheden van de EU. Met het oog op maximale helderheid en zekerheid voor de lidstaten (en lagere overheden, niet in de laatste plaats de Duitse *Länder*) werd wel gepleit voor het opstellen van een uitputtende en gespecificeerde catalogus van EU-bevoegdheden (*Kompetenzkatalog*).

De opstellers van de Grondwet hebben echter gemeend dat een strikte bevoegdheidencatalogus voor de Unie te veel als een keurslijf zou fungeren. In plaats daarvan legt de nieuwe Grondwet bijzondere nadruk op het beginsel van *bevoegdheidstoedeling*, dat bepaalt dat de Unie slechts mag opereren binnen de

grenzen van de haar uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden. Verder beoogt de Grondwet de bevoegdheden van de EU te verduidelijken door ze in te delen in drie categorieën – exclusieve, gedeelde en ondersteunende bevoegdheden – met verschillende regels voor de taakverdeling tussen het Europese en het nationale niveau.

In de *beleidsvoorbereiding* is de rol van de Europese Commissie op een aantal belangrijke punten versterkt. Zo is haar exclusieve rol als initiator in het wetgevingsproces expliciet vastgelegd, zowel in haar functieomschrijving als in de beschrijving van de gewone wetgevingsprocedure. In het bijzonder krijgt de Commissie deze rol nu ook op belangrijke terreinen van migratiebeleid en justitiële samenwerking in civiele zaken en strafzaken. Ook geeft de Grondwet de Commissie de leidende rol in het formuleren van de beleidsplanning van de Unie.

Tegenover deze versterkingen van de rol van de Commissie staat echter een aantal maatregelen waarmee de lidstaten de controle bij zichzelf houden. Die halfslachtige houding wordt bij uitstek belichaamd door de voorgestelde EU-Minister van Buitenlandse Zaken, die enerzijds verantwoordelijk is voor de coördinatie van de externe bevoegdheden in de Commissie, maar anderzijds, waar het gaat om het GBVB, direct ressorteert onder de Raad van Ministers. Iets vergelijkbaars zien we met betrekking tot het voorzitterschap van de Europese Raad, waar met het oog op vergroting van de continuïteit en effectiviteit het systeem van halfjaarlijkse rotatie wordt vervangen door een vaste voorzitter voor een periode van tweeënhalf jaar. Hoewel de mogelijkheid dat deze functie wordt toebedeeld aan de voorzitter van de Commissie, formeel is opengelaten, lijkt het waarschijnlijk dat de regeringsleiders er de voorkeur aan zullen geven het voorzitterschap te verlenen aan iemand 'uit eigen kring'.

Het hoeft geen verrassing te zijn dat het grootste struikelblok in de grondwetsonderhandelingen uiteindelijk de definitie van de besluitvormingsregel in de Raad van Ministers betrof. De definitie van gekwalificeerde meerderheid vormt een directe uitdrukking van de balans tussen enerzijds de wens tot EU-beleid te komen en anderzijds het vermogen als afzonderlijke lidstaat een onwelgevallig besluit te voorkomen. Het vraagstuk van de definitie van de gekwalificeerde meerderheid wordt verder gecompliceerd, omdat zij tegelijkertijd een machtsverdeling tussen de lidstaten vastlegt. Iedere verandering die meer gewicht geeft aan een lidstaat, vertaalt zich direct in een vermindering van het gewicht van de anderen.

Na lange onderhandelingen hebben de lidstaten uiteindelijk besloten de gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers in de toekomst te definiëren

als 55% van de lidstaten waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. In vergelijking met het huidige systeem van stemmenweging uit het Verdrag van Nice impliceert dit voorstel een substantiële verlaging van de besluitvormingsdrempel, alsmede een verschuiving van de macht ten gunste van de vier grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië).⁵

Om te voorkomen dat de nieuwe meerderheidsregel al te zeer ten koste van de controlemogelijkheden van de lidstaten gaat, zijn twee aanvullende maatregelen aangebracht. Zo is bepaald dat er ten minste vier lidstaten nodig zijn om een besluit tegen te houden, opdat Duitsland niet slechts de hulp van twee andere grote lidstaten nodig heeft om een besluit te blokkeren. Verder hebben de lidstaten expliciet vastgelegd dat de Raad ernaar streeft te besluiten met zo groot mogelijke meerderheden en dat hij dus waar mogelijk zal proberen tegemoet te komen aan bezwaren die leven bij de minderheid. Hiermee moet worden voorkomen dat verlaging van de meerderheidsdrempel leidt tot (permanente) scheuringen in de Raad.

De implementatie van EU-beleid wordt door de Grondwet in de eerste plaats gediend door introductie van een systematische relatie tussen EU-wetten en EU-verordeningen, die nadere uitvoering geven aan de wetten. Daarbij introduceert de Grondwet een nieuw instrument van 'gedelegeerde verordeningen', dat de Raad en het Parlement in staat stelt de verdere invulling van bepaalde, niet-wezenlijke onderdelen van een EU-wet te delegeren aan de Commissie. Belangrijk is ook dat het gestroomlijnd beleidsinstrumentarium niet alleen zal worden toegepast in de traditionele beleidsdomeinen in en rond de interne markt, maar ook bij het migratiebeleid en de justitiële samenwerking in civiele zaken en strafzaken.

Op het gebied van het GBVB is er het besef dat samenwerking rondom praktische uitvoeringszaken een drijvende rol kan spelen bij het samenbrengen van de politieke oriëntaties. Zo wordt ter ondersteuning van de EU-Minister van Buitenlandse Zaken voorzien in een aparte Europese dienst voor extern optreden. Ook komt er een apart Europees Defensiebureau, dat moet bijdragen aan een zo efficiënt mogelijke ontwikkeling van de militaire capaciteiten van de meewerkende EU-lidstaten.⁶

Uiteindelijk blijven al deze maatregelen echter gevangen in een traditioneel beeld van het EU-beleidsproces. Zij zijn er vooral op gericht de kans te vergroten dat de lidstaten tot een gezamenlijke EU-lijn komen in de uiteenlopende fasen van het beleidsproces en op het zoveel mogelijk verankeren in regels en instituties van punten waarover reeds overeenstemming bestaat. Tegelijk wordt elke stap naar ver-

hoging van de effectiviteit van EU-beleidsvorming gecompromitteerd, waar lidstaten toch steeds weer controle- en ontsnappingsmogelijkheden wensen.

De balans van de Grondwet wat betreft het handelingsvermogen blijft daarmee tweeslachtig en onbepaald. In beginsel maakt de Grondwet een effectiever beleid op het gebied van economische hervormingen, migratie, criminaliteitsbestrijding en buitenlands beleid mogelijk. Op al deze terreinen blijven er echter ook belangrijke hindernissen, die het beleid kunnen frustreren.

Gemiste kansen om *governance* te constitutionaliseren

Al met al kan de EU-Grondwet gekarakteriseerd worden als een poging de Europese Unie zoveel mogelijk te beschrijven als een normaal politiek systeem. Slechts op enkele plekken lijkt iets te zijn doorgesijpeld van de inzichten uit de academische discussie en het Witboek van de Commissie over Europese *governance*. Zo beoogt de introductie van 'gedelegeerde verordeningen' onnodig gedetailleerde EU-wetgeving te voorkomen. Het is echter de vraag of de beschikbaarheid van dit instrument Raad en Parlement metterdaad zal verleiden hun wetgevingstaken te beperken tot hoofdlijnen.

Een ander voorbeeld is invoering van het beginsel van de 'participerende democratie' (Art. I-46), dat een belangrijke rol toedicht aan participatie van burgers en maatschappelijke organisaties in alle fasen van het beleidsproces en de mogelijkheid introduceert van een Europees volksinitiatief. De plaats van dit artikel in de Grondwet – ná de bepalingen over de Europese instellingen en de besluitvormingsprocedures – maakt het echter vooralsnog weinig meer dan een kanttekening bij de hoofdstroom van het EU-beleidsproces.

Het ontbreekt in de Grondwet echter aan een systematisch inzicht in het onderscheidend karakter van het EU-beleidsproces als een vervlochten, *multilevel governance*-systeem. Kenmerkend is dat het constitutionaliseringsproces juist in tal van opzichten de politieke zelfstandigheid van de Unie benadrukt. Zo worden als vanouds aan het begin van de Grondwet weer allerlei grote politieke doelstellingen aan de Unie toegekend. Voor veel van deze doelstellingen kunnen de instellingen van de Unie bijdragen door het creëren van gunstige randvoorwaarden. De feitelijke verwezenlijking van de gewenste effecten heeft de Unie echter niet in eigen hand. Daarvoor is zij afhankelijk van de inspanningen van anderen.

Vanuit dit inzicht benadrukt de *governance*-benadering ook het belang van samenwerking en complementariteit in de relatie tussen Unie en lidstaten. De Grondwet benadert deze relatie echter in sterk defen-

sieve termen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de nadruk op het beginsel van bevoegdheidstoedeling, de geforceerde categorie-indeling van bevoegdheden en de introductie van een formeel recht om zich als lidstaat uit de Unie terug te trekken.

Ook de behandeling van het *subsidiariteitsbeginsel* lijkt vooral gericht op het bieden van zekerheden en minder op het benutten van mogelijkheden. Prominent staat het in de Grondwet dat de Unie slechts optreedt 'indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt' (Art. I-9.3). Bovendien is er een apart protocol toegevoegd over de toepassing van het beginsel, met als centrale innovatie dat nationale parlementen het recht krijgen protest aan te tekenen tegen ontwerpbesluiten die zij strijdig achten met het subsidiariteitsbeginsel.

Vanuit de *governance*-benadering is subsidiariteit van doorslaggevend belang voor zowel effectiviteit als legitimiteit van het beleid en is het noodzakelijk de passieve houding van tot dusver om te zetten in een veel systematischer en actiever toepassing van het beginsel.⁷ In dat licht is het zeer de vraag of met de voorgestelde maatregelen het subsidiariteitsbeginsel uit haar papieren status wordt verlost en eindelijk een integrale rol in het EU-beleidsproces zal gaan spelen. Met de nadruk op de rol van nationale parlementen dreigt het waarschuwingsmechanisme eerder de verantwoordelijkheid voor de toetsing van subsidiariteit weg te nemen bij de centrale politieke instellingen in de EU, in het bijzonder de Raad en het Parlement.

Een laatste aspect waaruit de traditionele oriëntatie van de Grondwet blijkt, is de fixatie op geharmoniseerde pan-Europese wetgeving als beleidsinstrument. Alternatieve beleidsbenaderingen blijven nadrukkelijk de uitzondering. Kenmerkend voor de benadering van de EU-Grondwet is dat zij uiteindelijk geen systematische bepaling voor de 'open coördinatiemethode' bevat. Lidstaten gebruiken deze methode voor onderwerpen waar zij een geharmoniseerd Europees wettelijk kader niet wenselijk achten, maar wel waarde hechten aan het systematisch uitwisselen van ervaringen en het stimuleren van elkaar om tot betere beleidsresultaten te komen. Binnen de Conventie die de EU-Grondwet voorbereidde, zijn verscheidene pogingen gedaan een algemeen kader voor de open-coördinatiemethode af te bakenen. Uiteindelijk leden deze pogingen echter schipbreuk op de tegenstelling tussen diegenen die streefden naar een al te rigide formulering en diegenen die zich verzetten tegen elk kader.

Conclusie

De EU-Grondwet voorziet in een aanmerkelijk gestroomlijnder, simpeler en transparanter structuur voor de Europese Unie. Met ingrijpende hervormingen in alle fasen van het beleidstraject beoogt de Grondwet ook het handelingsvermogen van de Unie te vergroten. Veel voorgestelde maatregelen blijven echter halfslachtig doordat lidstaten toch steeds weer controle- en ontsnappingsmogelijkheden hebben afgedwongen. Als gevolg daarvan biedt de Grondwet op zich zelf geen garantie voor verhoging van de doeltreffendheid van het EU-beleid.

Opvallend genoeg gaat de Grondwet geheel voorbij aan de inzichten van recente benaderingen van het EU-beleidsproces in termen van 'multilevel governance'. Het ontbreken van dit verband kan op diverse manieren worden geduid. Een *eerste manier* is te stellen dat het uiteindelijk om twee redelijk gescheiden werelden gaat. De Grondwet richt zich op de formele regels voor en tussen de centrale EU-instellingen. De praktijk van het beleidsproces onttrekt zich echter in belangrijke mate aan deze formele regels en is veeleer afhankelijk van exogene omstandigheden en toevallige oplossingen. Een *tweede manier* is de Grondwet en de vervlochten beleidspraktijk van de EU als fundamenteel onverenigbaar tegenover elkaar te zetten. In dat licht verschijnt het hele constitutionaliseringsproces als een dubieuze operatie, die vanuit een behoefte de regels vast te leggen de werking van het beleidsproces dreigt te verstikken.

Ten slotte kan men blijven vasthouden aan een *derde optie*, waarin het idee van een constitutionele orde op een constructieve manier kan worden gecombineerd met een effectief meerlaags beleidsproces. Dan moet echter geconcludeerd worden dat de EU-Grondwet kansen heeft gemist. Om recht te doen aan het unieke karakter van het beleidsproces in de EU, had de Grondwet ten minste op vier punten een andere oriëntatie kunnen kiezen:

- * presentatie van de Unie als een faciliterend in plaats van een presterend beleidssysteem;
- * constructieve invulling van de afhankelijkheids- en werkrelatie tussen de lidstaten en de Unie in plaats van een defensieve afbakening van de bevoegdheden van beide niveaus;
- * integrale doorvoering en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in plaats van introductie van het waarschuwingsmechanisme als bliksemafleider; en
- * doorbreken van de norm van geharmoniseerde pan-EU-wetgeving door uitwerking van alternatieve beleidsvormen.

Inpassing van dergelijke voorstellen in de Grondwet zou enerzijds de verwachtingen over de Unie in meer realistische zin hebben bijgesteld en anderzijds

hebben bijgedragen aan vergroting van de medeverantwoordelijkheid van de lidstaten en andere maatschappelijke actoren in het verwezenlijken van de gewenste maatschappelijke effecten in Europa.

Noten

- 1 De in juni 2004 vastgestelde tekst van de EU-Grondwet wordt pas van kracht wanneer deze eenmaal in alle lidstaten is geratificeerd. Dit zou in principe het geval moeten zijn tegen het einde van 2006, mits zich geen serieuze problemen (*in casu* een negatieve referendumuitslag in één of meer lidstaten) voordoen.
- 2 Fritz Scharpf, 'Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich', in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 1985, blz. 323-356.
- 3 Gary Marks & Liesbet Hooghe, *Multi-level Governance and European Integration*, Boulder, Co: Rowman & Littlefield, 2001; Ian Bache & Matthew Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- 4 Zie voor een bijzonder consequente uitwerking van deze normatieve oriëntaties de voorstudie voor het Witboek over Europese Governance van Notis Lebessis & John Paterson, *Developing New Modes of Governance*, Brussel: Europese Commissie/Forward Studies Unit, 2000.
- 5 De effecten zijn echter aanmerkelijk kleiner dan die van het aanvankelijke voorstel van een 50%-60% regel van de Europese Conventie; zie Richard Baldwin & Mika Widgrén, 'Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers', *CEPS Policy Brief* No. 50, Brussel: CEPS, 2004.
- 6 Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de EU-Grondwet is er inmiddels al politieke overeenstemming over het Europees defensiebureau. Dit zal naar verwachting dit najaar formeel worden opgericht.
- 7 Vgl. Pierre Calame, 'Active Subsidiarity: Reconciling Unity and Diversity', in: Olivier de Schutter, Notis Lebessis & John Paterson (red.), *Governance in the European Union*, Luxemburg: Europese Commissie, 2001, blz. 227-240.

Over de auteur

BEN CRUM is universitair docent bij de afdeling politicologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Controle op Brussel door Kamer kan beter

JOEP BOERBOOM

Samenwerking voorkomt achterhoedegevechten

NEDERLAND IS ALLANG NIET MEER HET braafste jongetje van de klas, dat keurig op tijd Europese richtlijnen omzet in nationale wetgeving. De achterstanden zijn de afgelopen jaren steeds verder toegenomen en de Europese Commissie heeft Nederland om die reden al herhaaldelijk op de vingers getikt. Dit ondermijnt de Nederlandse onderhandelingspositie. Als Nederland immers aandringt op verdergaande normering, zal Brussel zeggen dat wij eerst zelf maar eens ons huiswerk moeten doen.

Veroorzaker van de vertraging is niet zelden de Tweede Kamer, die op het laatste moment nog wijzigingen wil aanbrengen die onverenigbaar zijn met richtlijnen. Door bewindslieden op de voet te volgen als ze in Brussel over Europese regels vergaderen, kan de Kamer voorkomen dat de regering haar voor voldongen feiten plaatst. Bovendien draagt ze zo haar eigen steentje bij aan het beperken van het Europees democratisch tekort.

Democratisch tekort

Voor democratische controle op de Europese besluitvorming is primair het Europees Parlement (EP) verantwoordelijk. Op steeds meer terreinen (milieu, interne markt, transport) is het EP volwaardig *medewetgever*. Bij onder meer het buitenlands en veiligheidsbeleid, justitie en binnenlandse zaken (JBZ), maar ook bij het landbouwbeleid zijn de bevoegdheden van het EP echter gering en is er sprake van een democratisch tekort.

Dit democratisch tekort is het ernstigst op terreinen waar de Raad met *gekwalificeerde meerderheid* besluit, zoals bij het landbouwbeleid. Hier kan de regering immers overstemd worden zonder dat de Kamer of het EP er iets aan kan doen.¹ Op JBZ-terrein is het iets

Het Nederlandse parlement moet de blik meer op Brussel richten. Door beter samen te werken met Europarlementariërs kunnen Kamerleden vroegtijdig Europese besluitvorming beïnvloeden. Dit versterkt de democratie en voorkomt achterhoedegevechten. De Europese grondwet geeft een steuntje in de rug.

beter geregeld. Voor de meeste JBZ-afspraken is *unanimiteit* in de Raad vereist. Bovendien hebben de *nationale* parlementen hier een formeel instemmingsrecht, waardoor ze hun bewindslieden kunnen dwingen een veto uit te spreken. De Kamer toont zich hier dank zij dit instemmingsrecht aanzienlijk actiever dan op andere EU-beleidsterreinen en ook actiever dan veel andere nationale parlementen.

Zolang het EP nog niet op alle terreinen bevoegd is, moet de Kamer het democratisch gat helpen dichten door de inbreng van hun bewindslieden in de Raad te controleren. Op *alle* terreinen, maar zeker op de terreinen waar de rol van het EP beperkt is. Hoe komt het dat dit nauwelijks gebeurt, met het JBZ-terrein als enige positieve uitzondering?

Kamer onderschat belang Brussel

Meer dan de helft van de nationale wet- en regelgeving heeft haar oorsprong in Brussel en dit percentage neemt alleen maar toe. Kamerleden laten zich in hun werk echter leiden door de Haagse waan van de dag en ze hebben nauwelijks interesse voor de in hun ogen technische onderhandelingen over richtlijnen en verordeningen. Zicht op belang en werking van de EU ontbreekt veelal. Als parlementariërs al belangstelling heb-

ben voor Europa, betreft het vaak grootschalige projecten als de uitbreiding van de Unie of relatief abstracte zaken als de Europese grondwet.

De media en de groeiende interne partijdemocratie zijn debet aan deze situatie; met 'Europa' zal een kamerlid zich immers niet snel in de kijker van de media of van partijleden spelen. Maar het is ook een vorm van struisvogelpolitiek; Kamerleden steken de kop in het zand voor de toegenomen macht van Brussel, om zo niet te hoeven erkennen dat de eigen macht afneemt. En juist hierdoor missen ze invloed. Terwijl Nederlandse bedrijven en overheden de weg naar Brussel steeds beter weten te vinden, dreigt ons parlement intussen de Brusselse boot te missen.

Door de geringe belangstelling van de Kamer hebben de Nederlandse bewindslieden in de praktijk vrij spel bij Europese onderhandelingen, en daar maken ze dan ook dankbaar gebruik van. Maakt de Kamer onverhoopt toch bezwaar tegen het onderhandelingsresultaat, dan voeren ministers aan dat ze overstemd zijn door collega's uit andere lidstaten of stellen eenvoudigweg dat 'het nou eenmaal moet van Europa'. Voor de Kamer is dit lastig te controleren, omdat dit overleg veelal achter gesloten deuren plaatsvindt. Bovendien sluiten diplomaten van de Raad steeds vaker in een vroeg stadium akkoorden met de Commissie en het EP.² De ministers komen er dan alleen nog aan te pas om het bereikte compromis te bekrachtigen.

Het gevolg is dat Kamerleden meestal pas in actie komen als de onderhandelingen in Brussel zijn afgerond en de desbetreffende richtlijn, soms pas jaren later, in nationale wetgeving moet worden omgezet. Dan blijkt het te laat te zijn; de afspraken kunnen immers niet meer worden teruggedraaid en dan heeft 'Brussel' het gedaan. Het optreden van belangenorganisaties en lobbyisten versterkt dit fenomeen. Tijdens de Brusselse onderhandelingen richten die namelijk al hun pijlen op Commissie, Raad en EP. Als ze daar bakzeil halen, proberen ze bij de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving via de Kamer alsnog hun zin te krijgen. Doordat Kamerleden onvoldoende ingevoerd zijn in de Brusselse wetgevingspraktijk, kunnen ze vaak niet goed beoordelen of de amendementen die de lobby's voorstellen, wel door de Brusselse beugel kunnen.

Een bekend voorbeeld van zo'n achterhoedegevecht is de richtlijn voor patenten op biologisch materiaal. Na lange onderhandelingen stemde de Nederlandse regering in 1998 als enige tegen het compromisvoorstel. De richtlijn was dus een voldongen feit en Nederland moest deze uiterlijk in juli 2001 implementeren. De Kamer dwong de regering echter bij het Europese Hof tegen de richtlijn in beroep te gaan. Lopende de zaak weigerde de Kamer de richtlijn te implementeren, waardoor de uiterste termijn daarvoor verstreek, tot

woede van de Europese Commissie. Toen het Hof zoals verwacht het Nederlandse beroep afwees, nam de Tweede Kamer ondanks het negatieve advies van Kabinet en Raad van State het wetsvoorstel in sterk gewijzigde vorm aan. Het merendeel van de amendementen was in strijd met de richtlijn.

De les die hieruit volgt, is dat de Kamer haar energie beter kan stoppen in het vroegtijdig volgen van de bewindslieden tijdens de onderhandelingen in Brussel dan in een vergeefs achterhoedegevecht bij de implementatie. Onder meer het Deense parlement bewijst dat scherpe controle op het handelen van bewindslieden mogelijk is. De *Folketing* geeft de minister een duidelijk mandaat mee voor de onderhandelingen in Brussel, waar deze niet zonder ruggespraak van kan afwijken. Keerzijde is dat deze instructies Deense bewindslieden soms met handen en voeten binden. Bovendien vindt overleg tussen regering en parlement in Denemarken plaats achter gesloten deuren, wat volgens velen niet past bij het open Nederlandse parlementaire systeem. Ondanks deze verschillen kan de Kamer zeker lering trekken uit ervaringen van andere parlementen.

Op tijd is te laat

De beperkte aandacht van de Kamer voor Europese regelgeving is niet nieuw en het probleem is als zodanig ook door de Kamer zelf erkend. Tweeënhalf jaar geleden stelde de Tweede Kamer een rapportage vast onder de veelzeggende titel 'Op tijd is te laat'.³ Deze door VVD-kamerlid Hans van Baalen opgestelde notitie vatte het probleem kernachtig samen: 'De gebrekkige (parlementaire) controle op de Brusselse besluitvorming valt niet aan individuele kamerleden of aan de regering te verwijten. Men is zich bewust van het belang van de "factor Brussel", men werkt hard, maar veelal noch systematisch, noch gericht op concreet resultaat. Dit omdat de waardering van het Europese specialisme in de meeste kamerfracties en in de politieke partijen beperkt is. Scoringsmogelijkheden in de media zijn gering, behalve wanneer er in de nationale context verschil van mening is. De politieke actualiteit wint het (bijna) altijd van het Nederlandse belang op langere termijn.'

Tweeënhalf jaar na dato heeft deze analyse nog niets aan geldigheid ingeboet. Van Baalen pleitte voor een veel actiever houding en gaf onder meer de volgende adviezen: verbeter de samenwerking tussen Kamerleden en hun politieke geestverwanten in het EP; vorm een gezamenlijk Europees expertisecentrum van Eerste en Tweede Kamer; en detacheer een permanente vertegenwoordiger in Brussel.

Vooralsnog is alleen aan de laatste aanbeveling echt invulling gegeven. Na enig touwtrekken heeft de Tweede Kamer sinds juni een permanente vertegen-

woordiger in Brussel. De meeste nationale parlementen beschikten al langer over zo'n verbindingspersoon. Deze functionarissen zijn gehuisvest binnen de muren van het EP, hebben eenvoudig toegang tot informatie van de Europese instellingen en andere nationale parlementen en kunnen zo tijdig relevante ontwikkelingen signaleren.

Kennis is macht

Om de bewindslieden goed te kunnen controleren, moet de Kamer gericht en tijdig worden geïnformeerd over onderwerpen die in Brussel spelen. Klaagden Kamerleden vroeger nog wel eens over een gebrek aan informatie, thans lijkt er eerder sprake van een informatieoverschot. Behalve door allerhande publikaties uit Brussel wordt de Kamer sinds 1991 overspoeld door een stroom 'fiches' met door de ministeries gemaakte samenvattingen van Europese voorstellen, voorzien van het Kabinetsstandpunt.

Beide Kamers hebben een kleine ambtelijke staf, die al deze informatie op relevantie beoordeelt. Doordat de aanbeveling van Van Baalen om een *gezamenlijk* expertisecentrum op te richten niet is opgevolgd, wordt in de praktijk veel van dit werk dubbel gedaan. De staf van beide Kamers werkt langs elkaar heen, en kampt tegelijkertijd met onderbezetting. De Eerste Kamer loopt voor op de Tweede Kamer wat informatievoorziening aan de leden betreft. Sinds 2001 informeert het *Europees Bureau Eerste Kamer* haar leden onder meer via de Europapoort-website over de stand van zaken van Europese JBZ-wetgeving.

De Eerste Kamer blijkt trouwens toch al meer op de EU georiënteerd te zijn dan de Tweede Kamer. De vele oudgedienden in de senaat hebben ook meer oog voor de kwaliteit van de op Europese richtlijnen gebaseerde wetgeving dan de door recente verkiezingen sterk vernieuwde Tweede Kamer, waaruit veel expertise is weggevloeid. Eerste-Kamerleden hebben dan ook herhaaldelijk moeten constateren dat amendementen van de Tweede Kamer op wetsvoorstellen volstrekt onverenigbaar waren met Europese regelgeving.⁴

Zelfs het Amerikaanse congres beschikt over méér ambtenaren die zich met Europese regelgeving bezighouden dan het Nederlandse parlement. Er is dan ook alle reden het *Europees Bureau Eerste Kamer* uit te breiden tot een *gezamenlijk expertisecentrum* met medewerkers van beide Kamers. Dit centrum zou zich niet moeten beperken tot informatieverstrekking over lopende dossiers, maar moet ook toezien op de consistentie tussen richtlijnen en daarop gebaseerde nationale wetgeving. Daarnaast kan het centrum een rol spelen bij het bijspijkeren van de kennis van Kamerleden over Europese wetgevingsprocedures.

Kamer en Europees Parlement samen sterker

Nauwe samenwerking tussen Kamerleden en hun Nederlandse partijgenoten in het EP zou voor de hand liggen. Langs de Haagse en de Brusselse weg streeft men immers hetzelfde doel na: de partijstandpunten vertaald krijgen in Europese regelgeving. Kamerleden blijken in de praktijk echter nauwelijks geïnteresseerd in hun partijgenoten in het EP en ze lijken vooral bang voor landjepik. De Nederlandse EP-leden, op hun beurt, vrezen voor aantasting van hun onafhankelijkheid; bij nauwere samenwerking kon wel eens blijken dat de door de Eurofractie ingenomen standpunten afwijken van de 'officiële' partijstandpunten. Daarnaast beroepen beide zich op tal van praktische drempels, zoals agendaproblemen en de ongelijktijdige behandeling van wetgeving in het EP en in de Raad.

Voor zover er al onderlinge contacten zijn, komt het initiatief meestal van Brusselse kant. EP-leden wonen sporadisch Haagse fractievergaderingen of fractiecommissies bij. De Eerste Kamer nodigt de Nederlandse EP-leden twee keer per jaar uit voor een informele gedachtewisseling. Vaak beperken de onderlinge contacten zich echter tot de medewerkers. Europese en Haagse fractie-medewerkers van het CDA hebben sinds kort een periodiek gezamenlijk overleg. Een enkele Europarlementariër, zoals Ieke van den Burg (PvdA), heeft een medewerker bij de Tweede Kamer gedetacheerd om zo de vinger aan de Haagse pols te houden. De Haagse CDA-fractie is het omgekeerde van plan.

Bij formele Kamerzittingen zijn de Nederlandse Europarlementariërs slechts incidenteel betrokken. Zo worden zij uitgenodigd voor het jaarlijkse Europa-debat in de Kamer (over 'de Staat van de Unie'). Ook hebben ze sinds 1999 spreekrecht in de Algemene Commissie voor Europese Zaken en in de algemene overleggen voorafgaand aan Europese ministerraden. De toekenning van deze rechten kwam destijds niet zonder slag of stoot tot stand. Tegenstanders vreesden een staatsrechtelijk onjuiste vermenging van taken en bevoegdheden, aangezien Europarlementariërs geen kiezersmandaat hebben om Nederlandse bewindslieden te controleren. Overigens maken Europarlementariërs, sinds het nieuwe eraf is, steeds *minder* vaak gebruik van de mogelijkheid deel te nemen aan Kamervergaderingen.

Even Brussel bellen

Bij versterking van de onderlinge contacten hebben beide partijen belang: Kamerleden worden vroegtijdig geïnformeerd, bij de les gehouden en van expertise voorzien door hun Europese collega's en ze kunnen zo

de bewindslieden instrueren, zeker op terreinen waar de bevoegdheden van het EP te kort schieten. De Euro-parlementariërs op hun beurt zijn tijdig op de hoogte van zorgen van de Kamer over de gevolgen van Europese regels voor Nederland en ze kunnen hier in Brussel rekening mee houden.

Zo voorkomt men verzet van Kamerfracties tegen richtlijnen waar door de Eurofracties van soms dezelfde partijen met enthousiasme vóór is gestemd. Een voorbeeld hiervan is de kaderrichtlijn Water. Onder druk van de landbouwlobby weigerde de Kamer vorig jaar deze richtlijn tijdig te implementeren en eiste aanvullende informatie van de staatssecretaris. Europarlementslid Dorette Corbey (PvdA) was vier jaar eerder al betrokken geweest bij de behandeling van de richtlijn in het EP en verbaasde zich publiekelijk over de Haagse commotie.⁵ Als de Kamer eerder gebruik had gemaakt van de expertise van het EP, had men geweten dat het met de doemscenario's van de landbouwsector niet zo'n vaart zou lopen en waren de emoties niet zo hoog opgelopen. De Kamer liep hier dus achter de feiten aan, aldus Corbey.

Kan dit worden voorkomen? Men zou individuele EP- en Kamerleden die zich met dezelfde beleidsterreinen bezighouden, aan elkaar kunnen koppelen, zoals EP-lid Max van den Berg ooit voorstelde. Elkaar tweewekelijks telefonisch goed bijpraten, kan al wonderen doen. Af en toe een bezoek aan Brussel of Straatsburg, om de contacten aan te halen en een EP-zitting bij te wonen, maakt het Europese werk nog tastbaarder. Een voortrekkersrol lijkt weggelegd voor Europarlementariërs met Kamerervaring, zoals Camiel Eurlings (CDA), en voormalige Europarlementariërs in de Kamer, zoals Maxime Verhagen (CDA) en Lousewies van der Laan (D66). Door medewerkers structureel over en weer te detacheren en stage te laten lopen, kan het wederzijds begrip verder worden bevorderd.

Minister Bot van Buitenlandse Zaken pleitte er recentelijk voor nog een stap verder te gaan en het *dubbelmandaat* in ere te herstellen.⁶ Parlementariërs zijn dan lid van de Tweede Kamer én het EP. Deze situatie bestond in Nederland tot 1979. De voordelen wegen echter niet op tegen de nadelen. Gezien de toegenomen bevoegdheden en werklust van het EP en het afgenomen aantal Nederlandse zetels, hebben EP-leden de handen vol aan hun functie; een dubbelmandaat zou ten koste gaan van hun invloed in zowel Brussel als Den Haag.

Europese grondwet: gele kaarten

De in juni overeengekomen Europese grondwet draagt nog een andere oplossing aan om nationale parlementen meer bij Europese wetgeving te betrekken: de subsidiariteitstoets.⁷ Eerste en Tweede Kamer kunnen

straks *gele kaarten* uitdelen aan nieuwe Europese wetsvoorstellen die strijdig zijn met het *subsidiariteitsbeginsel*. Dit beginsel bepaalt dat Europees optreden zich moet beperken tot die terreinen waar problemen niet afdoende nationaal of regionaal opgelost kunnen worden. Als éénderde van de nationale parlementen binnen zes weken de gele kaart trekt, betekent dat 'rood' voor de Europese Commissie en moet ze haar voorstel opnieuw bezien.

De gele kaarten moeten de regelzucht van Brussel beperken, de democratische controle versterken en Europa dichter bij de burger brengen. De plannen kunnen in Den Haag op warme steun rekenen. Er kleven echter ook nadelen aan en bovendien benemen ze het zicht op de echte oplossingen voor het democratisch tekort.

Wat zijn de belangrijkste bezwaren?⁸ Het voorstel voegt spelers toe aan de toch al ondoorzichtige Brusselse besluitvorming, waardoor het voor de burger steeds onduidelijker wordt wie zijn belangen in Europa behartigt. Uit de maatregel spreekt bovendien weinig vertrouwen in het *Europees Parlement* en dat kan een toekomstige versterking van het EP dwarsbomen. Een derde bezwaar is dat parlementen hun gele kaarten kunnen misbruiken om voorstellen tegen te houden onder het mom van subsidiariteit, terwijl men in werkelijkheid om andere (machts-)politieke redenen tegen de wetgeving is. Ook bestaat het risico dat parlementen standaard bezwaar gaan aantekenen, om sterker te staan bij een eventueel beroep voor het Europese Hof.

Belangrijker dan deze formele bezwaren is de vaststelling dat het Nederlandse parlement de gele kaarten helemaal niet nodig heeft om haar controlerende rol te spelen. Zoals gezegd kan de Kamer nu al laten weten dat ze het niet eens is met een voorstel, door bewindslieden een duidelijke boodschap mee te geven naar Brussel. Formeel-juridisch heeft de subsidiariteitstoets trouwens weinig om het lijf. De Commissie hoeft haar voorstel slechts te 'herbezien' en kan het daarna alsnog ongewijzigd indienen. In dat geval maken parlementen bij het Europese Hof weinig kans met een klacht; het Hof zal zijn vingers niet graag branden aan de interpretatie van het toch vooral politieke begrip subsidiariteit.

Subsidiariteitstoets als hefboom

Ondanks alle kanttekeningen bij de subsidiariteitstoets heeft de invoering ervan in potentie één belangrijk voordeel: toekenning van deze formele bevoegdheid aan nationale parlementen kan als 'hefboom' fungeren en leiden tot meer parlementaire aandacht voor Europese wetgeving in brede zin. De subsidiariteitstoets betreft de Kamer immers in een vroeg stadium actief

bij de Europese besluitvorming. Het gevoel een erken- de speler in het Brusselse spel te zijn, kan de Kamer aanmoedigen zich naast de subsidiariteitsvraag ook in andere aspecten van de Europese besluitvorming te verdiepen.

Heeft de invoering van de toets in Nederland de gewenste hefboomwerking gehad of zal ze die krijgen? Het is nog te vroeg voor conclusies, maar de eerste tekenen waren bemoedigend. De Kamer stelde november 2003 al de *Gemengde commissie toepassing subsidia- riteit* in om het plenum te adviseren over de praktische uitvoering van de toets. Dit najaar zal de commissie verslag uitbrengen van haar bevindingen. De oprichting van een gemengde commissie van Eerste en Tweede Kamer is op zich zelf al een unicum in de Nederlandse parlementaire geschiedenis en kan een stap zijn op weg naar de broodnodige verbetering van de onderlinge samenwerking op EU-gebied. De toets dwingt Eerste en Tweede Kamer in zekere zin ook wel om samen te wer- ken, aangezien de Europese grondwet beide Kamers een eigen stem toekent bij het subsidiariteitsoordeel. Met een *gezamenlijk* oordeel leggen de Kamers dus meer gewicht in de schaal.

Ook in een ander opzicht heeft de toets al als hef- boom gewerkt. De Gemengde Commissie heeft zich namelijk niet beperkt tot invoering van de subsidiari- teitstoets, maar zij heeft ook gekeken hoe de controle op de in Brussel onderhandelende bewindslieden ver- beterd kan worden.

Bovendien stimuleert de toets samenwerking tussen nationale parlementen. Minimaal éénderde van de 25 nationale parlementen moet de kaart immers trekken om de Commissie te dwingen haar voorstel opnieuw te bezien. Dit vereist een vlotte onderlinge communicatie. Momenteel ontwikkelen de nationale parlementen een systeem voor elektronische informatie-uitwisseling, waarmee men elkaar kan informeren over de voorstel- len die men wil blokkeren.

Door de subsidiariteitstoets zullen ook de persoon- lijke contacten tussen nationale parlementen verder toenemen. Vertegenwoordigers van nationale parlemen- ten en het Europees Parlement ontmoeten elkaar nu al periodiek tijdens conferenties van parlementaire EU- commissies (COSAC). Binnen de Conventie is ervoor gepleit deze COSAC-samenwerking en het bijbehorend secretariaat te versterken. Enige scepsis is hier op haar plaats: nationale parlementen zijn zowel intern als onderling te zeer verdeeld om echt met één mond te kunnen spreken. Het tijdens de Conventie geopperde plan om COSAC zelfs op te waarderen tot een 'congres van nationale parlementen', naast het EP, mist dan ook iedere realiteitszin. Dit zou tot een onwerkbaar struc- tuur leiden. Wel kan COSAC nuttig zijn als podium voor uitwisseling van ervaringen, standpunten en informatie.

Tot slot

De Kamer kan en moet veel meer gebruik maken van haar mogelijkheden controle uit te oefenen op de Brusselse besluitvorming. Dit beperkt het Europees democratisch tekort en voorkomt voldongen feiten en achterhoedegevechten bij de omzetting van Europese regelgeving. Een ambtelijk EU-expertisebureau en con- tacten met fractiegenoten in het Europees Parlement kunnen de Kamer de nodige informatie en deskundig- heid verschaffen om zich van deze taak te kwijten. De Europese grondwet betreft de Kamer met nadruk bij Europese wetgeving door haar de mogelijkheid te geven nieuwe voorstellen te toetsen aan het subsidiari- teitsbeginsel. Deze bevoegdheid heeft op zich zelf wei- nig om het lijf, maar zij kan de Kamer wel stimuleren tot een sterkere betrokkenheid bij de Europese besluit- vorming. En dat is 'best belangrijk' voor de Europese én voor de nationale democratie.

Noten

- 1 Dennis Hesseling, 'Den Haag, het democratisch gat van Europa', D66-website, februari 2002. Zie ook onder dezelfde titel het artikel van Dennis Hesseling & Lousewies van der Laan in de *Internatio- nale Spectator* van maart 2002, blz. 145-149.
- 2 Joep Boerboom, 'Brusselse trend: informele trilogen - efficiënter Europa of Brussels torentjesoverleg?', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 601-606.
- 3 'Op tijd is te laat - Versterkte democratische controle en politieke invloed op Europese besluitvormingsprocessen; opties voor de Nederlandse volksvertegenwoordiging' [Rapport-Van Baalen], Tweede Kamer, 11 april 2002.
- 4 'EU kent geen geheimen voor senaat', in: *NRC Handelsblad*, 4 november 2003.
- 5 'Kamer zet invoering Kaderrichtlijn Water in de ijskast', in: *Water- forum Online*, 11 december 2003.
- 6 Bericht in *Trouw* van 13 juni 2004 naar aanleiding van rede voor de Humboldt Universiteit in Berlijn. Overigens is het dubbelman- daat met ingang van de nieuwe mandaatsperiode formeel afge- schaft in het Europees Parlement, met uitzondering van Ierland en het Verenigd Koninkrijk, die een overgangsregeling hebben gekre- gen.
- 7 Voor een uitgebreide analyse van totstandkoming en merites van de subsidiariteitstoets, zie: Karel Boutens, 'Het subsidiariteitsbegin- sel: een kwestie van toepassing', in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 127-132.
- 8 Rinus van Schendelen, 'Naar Binnenhofse beïnvloeding van EU besluitvorming - advies aan de Gemengde commissie toepassing subsidiariteit', 10 mei 2004.

Over de auteur

DRS J. BOERBOOM is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gedeta- cheerd bij het Europees Parlement. Hij schreef dit artikel op persoonlij- ke titel.

Geloofwaardigheid boven sentimenten

ROB BOUDEWIJN & PETER VAN GRINSVEN

EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije

VANAF 1 JULI JL. BEKLEEDT NEDERLAND het Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Een van de lastigste agendapunten vormt het dossier van Turkse toetreding, waarover de EU onder leiding van Nederland een uitspraak zal moeten doen.¹ Hierbij moet het, gezien toezeggingen in het (recente) verleden, niet gaan over de vraag of Turkije mag toetreden, maar eerder *wanneer* en *onder welke voorwaarden* de toetredingsonderhandelingen geopend zullen worden.

Het bereiken van unanieme overeenstemming over dit dossier, dat tot verdeeldheid in zowel Nederland als andere lidstaten van de Unie heeft geleid, is niet gemakkelijk. Het Nederlands voorzitterschap zal inlevingsvermogen, overtuigingskracht en leiderschap moeten tonen, maar vooral ook het vermogen bruggen te bouwen. De centrale vraag die beantwoord dient te worden, is of Turkije afdoende vorderingen heeft gemaakt ten aanzien van de Kopenhagen-criteria, die vooral betrekking hebben op de voortgang in het proces van democratisering en de vestiging van de rechtsstaat.

Alleen een verantwoorde en geloofwaardige afhandeling van het dossier kan leiden tot het openen van de onderhandelingen. Wij houden argumenten pro en contra nog eens tegen het licht en plaatsen ze in de context van de Kopenhagen-criteria. Objectieve toetsing van die criteria is wel het minste dat de Turkse regering mag verwachten van een zichzelf serieus nemend verenigd Europa.

Turkije als splijtzwam?

Januari jl. kwam de interne verdeeldheid in ons kabinet uitgebreid in de publiciteit, waarbij vooral VVD-minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich afficheerde als fel tegenstander van

Het dossier-Turkije is uiterst complex. Maar na veertig jaar wachtkamer-politiek zal Turkije toch op zijn minst een handreiking moeten worden krijgen.

Turkse toetreding, met als belangrijkste argument dat 'het land door zijn andere cultuur en godsdienst niet past binnen de EU'.² Elders is het niet anders. In Duitsland ziet kanselier Schröder, die voorstander is van toetreding, zich geconfronteerd met de CDU-CSU, waarbij CSU-kopstuk Michael Glos niet nalaat publiekelijk te ventileren dat 'Turkije nog nooit deel uitmaakte van Europa', hierin gesteund door zijn politieke baas Edmund Stoiber, die Turkije zelfs aanduidt als een cultureel en religieus *Fremdkörper*. In Frankrijk is president Chirac voorzichtig voorstander, maar is zijn eigen partij, waarschijnlijk om machtspolitieke redenen, mordicus tegen. Turkije zal immers na toetreding, gezien zijn grotere bevolkingsomvang, minimaal een gelijk aantal stemmen in de Raad van Ministers en zéker meer zetels in het Europees Parlement krijgen dan Frankrijk. Ook een land als Griekenland is niet bepaald geporteerd voor toetreding, hetgeen werd bevestigd door de uitslag van het referendum op Cyprus. Het Verenigd Koninkrijk is daarentegen vanwege de zegeningen van een vergrote interne markt en om geopolitieke redenen verklaard voorstander, terwijl Italië en Spanje intern verdeeld lijken.

Minister Remkes is dus bepaald geen roepende in de woestijn. Zeker als aan zijn argumenten inzake cultuur en godsdienst de geopolitieke dimensie en de mensenrechten worden toegevoegd: dé belangrijkste punten die als zwaard van Damocles boven het dossier-Turkije hangen. Ook de staat van de als te zwak beschouwde Turkse economie wordt in de dis-

cussie telkenmale opgevoerd, hetgeen hier buiten beschouwing blijft. Wel kan worden aangetekend dat het Nederlands bedrijfsleven in deze overweging geen enkele belemmering ziet voor (snelle) Turkse toetreding, getuige een recent artikel in *Forum*, het opinieblad van VNO/NCW, waarvan de teneur luidt dat toetreding van Turkije in het belang is van het Nederlands bedrijfsleven.³

Op zoek naar de balans

Het staat buiten kijf dat Turkije een rijke, maar in verscheidene opzichten wezenlijk andere *cultuur* heeft dan de meeste huidige lidstaten. In de Europese oprichtingsverdragen alsmede de latere verdragswijzigingen is echter geen enkele zinsnede te vinden waarin vermeld staat dat de EU culturele uniformiteit zou moeten nastreven. De vrees voor Europese culturele eenheidsworst, inclusief het verdwijnen van de eigen, nationale talen, is nu juist één van de irreële angsten waarop eurosceptici zo graag mogen tamboereren. De culturele pluriformiteit van het Europese continent wordt echter onderschreven én beschermd door de EU, getuige haar steun voor lokale culturele initiatieven, de erkenning én bescherming van regionale talen, het verstrekken van regiogebonden subsidies, enz. De EU is *a priori* nooit geschoeid op specifieke culturele normen en/of waarden, maar slechts op de 'waarden waarop de Unie berust, zijn [sic] eerbied voor de menselijke waardigheid [...], democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten'.⁴

Meer principieel van aard lijkt de vraag of *godsdiens*t een legitiem argument mag zijn bij een eventueel EU-lidmaatschap. Evenals over cultuur geven de Europese verdragen en toetredingscriteria geen uitsluitend over de overheersende godsdienst in een (kandidaat-)lidstaat. Terecht merkt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn recent advies op dat 'religie geen deel uitmaakt van de gemeenschappelijke EU-waarden. De Unie heeft zichzelf immers gedefinieerd als een waarden- en handelingsverbond [...] De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst behoort hiermee juist tot de grondrechten, evenals het door de Unie respecteren van de verscheidenheid van cultuur en godsdienst'.⁵

Het argument wordt des te moeilijker te hanteren indien er blijkbaar geen principiële reden bestaat een eventuele lidmaatschapsaanvraag van Bosnië-Herzegovina in de toekomst te weigeren, terwijl dit land een moslimminderheid kent die qua omvang vergelijkbaar is met die in Duitsland, terwijl in het geval van Turkije dit religieus aspect tot punt van twijfel verheven wordt. Of geldt hierbij dan alleen de wet van het grote getal (met twee miljoen moslims in Bosnië-Herzegovina en Duitsland, respectievelijk bijna 70 miljoen in

Turkije)? Indien deze benadering wordt gevolgd, dreigt het debat – in ieder geval in Nederland – onderhand niet meer te handelen over de Turkse merites, maar over de (toekomstige) positie van moslims in de EU, waarbij de onderhuidse vraag zich opdringt hoe democratie en islam zich tot elkaar verhouden.⁶

Hoe belangrijk deze vraag ook moge zijn in het kader van de gevolgen van '9/11' en de internationale strijd tegen terrorisme; hier heeft zij geen plaats. Sterker, het vraagstuk kan ook andersom geïnterpreteerd worden: als het de EU lukt een groot islamitisch land, dat zich gestaag weet te democratiseren, op te nemen, toont zij de buitenwereld én – niet onbelangrijk vanuit *geostrategische overwegingen* – de islamitische wereld in het bijzonder dat een botsing der culturen niet noodzakelijk is en dat islam en democratie wel degelijk kunnen samengaan. Voorstanders van een snelle toetreding – voorop president Bush, gezien zijn recente uitlatingen tijdens de NAVO-top in Istanboel – hanteren het argument dat Turkije als buffer kan dienen tegen de radicale islam. In deze context dient Turkije als rolmodel voor het democratiseringsproces in de islamitische wereld en dan speciaal voor de directe buurlanden Syrië, Iran en Irak. De eerste twee landen staan op de Amerikaanse lijst van *rogue states*, terwijl de inspanningen van de door de Verenigde Staten aangevoerde *Coalition of the willing* om in het laatstgenoemde land een democratie te vestigen genoegzaam bekend zijn. Een democratisch Turkije, geïncorporeerd in de EU, zou in het bijzonder de geopolitieke strategie van de Verenigde Staten in deze regio een enorme ruggensteun verlenen. Dat de EU zich in deze niet volledig hoeft te richten op de Verenigde Staten, mag blijken uit de nauwe samenwerking met Turkije in NAVO-verband tijdens de recente crises in de Balkan en Irak. Ook voor de Europese NAVO-lidstaten was en is hierbij Turkijes belangrijke geopolitieke positie meer dan bekend.

Een volgend, frequent gehanteerd argument is dat Turkije, *historisch-geografisch* gezien, grotendeels buiten Europa zou liggen. Ook hier zijn in het debat tal van uiteenlopende visies te ontwaren. Slechts het (kleine) gedeelte op de linkeroever van de Bosporus zou tot het Europese continent behoren. Dit is bevreemdend, aangezien de Kaukasische republieken, ten noordoosten van Turkije gelegen en geografisch derhalve op nog grotere afstand van de huidige EU-buitengrens gesitueerd, wél tot het Europese continent gerekend worden. Hetzelfde geldt voor het ten zuidoosten van Turkije gelegen Cyprus. Europa is geen door oceanen strak afgebakend werelddeel, zoals Afrika of Australië, maar het kent een diffuse oostgrens bezuiden de Oeral, waarbij zich de wonderlijke situatie voordoet dat het linkergedeelte van Turkije

wél tot Europa zou behoren, evenals de landen die rechts, rechtsboven en rechtsonder Turkije liggen, maar het grootste continentale gedeelte van het land weer niet. Deze discussie over 'wel/niet Europees' past binnen de bredere context van het debat over 'de grenzen van Europa', die samengevat kan worden met de vraag of de EU (op termijn) synoniem wordt met het *continent* Europa. De Europese Commissie heeft getracht deze vraag te beantwoorden in haar notitie *Wider Europe*, waarin gesteld wordt dat de Balkan én Turkije op termijn wél zouden kunnen toetreden, maar landen als Oekraïne, Wit-Rusland en Moldava niet. Wat zijn de geopolitieke grenzen van Europa? 'Behoorden Griekenland, Zweden of het Verenigd Koninkrijk ten tijde van Karel de Grote, Napoleon of het Romeinse Rijk nu wel of niet tot Europa?'

Een, terecht, prangend vraagstuk betreft de *mensenrechtensituatie* – voor velen het beslissend argument om Turkije al dan niet tot de EU toe te laten. Zo werpt de Turkse weigering de Armeense genocide van begin 20ste eeuw te erkennen, waarop verscheidene EU-landen aandringen, principiële bezwaren op. Daarnaast kan niet ontkend worden dat de huidige mensenrechtensituatie in tal van opzichten nog fragiel is. Dat kan mede verklaard worden uit het kemalisme, de leer waarbij het leger *moet* ingrijpen, met alle (on)geoorloofde middelen, indien de strikte scheiding tussen kerk c.q. godsdienst en staat gevaar loopt. Deze constatering, ook verwoord in het rapport van Arie Oostlander, rapporteur inzake Turkije namens het Europees Parlement, vormt een factor die de toetreding op termijn, zonder fundamentele interne hervormingen, zou vertragen.⁸

Turkije: gelijkwaardige kandidaat of uitzondering?

Deze argumenten pro en contra tonen aan dat, met uitzondering van de mensenrechtensituatie, het debat in zekere mate wordt vertroebeld door argumenten die *niet* zouden moeten meetellen bij een evenwichtige en verantwoorde afweging van de objectief te toetsen, in 1993 geformuleerde, toetredingsvoorwaarden.⁹ Na de eerdere, kleinere uitbreidingen, werden in het licht van de te voorziene, grotere uitbreiding richting Oosten na de val van de Muur, *nadere eisen* onvermijdelijk geacht. Deze hebben betrekking op het functioneren van de democratie, inclusief de rechten van minderheden, de economie (een functionerende markteconomie is noodzakelijk) en de overname én implementatie van het geheel aan Europese wet- en regelgeving (het *acquis communautaire*).

Het lijkt alsof voor de *volgende golf toetreders*, en dan *speciaal Turkije*, de lat steeds hoger wordt gelegd in de vorm van additionele, soms zelfs irrationele criteria, geformuleerd als culturele, godsdienstige en

geografische voorwaarden. Hierdoor ziet het er naar uit dat Turkije scherper de maat wordt genomen en het bovendien, volgens sommige criticasters, zelfs minder mag putten uit de structuur- en cohesiefondsen, die juist bedoeld zijn voor de (noodzakelijke) economische en politieke transitie om Turkije te laten voldoen aan de Europese vereisten.¹⁰ Daarnaast speelt op de achtergrond de niet hardop uitgesproken angst dat Europa overspoeld zal worden door Turken die hun geluk elders willen beproeven. Een vergelijkbaar debat vond dit jaar in Nederland en de andere lidstaten plaats met het oog op de uitbreiding van de Tien, waarbij vooral een toevloed van Poolse gelukzoekers werd gevreesd – met als welbekende uitkomst dat de grenzen voor het vrije verkeer van personen de komende jaren potdicht zijn. Het lijkt of de geschiedenis zich telkens herhaalt: dezelfde argumenten waren ook al te horen in de jaren tachtig, toen Spanje en Portugal op het punt stonden toe te treden. Toen vond niet een massale emigratie, maar juist een groot-schalige remigratie plaats, omdat het beide landen economisch voor de wind ging door integratie in de interne markt én de financiële steun uit Brussel.

Een overweging die de criticasters van Turkije niet nalaten te berde te brengen en die wél betrekking heeft op de Kopenhagen-criteria, is het gegeven dat Turkije nog geen lange, diepgewortelde *democratische traditie* kent. Dit is uiteraard een hard en correct gegeven, dat serieus genomen dient te worden.¹¹ Voorafgaande uitbreidingen hebben echter aangetoond dat toetreding in die zin heilzaam kan werken: Griekenland en wederom Spanje en Portugal hadden het juk van hun dictaturen nog maar kort afgeworpen en werden ten tijde van hun toetreding dan ook niet gekenmerkt door een diepgewortelde en langdurige democratische traditie. De toetreding van deze prille democratieën tot de EG heeft er echter toe geleid dat juist de democratische principes verankerd en versterkt konden worden en de nieuwe regeringsvorm wortel kon schieten.

Een ander niet onbelangrijk bezwaar is dat Turkije qua *bevolkingsomvang* één van de grootste Europese landen is en op termijn, rond 2020, wellicht zelfs dé grootste.¹² Gezien de stemmenverdeling in de Raad van Ministers zou dit impliceren dat Turkije, zonder enige praktische ervaring in het Europese besluitvormings- en coalitieproces, in één klap de meeste stemmen zou krijgen. Een overweging die nog precairder wordt indien een belangrijk aspect in de discussie over de Europese Grondwet in ogenschouw wordt genomen. Er is inmiddels overeenstemming bereikt over het feit dat de bevolkingsomvang inderdaad als criterium in het besluitvormingsproces wordt meegenomen. Turkije zou dus een buitengewoon vooraanstaande positie gaan bekleden. Alleen al daarom is het

wenselijk dat het land streng de maat wordt genomen.

Aan de andere kant dient niet over het hoofd gezien te worden dat Turkije de laatste tijd juist grote vorderingen heeft gemaakt. Wij geven hier enkele in het oog springende voorbeelden. De door het leger gedomineerde Nationale Veiligheidsraad is, op initiatief van Brussel, onlangs van een wettelijk toetsend orgaan omgevormd tot louter een adviesorgaan. Dit betekent een beduidend kleinere rol van het leger in het Turkse maatschappelijke leven. Wat betreft de positie van de Koerdische minderheid is door de recente toekenning van culturele autonomie een eerste stap in de goede richting gezet, ook al blijven nog vele verbeteringen noodzakelijk. Het is hoogst twijfelachtig of voormalig PKK-leider Öcalan nog in leven zou zijn als Turkije zijn lidmaatschapsaspiraties overboord had gezet. Ook mag in dit verband de coöperatieve houding van Turkije inzake een oplossing van de kwestie-Cyprus, ook al kan zij als pragmatisch gezien worden, worden aangehaald.

Naast deze meer in het oog springende voorbeelden zijn vorderingen gemaakt op het gebied van de fiscale hervormingen, concurrentie- en arbeidsmarktverhoudingen, is de Constitutie wezenlijk hervormd en zijn vele en talloze minder tot de verbeelding sprekende kwesties tot een oplossing gebracht, die Turkije voorbereiden op EU-toetreding. Gesteld kan worden dat zonder het wenkend perspectief van EU-lidmaatschap al deze interne hervormingen *niet* hadden plaatsgevonden. Nog belangrijker, het zou hoogst twijfelachtig zijn of Turkije dan ooit de weg naar een werkelijke democratisering zou zijn ingeslagen. We mogen niet vergeten dat in de preambule van het associatieverdrag in 1963 de verwachting is gewekt dat een volledig EU-lidmaatschap in de toekomst mogelijk zou zijn. Deze toezegging is in 1987 en vervolgens ook op de Top van Helsinki in 1999 herhaald. Juist dit telkenmale bevestigd vooruitzicht heeft tot een weliswaar pril, maar onomkeerbaar democratiseringsproces in Turkije geleid.

Een snelle toetreding is echter weinig aannemelijk en nauwelijks wenselijk, aangezien niet ontkend kan worden dat Turkije in tal van opzichten nog een lange weg heeft te gaan bij de implementatie van het *gehele* acquis: 'the way through the 31 chapters will be seen to be a feasible if still problematic route to accession.'¹³ In de *CEPS Policy Brief* van april 2004 worden twintig stappen geïdentificeerd die noodzakelijk zijn om in december tot een positieve beoordeling te komen.¹⁴ In deze studie wordt een gematigd positief oordeel van de Europese Commissie in dit najaar voorzien. Vaststaat dat in dit evaluatierapport geen toetredingsdatum zal worden genoemd – een lijn die sommige regeringsleiders ook zullen proberen te volgen.¹⁵ Het openen van de onderhandelingen vormt,

wanneer en hoe precair dan ook, een logische vervolgstap. Het is nauwelijks denkbaar dat Europa de Turkse aspiraties zal bruuskeren, hetgeen ertoe zou leiden dat het land juist verder afglijdt van Europese normen en waarden.

Overigens mag hier niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de EU zelf ook niet bepaald klaar lijkt voor een volgende uitbreidingsronde. Eerst zal getracht moeten worden met 25 lidstaten effectief samen te werken, en vervolgens dient via allerlei referenda met de nieuwe Grondwet nog worden ingestemd.

Conclusie

Een geloofwaardige Europese Unie kan in december slechts besluiten de toetredingsonderhandelingen met Turkije te openen. Na de diverse toezeggingen over een toekomstig lidmaatschap én na 40 jaar *wachtkamerpolitiek*, is het onvermijdelijk dat het Nederlands voorzitterschap, als spreekbuis van de Unie, met een concreet datumvoorstel komt voor opening van de toetredingsonderhandelingen, die jaren in beslag zullen nemen. Het is trouwens goed denkbaar dat dit voorstel een aantal jaren respijt bepleit. Dit was ook de publieke voorspelling van minister Bot, waarvoor hij overigens in het kabinet gekapitteld is (nogmaals ter illustratie van de verdeeldheid), namelijk dat Turkije na afronding van de onderhandelingen rond 2016 kan toetreden. Meer prangend is hierbij de vraag of de EU-25 zich zelf reeds intern voldoende heeft kunnen ontwikkelen om zo'n grote Europese bondgenoot in eigen huis op te nemen.

Het is echter niet aan het Nederlands voorzitterschap over deze laatste vraag nu uitspraken te doen. Nederland moet beargumenteren dat er géén alternatief is anders dan de onderhandelingen met Turkije te openen met het vooruitzicht van een volwaardig lidmaatschap in de (verre?) toekomst. Of, om de laatste woorden te citeren uit het rapport *Turkey and the EU. From Association to Accession?*: "There is no plan B."¹⁶

Noten

- 1 Tijdens de Top van Kopenhagen (2002) is Turkije toegezegd dat in december 2004 uitsluitend wordt gegeven of de toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend.
- 2 Zie o.a. *NRC Handelsblad*, 31 januari 2004.
- 3 Karin Bojorge, 'Turkije en de EU: nu of nooit' in: *Forum*, nr 9 (6 mei 2004), blz. 30-34.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Rapport 69, Amsterdam University Press, juni 2004, blz. 10.
- 5 Art. 2 van het Ontwerp Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, 2003.
- 6 Deze vraag staat centraal in het onlangs verschenen WRR-rapport

- (nr 69), *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Amsterdam University Press, 2004.
- 7 Rob Boudewijn en Peter van Grinsven, 'Islam maakt Turkije niet minder Europees', in: *Trouw*, 10 februari 2004.
 - 8 European Parliament, *Report on Turkey's application for membership of the European Union*, 20 mei 2003.
 - 9 Zoals ook CDA-politicus Jan Jacob van Dijk stelt in 'Europa als waardengemeenschap', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 316-319.
 - 10 Dit is althans de centrale stelling in het op het proefschrift van Harun Arian gebaseerde boek *Turkey and the EU. An awkward candidate for EU membership*, Aldershot, 2003.
 - 11 European Parliament, a.w. noot 8, blz. 11-13. Hier wordt o.a. verwezen naar martelpraktijken, de situatie van de Koerden, de toegankelijkheid van de vrije media en de discriminatie van christenen.
 - 12 Gijs Beets, 'Turkije op termijn meeste inwoners EU', in: *Demos*, maart 2004.
 - 13 Record of the high-level round table conference *Turkey and the EU. From Association to Accession?*, Den Haag, 2004, blz. 49.
 - 14 Michael Emerson, 'Has Turkey fulfilled the Copenhagen political criteria?', *CEPS Policy brief no. 48*, Brussel: Centre for European Policy Studies, april 2004.
 - 15 Zie *NRC Handelsblad*, 15 mei 2004.
 - 16 *Record*, a.w. noot 13, blz. 224.

Over de auteurs

DRS. R. BOUDEWIJN EN DRS. P.C.J. VAN GRINSVEN zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

New Clingendael Essay

Mind the Gap: The United States, Europe and the Middle East

By Dalia Dassa Kaye

55 p.

Price: € 7,50

Dr Dassa Kaye argues that the instability emanating from the Middle East is probably the most critical security challenge facing the transatlantic alliance today, underscoring the need for more robust cooperation in this region. And yet, despite a variety of common interests, transatlantic division on Middle East policy is pervasive, historically the norm, and deeply embedded in respective strategic cultures. According to Dr Dassa Kaye the US and Europe need to recognize how and why their approaches to the region differ, and then work actively to cultivate a common strategic agenda and dialogue on key problems.

The issues raised by the author are on top of the foreign policy agenda's on both sides of the Atlantic Ocean, and are also highly relevant with a view to the current Dutch EU-presidency.

Dr Dalia Dassa Kaye is a Fellow of the Council on Foreign Relations (New York) based in The Hague.

For further information please contact the Research Department of the Clingendael Institute, Telephone: + 31-70-3746606/622; e-mail: research@clingendael.nl.

Het oude Europa als klassieke bondsstaat?

CHRISTIEN VAN TRICHT & ANTON VAN HOOFF

ZOUDEN WE DAN ONZE KONINGIN OP DE munt kwijtraken? Bij de invoering van de euro was het verdwijnen van dat symbool van nationale identiteit voor velen een te groot offer op het altaar van de Europese eenheid. Het compromis dat uit de bus kwam, de voorzijde voor de EU en de keerzijde voor de lidstaat, leek een lumineus idee. Het is echter niet uniek. Al meer dan 2300 jaar eerder heeft een bondsstaat munten met een dubbel gezicht uitgegeven. Het was de *Achaeïsche Bond* (280-146 v.Chr.) op het schiereiland Peloponnesus die in het hellenistische Griekenland voor het eerst tot deze oplossing kwam.

Die bond ontstond als antwoord op de dreiging van het Macedonische koninkrijk. Ook de *Aetolische Bond*, die zich vanaf de vierde eeuw v.Chr. ten noorden van de Golf van Korinthe vormde, had primair een militaire functie. Historisch gezien zijn bondsstaten altijd uit militaire noodzaak geboren, met de Europese Unie - als *constructio sui generis* trouwens nog maar halverwege een bondsstaat - fungerend als opvallende uitzondering. In de historische vergelijking die we maken, komt dit uitzonderlijk karakter aan het licht. Als we proberen de EU en de Verenigde Staten te vergelijken met de twee hellenistische bonden, dan blijkt de Europese Unie nog het meest te lijken op de Achaeïsche Bond. Ook deze bond moest de historische gevoeligheden van de constituerende eenheden ontzien. De tientallen *poleis* die zich tot het *koinon* (de 'Gemeenschap') van de Achaeïers aaneensloten, konden terugzien op een groots verleden. In het krachtig gevoel van eigenwaarde laat de antieke *polis* zich goed vergelijken met de moderne natiestaat.

Moeten de Verenigde Staten van Noord-Amerika altijd weer de maatstaf zijn in de discussie over Europese eenwording? Voor federalisten zijn de Verenigde Staten immers de norm als onbereikbaar ideaal. Voor eurosceptici daarentegen zijn zij een weerzinwekkend model. Zou het niet zinvol zijn meer naar andere, oudere bondsstaten te kijken? Niet voor niets hebben ook de Founding Fathers zich indertijd laten inspireren door de hellenistische bondsstaten.

Het einde van de antieke belle époque

Vaak wordt het Griekse woord *polis* met 'stadstaat' weergegeven, maar zeker in onze tijd wekt dat woord verkeerde associaties. De *polis* was geen antiek Singapore. Zij was eerder een Andorra of San Marino, een kantonnale staat. Zo omvatte de *polis* van de Atheners alle mannelijke burgers van Attica en had de stad Athene als centrum. Nu was het territorium van deze *polis* voor antieke verhoudingen uitzonderlijk groot, ongeveer gelijk aan het groothertogdom Luxemburg. In het algemeen echter omvatten de *poleis* een beperkt gebied, ter grootte van die paar moderne ministaatjes die door de geschiedenis zijn overgeslagen. Er waren honderden van dergelijke *poleis* in het antieke Griekenland. Eeuwenlang waren het uitzonderlijk succesvolle politieke verbanden geweest. De monumenten op de Atheense Akropolis laten zien tot welke inspanningen de *polis* haar burgers wist te brengen, zoals

ook de moderne natie staat dat heeft gedaan. De antieke burger identificeerde zich dan ook sterk met zijn *polis*. Hij was in de eerste plaats Athener of Korinthiër en pas in de tweede plaats Helleen. Daarom gold verbanning als een doodvonnis: buiten de *polis* had een Griek geen leven.

Net als de natie staat gehoorzaamde de *polis* aan de wet van de remmende voorsprong. Na de klassieke vijfde eeuw, Griekenlands *belle époque*, veranderden de verhoudingen in de antieke wereld radicaal. De *polis* kon zich maar moeilijk aan de nieuwe omstandigheden aanpassen, zoals het ook Europa in de twintigste eeuw veel moeite heeft gekost te beseffen dat de wereldpolitiek niet langer door Wenen, Parijs, Berlijn en Londen werd bepaald.

In de periode van het hellenisme, die met Alexander de Grote (356-323 v.Chr.) aanbrak, beheersten grote territoriale rijken, zoals die van de Ptolemeën en de Seleukieden, het oostelijke Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten. Macedonië was sinds Alexander de belangrijkste macht in Hellas. In het westen maakten Carthago en Rome zich op voor de beslissende strijd om de hegemonie. Uit de Punische Oorlogen (264-241, 218-201 en 149-146 v.Chr.) kwam Rome uiteindelijk als de supermogendheid van de oude wereld te voorschijn. Weldra viel zijn schaduw over de oude wereld van Griekenland.

Daar bleef men niet onberoerd door de veranderde machtsverhoudingen. Langzaam drong het besef door dat de rol van de autonome *polis* was uitgespeeld. Tijdelijke coalities, die in de grote tijd van de Perzische Oorlogen (499-449) de 'barbaroi' de deur hadden gewezen, boden geen antwoord op de permanente dreiging die uitging van het Macedonische koninkrijk in het noorden. In die benarde omstandigheden ontstonden de Achaeïsche Bond (280-146 v.Chr.) en de Aetolische Bond (4de eeuw v.Chr.-189 v.Chr.) als 'the last hope of ancient liberty', zoals James Madison (1751-1836) zei. Voor hem en andere *Founding Fathers* vormden die bonden dan ook een belangrijke inspiratie en legitimatie bij het ontwerpen van de *Constitution of the United States*.

Het filter van de federatie als inspiratie

Het wispelturige en instabiele Athene met zijn verre gaande volksinvloed was eind achttiende eeuw alles behalve een lichtend voorbeeld – men had te veel Plato en Thucydides gelezen om dat als ideaal te zien. Sparta en Rome golden als veel bestendiger, dank zij het uitgekende samenspel van de diverse staatsinstellingen. In het Rome van de republiek hadden de consuls een haast monarchale macht, maar de senaat met zijn lidmaatschap voor het leven vormde het aristocratisch element. Uiteindelijk moest het volk aan

belangrijke beslissingen, zoals inzake oorlog of vrede, zijn fiat geven. Met veel goede wil was de volksvergadering als de democratische component te bestempen.

Dit – vermeende – 'gemengde staatsbestel' was dan ook een voorbeeld bij het invoeren van 'checks-and-balances' in de *Constitution*. Maar als 'stadstaten' hadden Sparta en Rome géén recepten te bieden voor de inrichting van een federatief of confederatief verband. In het algemeen waren er weinig voorbeelden van zo'n structuur. Naast de Republiek van de Verenigde Nederlanden waren de antieke prototypes dan ook zeer welkom, zeker in een tijd waarin de klassieke oudheid autoriteit had, hoewel men de verschillen in historische context en in proporties wel degelijk besepte.¹

Men zag in de Achaeïsche en Aetolische Bond de kwaliteiten die men ook in de Unie wilden realiseren: kracht naar buiten, met respectering van de autonomie van de constituerende eenheden. Als het de Achaeïsche Bond op de Peloponnesus was gelukt zo'n zestig *poleis* in een krachtige liga te verenigen, moest het toch mogelijk zijn dertien Staten in Noord-Amerika tot een goed functionerend geheel te maken?

Wilde de Unie krachtig zijn, dan moest zij voor de burgers leven. Voor deze gewenste betrokkenheid moest het volk op het niveau van de Unie meespreken. Maar hoe? Vergaderingen waaraan alle burgers deelnamen, waren alleen op lokaal niveau te verwezenlijken. Hier deden de antieke bonden ideeën aan de hand.

Zowel het *koinon* van de Aetoliërs als dat van Achaeërs had nog wel het instituut van de *volksvergadering*. De Aetolische Bond riep de burgers twee keer per jaar naar een algemene vergadering, de Achaeïsche Bond vier maal, maar deze bijeenkomsten van *willekeurige samenstelling* droegen niet bij aan een slagvaardig, coherent beleid.

Vandaar dat beide *koina* tot een *nieuw systeem* kwamen: *afvaardiging*. Het was deze nieuwigheid die de *Founding Fathers* zeer aansprak. Voor de 'Federalist' Alexander Hamilton (1755-1804) was de 'representative democracy' niet slechts een technische oplossing voor het probleem van afstanden en massa's, zij was ook bedoeld als een politiek-maatschappelijk filter. Zij moest de uitwassen van de directe volksmacht van Athene voorkomen. In een systeem van afvaardiging zouden er stellig geen schoenmakers en smeden naar de federale vergadering worden gestuurd. Deze eenvoudige burgers zouden zich graag laten vertegenwoordigen door hun maatschappelijke meerderen. Madison gaf deze filterfunctie onomwonden toe in de *Federalist no. 10*. Het effect van volksvertegenwoordiging zou zijn 'to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of

a chosen body of citizens'. Volgens Ellen Wood was het de uitdrukkelijk bedoeling van de *Founding Fathers* om zo 'passive citizenship' te scheppen.²

De noviteit van volksvertegenwoordiging

Om het nieuwe van de volksvertegenwoordiging te beseffen, dient men te weten dat de Grieken *verkiezing* als een *minder democratische procedure* voor het aanwijzen van functionarissen beschouwden. De idee van gelijkheid, *isotes*, betekende dat in principe alleen de willekeur van het lot mocht beslissen. Zelfs de nominaal hoogste magistraten van Athene, de archonten, werden door loting aangewezen. Alleen waar financiële of militaire competentie vereist werd, greep men naar het 'aristocratische' middel van de verkiezing. Zo werden jaarlijks de tien *strategoï* van Athene gekozen. In de functie van de gemandateerde *strategos* konden mensen als Themistokles en Perikles zich ontwikkelen tot politieke leiders. Maar de idee dat een burger een ander namens hemzelf zou laten beslissen, was in de klassieke tijd vreemd. Het waren pas de hellenistische bonden, het onderwerp van dit artikel, die met deze noviteit kwamen.

Bij de Aetoliërs *kozen* de lokale gemeenschappen mannen die namens hen deelnamen aan de beraadslagingen in het *synedrion*. Het aantal vertegenwoordigers dat een lid-*polis* naar dat orgaan stuurde, hing af van de militaire bijdrage die zij aan de bond leverde. Die bijdrage was weer afhankelijk van bevolkingsomvang en welstandsniveau. Naarmate het aantal leden van de Bond groter werd, nam de macht van het *synedrion* toe en die van de volksvergadering af. Het *synedrion* omvatte wel zo'n duizend leden – het nieuwe Europese Parlement begint die omvang te benaderen. Alleen al qua omvang was het dus niet te vergelijken met een Raad, *boulè* in het Grieks. Zo'n orgaan bestond doorgaans uit enkele tientallen leden – met als grote uitzondering Athene, dat een raad van vijfhonderd had. Echte *boulai* hadden geen mandaat. Ze spraken niet uit naam van een mandaatgever. Hun taak was wat de naam zei, raad te geven, enerzijds aan de magistraten, anderzijds aan de volksvergadering.

Terwijl de afgevaardigden in het *synedrion* het algemeen bestuur van de bond voor hun rekening namen en de *boulè* het raadgevende orgaan was, behield de volksvergadering de bevoegdheid jaarlijks de magistraten van de bond te kiezen, in het bijzonder de hoogste bondsfunctionaris, de *strategos*. Zoals de naam al aangeeft, was zijn voornaamste functie de bondsstrijdkrachten te leiden, maar hij onderhield ook de diplomatieke contacten met het buitenland. Zijn rol is dus wel te vergelijken met die van president in het Amerikaanse bestel, die ook wel als *chief* wordt aangeduid.

Ook de Achaeïsche Bond had als hoogste functionaris een *strategos*. Wat bij de Aetoliërs het *synedrion* was, heette bij de Achaeërs de *synodos*.

Achaeïsche Bond als antieke EU

Door het antieke Huis van Afgevaardigden, het *synedrion*, heeft de Aetolische Bond trekken van de Verenigde Staten, terwijl de Achaeïsche Liga meer weg heeft van de EU. Zoals de natiestaten die de EU vormen, huiverig zijn bevoegdheden aan 'Brussel' af te staan, zo deden de *poleis* die het *koinon* van de Achaeërs uitmaakten, met tegenzin afstand van de symbolen van hun autonomie. Vandaar dat zij een *federale munt met twee gezichten* kenden. Op de voorzijde stonden Zeus en Demeter, de Panachaeïsche goden, die in Aegium, het centrum van de federatie, beiden een tempel hadden. Op de achterkant van de zilveren munten waren binnen een lauwerkrans plaatselijke symbolen afgebeeld en de naam van de *polis* in afkorting. De lagere denominaties in brons drukten nog nadrukkelijker de lokale identiteit uit. De voorzijde droeg plaatselijke symbolen: bliksemschicht, drietand, dolfijn, lier, of Pegasus in het geval van Korinthe, waar dit gevleugelde paard door de held Bellerophon was getemd. De keerzijde gaf de naam van de *polis*, of liever van de burgers: ACHAIION KORINTHIOON, 'van de Achaeërs-Korinthiërs'. Op dezelfde manier zetten de andere 'kantons' het predikaat 'Achaeërs' vóór de naam van hun inwoners. Misschien dat wij ooit zullen spreken van Europese Nederlanders.



Achaeïsche munt van Pallantion circa 222 v.Chr. Voorkant kop van Zeus met lauwerkrans, gemeenschappelijk symbool van de bond, keerzijde AX (=Achaïoon, van de Achaeërs) en PL (Pallantion, van de Pallantiërs) en het lokale symbool van de drietand

De Achaeïsche Bond moest veel meer dan de Aetolische rekening houden met het eerbiedwaardig verleden van de afzonderlijke lidstaten. We zagen dat de munten een federaal en lokaal gezicht hadden. Nu was de munt van oudsher een zichtbaar symbool van *polis*-identiteit – de muntcollecties in oudheidkundige musea getuigen van de grote zorg die de Grieken aan deze visitekaartjes van hun *polis* besteedden. In andere sectoren stuitte homogenisering kennelijk op minder gevoeligheden. Volgens de geschiedschrijver Poly-

bius (c. 200-120) was het de eenheid van wetten, gewichten, maten en munten die maakte dat het *koinon* van de Achaeërs méér was dan een (tijdelijk) vriendschappelijk en bondgenootschappelijk verband.

De Aetolische Bond, die ontstond in het achtergebleven noordwesten van Griekenland, ging veel minder onder de last van het verleden gebukt. In die streek was de polisvorming dan ook veel minder sterk geweest. Men zou kunnen zeggen dat zich hier de wet van de 'versnellende achterstand' deed gelden.

Afsnijden van een historische bocht

Ook het Noord-Amerikaanse continent profiteerde van zijn relatieve achterstand. De dertien staten die zich in 1787 aaneensloten, hadden immers niet de geleidelijke staatsvorming meegemaakt die in Europa sinds de middeleeuwen werkzaam was. Bovendien was de verscheidenheid aan talen geen versplinterende factor. De Staten kregen van de geschiedenis ook niet de kans tot natiestaten uit te kristalliseren. Het nationalisme dat zich in de negentiende en twintigste eeuw ook in de USA deed gelden, richtte zich vooral op het geheel van de Unie: *One Nation under God*.

Een dergelijke historische 'afsnijding' maakte ook de Aetolische Bond. In het noordwesten van Griekenland was de polisvorming ver achtergebleven bij die in het zuiden en midden van Hellas. De Aetoliërs hadden veel meer het primitieve karakter van een volk (*ethnos*) behouden, zoals ook de Macedoniërs in het noorden. Net als zij bevrijdde deze achterstand in ontwikkeling hen van de ballast van het verleden die in de kerngebieden van de Griekse wereld het ontstaan van grotere gehelen in de weg stond. In de vierde eeuw ontstond in Aetolië een structuur van districten die de federatie met haar componenten verbond. Het district (*telos*) was gebaseerd op de oude stamgemeenschap. Het bestond uit een aantal steden met omliggend gebied. Het *telos* bezat een grote mate van lokale autonomie. Aan het hoofd van elke *telos* stond een *boularchos*, die als de verbindingsman tussen het lokale bestuur en de federale overheid fungeerde.

Een middel dat de Aetoliërs gebruikten om hun verbondenheid met het *koinon* uit te drukken, was het oprichten van monumenten. Ze deden dat bijvoorbeeld in het panhelleense heiligdom van *Delphi*, dat ze vanaf de Chremonideïsche Oorlog (267-262 v.Chr.) beheersten. De Aetoliërs stelden er beelden op van hun beschermgoden Apollo en Artemis, alsmede van de commandanten die een beslissende overwinning hadden geboekt op de Acarnaniërs, de stam ten westen van Aetolië. De Achaeërs gebruikten *Aegium* als een *cultisch Washington*.

Mars of Mercurius

Onze duik in het verleden doet ons beseffen hoe bijzonder het proces van Europese eenwording is. De voornaamste reden voor de vorming van de Verenigde Staten was immers militair, namelijk gezamenlijk het hoofd te bieden aan de nog steeds aanwezige dreiging van Engeland, dat ervan bleef dromen zijn Amerikaanse koloniën te herwinnen. Ook bij de vorming van de Aetolische en Achaeïsche Bond ging het vooral om de defensie. Dit martiale karakter is duidelijk zichtbaar in de bondsinstellingen en -ambten. De volksvergadering was een krijgersraad, die in beginsel het laatste woord had over oorlog en vrede. Het primaat van 'das Militär' blijkt ten overvloede uit de titel van de belangrijkste bondsmagistraat, *strategos* (legerleider).

De Europese eenwording wordt niet door Mars, maar zeker ook niet door Venus tot stand gebracht. De Europese gemeenschappen zijn eerder het werk van de handelsgod Mercurius. Een poging een militaire gemeenschap te vormen, de Europese Defensie Gemeenschap, liep in 1954 vast in het Franse parlement, dat er niet eens over stemde. Nu ligt pas aan het eind van het moeizame proces een Europees leger in het verschiet, in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Historisch is dit voor bondsstaten de omgekeerde weg. De uniformering van munten, maten en gewichten kwam bij de Achaeïsche Bond als consequentie van de militaire en politieke eenheid. Bij het ontbreken van de militaire katalysator, die in een acute nood dwingt tot een snelle organisatie van een (con)federatie, is het niet zo vreemd dat de Europese gemeenschappelijke organen heel geleidelijk met bevoegdheden worden bedeed.

De moeizaamheid van het eenwordingsproces deprimeert Europese federalisten. Hun speelt altijd weer het model van de Verenigde Staten parten. Hoe hardnekkig die neiging is, bleek weer eens uit de rede waarmee voorzitter Giscard d'Estaing de Europese Conventie afsloot: hij verwees naar de *Founding Fathers* en de Amerikaanse natievorming. Zelfs de Europese vlag is afgeleid van die van de Verenigde Staten. Het getal sterren gefixeerd op twaalf, het aantal lidstaten waarmee de Unie is begonnen, is een nogal geforceerde omkering van de Amerikaanse vlag, waarin de banden voor de 13 oerstaten staan.

Waarom moeten de Verenigde Staten de maatstaf zijn? De geschiedenis kan ons van de fixatie op de Nieuwe Wereld afhelpen als we onze Oude Wereld voor ogen willen nemen. Natuurlijk levert het verleden geen directe lessen. Wel kan zij het denkkader verruimen door attent te maken op andere mogelijkheden. Een Europese (con)federatie kan inspiratie –

of troost – vinden in de beschouwing van de eerste bondsstaten. Het erfgoed van de Achaeïsche en Aetolische Bond behoort stellig tot wat de preambule van de aanstaande Europese Grondwet noemt de 'humanistische tradities van Europa, waaruit de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de menselijke persoon, democratie, gelijkheid, vrijheid en rechtsstatelijkheid zijn ontstaan'.

Literatuur

- N. Bowles, *Government and Politics of the United States*, Londen, 1998².
J.D. Grainger, *The League of the Aitolians*, Leiden, 1999.
K. Janda e.a., *The Challenge of Democracy*, Boston/New York, 1998⁴.
M. Jansen, 'Verscheidenheid in eenheid', in: *De integratie van Europa. Een historische balans*, Bussum, 1997.
J.A.O. Larsen, *Greek Federal States. Their Institutions and History*, Oxford, 1968.
J. Madison, *On Ancient and Modern Confederacies*, New York, 1787.
K. Nicolaidis & R. Howse (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford/New York, 2001.
M. Reinhold, *Classica Americana. The Greek and Roman Heritage in the United States*, Detroit, 1984.
J.B. Scholten, *The politics of plunder: Aitolians and Their koinon in the Early Hellenistic era 279-217*, Berkeley/Los Angeles, 2000.
T. Schwertfeger, *Der Achaiische Bund von 146 bis 27 v. Chr.*, München, 1974.

Noten

- 1 'The situation and dimensions of these confederacies, and the state of society, manners, and habits in them, were so different from those of the United States,' schreef James Wilson, geciteerd in M. Reinhold, *Classica Americana. The Greek and Roman Heritage in the United States*, Detroit, 1984, blz. 104.
- 2 Ellen Meiksins Wood, 'Demos versus "We, the People": Freedom and Democracy Ancient and Modern', in: Josiah Ober & Charles Hedrick (red.), *Dēmokratia. A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, Princeton, 1996, blz. 121-137, in het bijzonder blz. 122-126.

Over de auteurs

DRS. CHRISTIEN VAN TRICHT studeerde in 2004 aan de Universiteit Nijmegen af in de geschiedenis op de doctoraalscriptie 'Van Antieke Bond tot Moderne Unie'.

DR. ANTON VAN HOOFF is hoofddocent klassieke geschiedenis aan de Universiteit Nijmegen; hij was haar scriptiebegeleider.

Duitsland in de Europese buitenlandse politiek Lezing Christoph Bertram in Amsterdam

Vrijdag 17 september 2004,
16.00 uur
Felix Meritis, Keizersgracht
324

De Irak-crisis liet zien dat der afwezigheid van een gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid alle Europese landen op de zijlijn zet en dat in feite de Verenigde Staten overheersen in de internationale politiek. Wat hiervan op lange termijn de gevolgen voor Europa zijn, hangt voor een groot deel af van de grootste lidstaat van de Europese Unie: Duitsland. Op uitnodiging van het Duitsland Instituut Amsterdam (DIA) in samenwerking met de Atlantische Commissie houdt Christoph Bertram een lezing over de verwachtingen en bijdragen van Duitsland met betrekking tot de Europese buitenlandse en veiligheidspolitiek.

Christoph Bertram is directeur van het onderzoeksinstituut van de Stiftung Wissenschaft und Politik. Van 1982 tot 1998 was hij toonaangevend buitenlandredacteur van het opinieweekblad Die Zeit.

De lezing zal in het Engels worden gehouden. Voorzitter van de bijeenkomst is Ton Nijhuis, wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam. Er is gelegenheid voor discussie.

**Voor verdere informatie: Marja Verburg, DIA, e-mail: verburg@dia.uva.nl, tel. 020-5253698
Aanmelden gewenst: aanmelding@dia.uva.nl o.v.v. Bertram of tel. 020-5253690**

Federalisme, federaties en de Europese Unie

HERBERT TOMBEUR

IN ZIJN OPINIESTUK MET DE TITEL 'HET F-WOORD STAAT weer op de agenda', verschenen in de *Internationale Spectator* van juni jl., stelt Bob Molenaar terecht dat Europa een federale structuur kan hebben zonder een staat te vormen in de klassieke zin van het woord. De auteur wijst tevens op het bestaan van diverse soorten federale staten. Hij maakt volgens mij echter een denkfout wanneer hij enigszins gedecentraliseerde of geregionaliseerde staten, zoals Italië en Groot-Britannië, gelijk stelt met federale staten. Meermaals heb ik reeds vastgesteld dat men federalisme, confederalisme en decentralisatie door elkaar haalt. In deze Respons wil ik die verwarring bestrijden en het debat over de Europese grondwet aanvullen door het *concept federalisme als organisatievorm* te belichten; de Europese Gemeenschap, de grondwettelijke Unie *in spe*, te toetsen aan dat concept; en mijn mening over de concept-organisatievorm voor de Europese Unie ten beste geven.

Federalisme als zodanig is een bestuursstructuur die op zich zelf niet publiekrechtelijk, laat staan statelijk, van aard hoeft te zijn. De Amerikaanse hoogleraar Daniël Elazar, deskundige inzake federalisme en federaties, benadrukt terecht dat het concept federalisme in elk soort organisatie kan worden gebruikt. Die federaal ingerichte organisatie kan zowel een nationale of lagere overheidsinstelling zijn, als een internationale instelling of zelfs particuliere organisatie. Molenaar wees op de twee manieren waarop een statelijke federatie kan ontstaan (meestal 'bottom up', soms 'top down'). Ik beperk mij tot het meest voorkomende ontstaansproces, dat tevens relevant is voor de Europese integratie.

De kern van het concept federalisme bestaat slechts uit een contract tussen gelijkwaardige partners waarin zij overeenkomen dat ze een geheel vormen om een bepaalde macht te laten uitoefenen door instellingen die namens dat geheel optreden. Dat contract (voor staten meestal de federale grondwet

genoemd) is *absoluut wederzijds* in deze zin dat het *uitsluitend met wederzijdse instemming* kan worden gewijzigd, en dat zowel door de samenstellende delen (in statelijke toepassing bijv. provincies, deelstaten, om bij de statelijke toepassing te blijven) als door het geheel (de federatie). Enige wijziging in het contract kan dus slechts door alle delen én het geheel worden doorgevoerd; dit geldt zowel voor wijziging in de verhouding tussen delen onderling of tussen hen en het geheel, als voor toetreding tot het geheel, uitstoting of uittreding (secessie). Die *wederzijdse instemming* is de kern van het federalisme. Niets meer, niets minder. Daarom mogen zowel het geheel als de delen zich soeverein noemen, want hun autonomie kan hun niet door de andere partners eenzijdig ontnomen worden – *sovereiniteit wordt in een federatie gedeeld* (in het Engels 'sharing of sovereignty').

Fundamenteel verschilt een federatie ('bondstaat') hierdoor van andere organisatievormen. In een confederatie ('statenbond') en bij decentralisatie blijft de volledige soevereiniteit in handen van de samenstellende delen, respectievelijk van het geheel. Met als gevolg dat een deel van de *confederatie* eenzijdig kan beslissen eruit te stappen en dat bij *decentralisatie* de autonomie eenzijdig kan worden teruggenomen door de soevereine instantie die ze verleende.

Naast die gemeenschappelijke kern verschillen federaties onderling sterk. Er zijn bijna zoveel federale stelsels als er federaties zijn. Elke federatie heeft wel haar bijzonderheid. Toch kan men federale systemen rangschikken.

De *Europese Gemeenschap* (EG) is een soort federatie. De EG draagt inderdaad de essentie van het federalisme in zich, want de verdragen bevatten géén opzeggingsclausule. Zij zijn evenmin stilzwijgend opzegbaar wegens het feit dat de verdragspartijen die bedoeling niet hebben geuit en omdat het opzeggingsrecht niet kan worden afgeleid uit de aard van de verdragen, Integendeel: de doelstelling van de verdragen

is juist de geleidelijke integratie (cf. artikel 56 van het Weense Verdrag inzake het verdragenrecht, ondertekend op 23 mei 1969).

Die Europese federatie kan men onderscheiden van andere federaties aan de hand van criteria, bijv. instellingen; bevoegdheidsverdeling met de lidstaten; en middelen. Deze federatie zou men daarom als institutioneel, concurrerend, intrastatelijk en afhankelijk kunnen typeren. *Institutioneel*, omdat zij instellingen heeft die eveneens op het niveau van de lidstaten voorkomen: de drie klassieke staatsmachten zijn op beide bestuursniveaus geïnstitutionaliseerd in een parlement, een regering en een gerecht. *Concurrerend*, omdat de EG in beleidsdomeinen opereert die niet duidelijk zijn omschreven als overgedragen van het statelijke niveau (de techniek van het zg. functionalisme). *Intrastatelijk*, omdat de besluitvorming tussen de EG en haar lidstaten vooral plaatsheeft in het kader van de Raad van Ministers, een Gemeenschapsinstelling. *Afhankelijk*, omdat zij weinig eigen middelen kan genereren om haar beleid te voeren en het voornamelijk de lidstaten zijn die haar van middelen voorzien.

Hoe heeft het ontwerp van grondwet die EG-vorm gewijzigd? Eerst en vooral valt op dat de grondwet het eenzijdig verlaten van de Unie door een lidstaat voorziet (art. 59): die opzeggingsclausule betekent een stap terug in de onderlinge band tussen de lidstaten, namelijk weg van het wederzijds karakter van het federalisme, in de richting van een confederatie. De vrijwillige terugtrekking van de lidstaat wordt wel getemperd door het sluiten van een overeenkomst met de EU over de voorwaarden voor zijn uittreding. Men zou kunnen spreken van een mengeling van federalisme en confederalisme.

Hoe zou men de uitgebreide EU als verbond *sui generis* kunnen typeren? Ik blijf bij de criteria die ik gebruikte voor de EG. De grondwet zou de EU gedeeltelijk laten overeenstemmen met de EG, gedeeltelijk niet. Volgens de IGC moet de EU enerzijds een institutionele organisatie blijven, met behoud van de Europese instellingen en hun rol, alsook in hoge mate afhankelijk blijven van de middelen die de lidstaten haar toestaan. Anderzijds moet ze een zg. exclusief bevoegde organisatie worden (de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten wordt grondwettelijk omschreven – van de techniek van het functionalisme wordt afstand genomen), en wat meer interstatelijk georganiseerd worden voor de besluitvorming tussen de EU en de lidstaten, ten koste van de intrastatelijke besluitvorming (nationale parlementen worden erbij betrokken).

Is deze organisatievorm geschikt voor de EU? Graag laat ik art. 59 concept-grondwet nu buiten beschouwing in mijn poging tot antwoord op deze

vraag. In dat verband merk ik slechts op dat de EU als geheel van natiestaten *belang* heeft bij een *zwak imago van federale superstaat*. Ik verwijs voor het overige naar de bijdrage van Bob Molenaar en naar hetgeen volgt over de maatschappelijke context van de EU, die ik bondig toets aan de kenmerken van de Unie.

Europa is religieus, cultureel en taalkundig een mozaïek. Het telt amper cultureel homogene staten. Het kent twee grondig van elkaar verschillende rechtssystemen, het continentale stelsel en het Britse. Economisch en politiek hebben vooral de tien nieuwe lidstaten en de kandidaat-landen een andere geschiedenis gekend: niet alleen hebben sommige van die landen decennia geleefd met een planeconomie, maar tevens hebben de meeste generaties lang politiek gefunctioneerd volgens een of andere vorm van dictatuur. Vandaar hun gebrek aan bijvoorbeeld markteconomische en parlementaire ervaring.

Om al die redenen is de uitgebreide EU een kolosale uitdaging haar vlot en doelmatig te laten functioneren. Wat zijn de positieve aspecten van de grondwet? Ik meen dat de eenzijdige terugtrekking de psychologische drempel van de EU verlaagt voor een aantal lidstaten, waarvan sommige nooit of amper soeverein en onafhankelijk zijn geweest en die nieuwe politieke status koesteren. Dat lijkt me een goede zaak. Om die zelfde reden, maar ook omwille van het democratisch tekort in de eerste 15 lidstaten – het wantrouwen van de bevolking ten opzichte van politieke instellingen is een constante in opiniepeilingen – is het van de Europese Conventie en de IGC verstandig geweest de EU duidelijk bevoegd te maken voor bepaalde beleidsdomeinen, dus een bevoegdheidsverdeling te omschrijven, en tevens meer interstatelijk te laten beslissen. En tegelijk de EU institutioneel intact te laten. Mijn kritiek beperkt zich tot de financiële afhankelijkheid van de EU ten opzichte van de lidstaten: het gebrek aan fiscale bevoegdheid, tenzij bij eenstemmigheid goedgekeurd, kan niet goed zijn voor het voeren van slagvaardig beleid; in de nieuwe EU blijft dus het richtsnoer: 'representation without taxation'.

Over de auteur

HERBERT TOMBEUR is directeur van de afdeling Multilaterale Organisaties in de administratie Buitenlands Beleid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Roemenië en toetreding tot de EU: nuancering van subjectieve evaluaties

R E S P O N S

ADRIAN IVAN

N.a.v. Rob Boudewijn & Mendeltje van Keulen,
'Roemenië: het te korte decennium tot 2007', in:
Internationale Spectator, maart 2004, blz. 139-142.

MET BELANGSTELLING HEBBEN WIJ HET ARTIKEL 'ROEMENIË: het te korte decennium tot 2007' in de *Internationale Spectator* van maart jl. gelezen. Niettemin bevat het artikel enkele onnauwkeurigheden die correctie behoeven.

De auteurs spreken over de Roemeense revolutie als een georkestreerde machtswisseling met als doel verandering van de leiding en het systeem. Het is de vraag of zij in dit opzicht hun conclusie baseren op diepgaand wetenschappelijk onderzoek of dat ze niet meer doen dan een in de discussies over deze periode geformuleerde politieke visie omhelzen.

Dat de doodstraf in Roemenië al in de eerste dagen van januari 1990 is afgeschaft, is algemeen bekend.¹ Maar de auteurs schrijven dat de afschaffing van de doodstraf, een van de zogenaamde Kopenhagen-criteria, pas in 2003 verwezenlijkt kon worden in het Roemeense parlement. Een dergelijk gebrek aan feitelijke precisie is toch wel verrassend.

Voorts schrijven de auteurs dat toetreding tot de Europese Unie en de NAVO geen deel uitmaakte van het eerste programma van het FSN (Nationaal Reddingsfront). Maar het Communiqué van het FSN van 22 december 1989 vermeldt in punt 9 dat 'de gehele politiek van het land de bevordering van goed nabuurschap, vriendschap en vrede in de wereld moet dienen, geïntegreerd in het proces van de opbouw van een verenigd Europa, het gezamenlijk huis van alle bevolkingen van het continent'.² Bovendien mag niet worden vergeten dat Roemenië als een van de eerste Midden- en Oost-Europese landen in februari 1993 een associatieverdrag met de EU heeft ondertekend.³ Wat het heden betreft onderstrepen de auteurs het feit dat Roemenië de toetredingsonderhandelingen met de EU medio 2004 wenst af te ronden. Dat is onjuist, name-

lijk niet in overeenstemming met de Roemeense onderhandelingsstrategie noch met de officiële Roemeense verklaringen,⁴ die immers stellen dat Roemenië de toetredingsonderhandelingen eind 2004 wenst af te ronden, het Toetredingsverdrag zo vroeg mogelijk in 2005 wil ondertekenen, om per januari 2007 lid van de EU te worden. Dat is trouwens ook het tijdschema zoals voorgesteld door de Europese Raad van Brussel van december 2003.⁵

De auteurs menen voorts dat door het lage niveau van het inkomen per hoofd van de bevolking in Roemenië - slechts 25% van het EU-gemiddelde - toetreding tot de EU desastreuze gevolgen zal hebben voor de Roemeense economie. Men mag echter niet vergeten dat Bulgarije een vergelijkbaar laag niveau laat zien,⁶ terwijl het inkomen per hoofd van de bevolking in de tien nieuw toegetreden landen varieert van 37,8% (Letland) tot 70% (Slovenië) van het EU-gemiddelde.⁷ Zullen dezelfde gevolgen dan niet ook gelden voor enkele van deze nieuwe lidstaten? Of hanteren de auteurs verschillende maten?

Het artikel stelt verder dat Roemenië nog lang geen functionerende markteconomie zal zijn. Naar onze mening komt uit het meest recente landenrapport van de Europese Commissie echter duidelijk naar voren dat Roemenië wel degelijk als een functionerende markteconomie mag worden beschouwd indien de hervormingen zich voortzetten.⁸ Minister Zalm van Financiën heeft onlangs toegegeven dat het bedrijfs- en marktklimaat in Roemenië de afgelopen jaren sterk is verbeterd, met groei van de Nederlandse investeringen in Roemenië als gevolg.

De auteurs refereren voorts aan het uitblijven van enkele privatiseringsmaatregelen. Toch zijn de meeste privatiseringen thans gerealiseerd, terwijl in de ener-

gie- en gassector het privatiseringsproces op gang is gekomen. Wat het tempo van de onderhandelingen betreft is er sprake van een duidelijke inhaalslag. Daarom dienen niet alleen de procedurele maar ook de politieke aspecten in de beoordeling te worden betrokken, alsmede de moeilijkheidsgraad van harmoniseren en implementeren van het *acquis communautaire*. Zo'n analyse zou aantonen dat Roemenië de gefaseerde doeleinden heeft bereikt, zoals die zijn gespecificeerd in de officiële onderhandelingsstrategie.

Wat betreft het stadium van binnenlandse voorbereiding moet de verbetering in de positie van de Hongaarse minderheid, zoals het gebruik van de eigen taal, worden genoemd. De auteurs menen dat de situatie van de Roma hier echter bij achterblijft. Wij wijzen op een rapport van de Raad van Europa waarin Roemenië de eerste plaats inneemt wat betreft kwaliteit en kwantiteit van de onderwijsmaatregelen die zijn genomen op het gebied van de eigen taal, literatuur en geschiedenis van de Roma. Voorts bezet Roemenië de eerste plaats in Europa bij toekenning van aparte plaatsen aan jonge Roma voor toelating tot lycea en faculteiten van hoger onderwijs. In de zomer van 2003 zijn 3000 van hen toegelaten tot lycea, 422 tot faculteiten en 93 tot onderwijs-op-afstand.⁹ Bovendien is de Romagemeenschap in het parlement vertegenwoordigd, alsmede in de regering door een onderstaatssecretaris, terwijl op districtsniveau de Roma door een wethouder zowel als prefect zijn vertegenwoordigd. Voorts hebben zij passief kiesrecht in lokale en nationale verkiezingen en mogen zij hun moedertaal gebruiken in bestuur en rechtspraak waar zij meer dan 20% van de bevolking uitmaken.

Wij zijn het verder oneens met het oordeel van de auteurs over coördinatie van het proces van voorbereiding tot toetreding. Het volstaat te vermelden dat het ministerie van Europese Integratie en de Nationale Onderhandelingsdelegatie zich institutioneel hebben ontwikkeld met steun van het Nederlandse MATRA-programma. De grote meerderheid van de officiële Europese vertegenwoordigers heeft trouwens erkend dat Roemenië de achterstand heeft ingehaald, mede dank zij de inspanningen van de huidige regering.

Ook is begonnen met werving van 500 jonge euro-wethouders, dit ter aanmoediging van de verjonging en professionalisering van het ambtenarenapparaat, wat tot positieve reacties in de publieke opinie aanleiding heeft gegeven.¹⁰

Wij hebben waardering voor de belangstelling voor Roemenië die de auteurs in bovengenoemd artikel ten toon hebben gespreid. Maar een correcte analyse en een professionele presentatie moeten zijn gestoeld op feiten en niet op subjectieve evaluaties.

Noten

- 1 Wetsvoorstel nr 6 van 7 januari 1990 inzake afschaffing van de doodstraf, wijziging en intrekking van enkele bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en andere normatieve akten, gepubliceerd in *Staatscourant*, nr 4, van 8 januari 1990.
- 2 Het communiqué van de Raad van de FSN aan het land in de nacht van 22 december 1989.
- 3 Deze overeenkomst, die een associatie tot stand brengt tussen Roemenië en de EU, trad op 1 februari 1995 in werking.
- 4 Diverse verklaringen.
- 5 Toespraak van premier Adrian Nastase in het kader van de conferentie 'Forging New Partnerships in Emerging Europe', Marriot hotel, Amsterdam, 11 maart 2004.
- 6 Zie: www.europa.eu.int, de conclusies van de Europese Raad.
- 7 Zie het landenrapport van de Europese Commissie voor Bulgarije voor het jaar 2003.
- 8 Zie het rapport van de *Deutsche Bank* (april 2004); en het landenrapport van de Europese Commissie voor Roemenië voor het jaar 2003.
- 9 Het rapport van het Algemeen Directoraat voor Sociale Cohesie van de Europese Raad, op grond van de conclusies van de Europese top 'Inventariseren en vaststellen van harmoniseringswijzen van schoolmaterialen voor de Roma taal', Straatsburg, 2003.
- 10 OUG 19 van 2003 inzake het organiseren en functioneren van het wethouderscorps voor integratie, toegestaan bij wet 272/2003.

Over de auteur

DR. ADRIAN IVAN is verbonden aan het Instituut voor Internationale Studies van de Universiteit Babes-Bolyai, Cluj Napoca, Roemenië.

Roemenië: te laat en te langzaam

MENDELTIJ VAN KEULEN & ROB BOUDEWIJN

In zijn Respons op ons artikel 'Roemenië: het te korte decennium tot 2007' (*Internationale Spectator*, maart 2004) mist Adrian Ivan helaas de teneur van ons betoog. Onze constatering was dat het onwaarschijnlijk is dat Roemenië binnen drie jaar tot de EU zal kunnen toetreden. Economische, politieke en democratische hervormingen zijn als gevolg van de specifieke politiek-historische erfenis van Roemenië relatief laat en weinig doortastend aangepakt. Dit maakt dat het land economisch gezien nog (te) ver achterblijft bij het EU-gemiddelde. Bovendien tiert de corruptie (nog) welig en functioneert de politieke en bestuurlijke coördinatie gebrekkig.

Uiteraard behoort Roemenië thuis in het Europese huis. Wij erkennen en prijzen de grote vorderingen die het land heeft gemaakt, daarbij ondersteund door het door de auteur aangehaald Nederlandse Matraprogramma, waarin beide auteurs hebben geparticipeerd. De kernvraag is en blijft echter: haalt Roemenië de (*zichzelf opgelegde*) toetredingsdatum 2007?

Teneinde aan te tonen dat 'een correcte analyse en een professionele presentatie moeten zijn gestoeld op feiten en niet op subjectieve evaluaties' verliest de heer Ivan zich in een minutieuze ontrafeling van de voorbeelden in ons artikel. Bij deze exercitie gaat hij niet in op het merendeel van de gesignaleerde problemen: de wijdvertakte corruptie en het cliëntelisme, het gebrekkig functioneren van politie, justitie en rechtspraak, de trage implementatie van de Europese regelgeving en de gebrekkige mediavrijheid. Om de discussie niet te laten ontaarden in een 'welles-nietes-fijnslijperij', wordt in het onderstaande kort ingegaan op een aantal van Ivans aangevoerde argumenten.

Om te beginnen stelt de auteur dat 'Roemenië wel degelijk als een functionerende markteconomie mag worden beschouwd'. Hij vervolgt hierbij met de essentiële bijzin '*indien* [onze cursivering] de hervormingen zich voortzetten'. Deze nadruk wordt ook gelegd in het landenrapport van de Europese Commissie voor Roemenië, dat constateert dat 'ondanks

initiatieven in de goede richting, [...] Roemenië nog bij lange na geen functionerende markteconomie [is]'.¹ Door te refereren aan tal van buitenlandse voorbeelden had Ivan het moeilijkste hangijzer bij de EU-uitbreiding per 1 mei niet beter kunnen illustreren. De toetreding van tien nieuwe lidstaten kon immers alleen gerealiseerd worden door talloze uitzonderingsclausules en overgangstermijnen. Ter vergelijking: het BNP van Spanje bedroeg bij toetreding in 1986 75% van het EU-gemiddelde. Desalniettemin heeft dit land overgangstermijnen *tot aan 2000* verkregen om zich volledig te kwalificeren voor de interne markt.

Ten tweede het verloop van de onderhandelingen, waarbij dezelfde vergelijking opgaat. Ivan herhaalt, tegenover onze constatering dat het onderhandelingsproces té traag en stroperig verloopt, de officiële Roemeense onderhandelingsstrategie.² Spanje en Portugal onderhandelden echter meer dan zes jaar over een *acquis* dat (begin jaren tachtig) circa een kwart van het huidige pakket aan wetgeving en beleid besloeg. Polen had ruim zeven jaar nodig om alle hoofdstukken (voorlopig) af te sluiten.³ In vergelijkend historisch perspectief zou het derhalve een mirakel zijn, indien Roemenië in slechts vier jaar de onderhandelingen succesvol weet af te ronden, zeker met het oog op de hoogte van de nog te nemen hobbels.⁴

Ten aanzien van de afschaffing van de doodstraf heeft de auteur een punt – een bronvermelding was hier gepast geweest.⁵ Ten aanzien van de crux van onze redenering verkeren wij niettemin in goed gezelschap. De Commissie Buitenlandse Zaken, Mensenrechten, Gemeenschappelijke Veiligheid en Defensiebeleid van het Europees Parlement velde op 24 februari jl. een vernietigend oordeel over de Roemeense progressie op weg naar het EU-lidmaatschap,⁶ waaraan de rapporteur van deze commissie, Baroness Nicholson of Winterborne, nog mondeling toevoegde dat 'this is a very tough report that sends a very clear political signal (...), implement genuine reform now

or accession in 2007 is impossible'. Nicholson heeft begin februari de Commissie zelfs verzocht de onderhandelingen te staken, totdat Boekarest ernst zou maken met de hervormingen.⁷ Het is niet toevallig dat de Europese Raad van 17 juni jl. de koppeling tussen het Roemeense en Bulgaarse lidmaatschap heeft losgelaten. De tandem, waarbij Roemenië bij Bulgarije comfortabel achterop zat, is van de baan gehaald. Beide landen zullen vanaf nu op hun eigen merites worden beoordeeld. Dit wordt bevestigd door de recente uitlatingen van de (beoogde) nieuwe voorzitter van de Commissie, José-Manuel Durao Barroso, in het Europees Parlement, die stelt dat eerst Bulgarije zal toetreden en 'dan zo snel mogelijk Roemenië, Kroatië en Turkije'.⁸

Ook binnen de Nederlandse politiek bestaan reserves ten aanzien van de Roemeense aspiraties. CDA-Tweede Kamerlid Jan Jacob van Dijk noemt slechts één van de problemen wanneer hij zegt: 'De opbouw van het Roemeense rechtsstelsel laat veel te wensen over, waardoor het moeilijk is de corruptie op een effectieve manier te bestrijden. Indien dit niet goed wordt opgelost, zal het onmogelijk zijn Roemenië als lid toe te laten'.⁹

Ten slotte. Evenals alle hogere Europese politiek stoelde de meest recente EU-uitbreiding van 1 mei uiteindelijk op een politiek besluit. De Kopenhagen-criteria – die voorwaarden stellen aan de economische en politieke status van een kandidaat-lidstaat – en de vorderingen ten aanzien van implementatie van Europese regels dienen hierbij slechts als rechtvaardiging achteraf. Ongetwijfeld heeft de Roemeense Ambassadeur in Nederland, Z.E. Iulian Buga, het bij het rechte eind, wanneer hij ons optimistisch verzekert dat zijn land 'in 2007 zeker aan de minimumvereisten voor het EU-lidmaatschap zal voldoen'.¹⁰ Over de vraag of deze minimumeisen *afdoende* zullen zijn, zal de politiek echter uiteindelijk het finale oordeel moeten vellen.

Noten

- 1 Europese Commissie, *Continuing enlargement. Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey* (Brussel 2003).
- 2 In de onderhandelingsstrategie staat dat Roemenië de onderhandelingen wenst af te ronden tijdens het mandaat van de huidige Commissie-Prodi (t/m 31 oktober 2004). Ivan betwist in deze context het gebruik van de aanduiding medio 2004 in plaats van eind 2004. De praktijk wijst echter uit dat een Commissie die in de nadagen van haar mandaat verkeert, naast evidente zaken als een zomerreces, geen grote politieke besluiten meer neemt en slechts volstaat met een regulier *Progress Report*.
- 3 Rob Boudewijn, 'Haalt Roemenië 2007?', in: *Jason, Magazine over internationale zaken* (nr 1, 2004), blz. 14.

- 4 Deze respons is geschreven medio juli 2004. Zie voor de vijf nog openstaande hoofdstukken: www.mie.ro
- 5 Geciteerd in *Le Monde*, 8 november 2003.
- 6 European Parliament, *Report on Romania's progress towards accession*, Brussel, 24 februari 2004.
- 7 'Failure to carry out reforms forces review of Romania's EU accession plan', geciteerd in: *Financial Times*, 20 februari 2004.
- 8 Geciteerd in: 'Barroso neemt Europarlement voor zich in', *NRC Handelsblad*, 15 juli 2004.
- 9 Jan Jacob van Dijk, 'Europa als waardengemeenschap', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 317.
- 10 Redevoering van Z.E. Iulian Buga, uitgesproken tijdens het door The Netherlands-Romania Foundation (NRF) georganiseerde seminar *Is Romania qualified for joining the EU in 2007?*, Amsterdam, 4 februari 2004.

Over de auteurs

DRS MENDELTIJE VAN KEULEN & DRS ROB BOUDEWIJN zijn beiden verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Leerzame aspecten voor de EU van de periode-Delors

J.P. VAN IERSEL

HET VOORZITTERSCHAP VAN JACQUES Delors van de Europese Commissie beslaat de periode 1985-1995. Er werd in die tijd substantieel vooruitgang geboekt in de EG, zoals de Eenheidsakte van 1987 en 'Europa '92' ter realisering van de interne markt, het Verdrag van Maastricht – de EMU – van 1992 en de structuurfondsen. De Unie verwerkte succesvol de eenwording van Duitsland en zij breidde zich gestaag uit, in 1986 met Spanje en Portugal, in 1995 gevolgd door Zweden, Finland en Oostenrijk. Er waren ook de nodige tegenslagen en teleurstellingen. De huidige ontwikkeling kenmerkt zich door heel nieuwe gegevens. Maar de *Mémoires* van Delors bieden ook voor vandaag leerzame aanknopingspunten.¹

Van Parijs naar Brussel

Delors is trouw gebleven aan zijn keuzen. Die keuzen, zijn grondhouding en temperament hebben zijn Europees profiel gevormd. Hij is altijd blijven behoren tot de 'linkse familie', maar dan wel als een bijzondere lid. Hij combineert een sociaal gevoel links van het midden met een strikte houding ten aanzien van begrotingsbeleid, inflatie en monetair beleid. Deze laatste neiging krijgt de overhand, wat hem in 1995 doet afzien van de kandidatuur van links Frankrijk voor het presidentschap. Een strateeg en bestuurder,

meer dan een politicus, wiens weg via Mendès-France naar de *Parti Socialiste* liep. Een man met een religieus, cultureel en maatschappelijk engagement, die weinig op heeft met de polarisatie rechts-links. Tegelijk een man van principes en van consensus. Hij is overtuigd aanhanger van de participatieve democratie, waarin maatschappelijke krachten zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dragen. Van de politiek alléén zal het nooit komen. Deze opvatting draagt hij uit bij de Banque de France en het Commissariat du Plan, aan de universiteit en in adviescommissies, en ook van 1971 tot 1973 als raadadviseur sociale zaken van de gaullistische premier Chaban-Delmas, met wie hij zich zeer verwant voelt. Maar hij slaagt er dan niet in een tripartiet overleg tussen regering en sociale partners, in zijn visie randvoorwaarde voor de modernisering van Frankrijk, tot stand te brengen. Ook in Brussel blijft Delors hechten aan het overleg met de sociale partners. Sociale cohesie werd ondanks de beperkte bevoegdheden van de EU een vast bestanddeel van het integratiemodel. In 1979 wordt hij lid van het Europees Parlement en voorzitter van de Economische en Monetaire commissie ervan. Terug in Frankrijk speelt Delors als minister van financiën in het kabinet-Mauroy een hoofdrol in het monetair akkoord in 1983, dat de Franse frank in het Europees

Monetair Stelsel verankerd houdt. In 1984 trekt hij zich vanwege inhoudelijke meningsverschillen uit de regering terug. Daarna volgt zijn benoeming tot voorzitter van de Europese Commissie.

Door politisering van het Europese debat blijft de Commissie vaak onderbelicht. Zij speelt op tal van gebieden een zeer actieve rol, via haar initiatiefrecht en via uitvoerende competenties, maar ook ten aanzien van haar niet (van oudsher) toegewezen taken. Zij heeft inmiddels een institutioneel geheugen van meer dan vijftig jaar. 'Brussel' in ruimere zin heeft een grote aantrekkingskracht. Het is niet een politiek centrum in de klassieke zin, maar biedt daarentegen wel een brede verscheidenheid aan maatschappelijke en politieke inzichten – Raad, Parlement, denktanks en deskundigen van Europees en mondiaal niveau – belangen en intellectuele capaciteit. 'Brussel' zit in het hart van een dynamisch netwerk, het is een Europees kristallisatiepunt, een rol, die door geen individuele lidstaat kan worden waargenomen.² In ieder land wordt immers noodgedwongen altijd vanuit de eigen thuisbasis geredeneerd.

Ook op de kritiek op de Commissies-Santer en -Prodi kan veel worden afgedongen. De interne markt heeft zich verbreed en verdiept, het concurrentiebeleid is aangescherpt, het handelsbeleid heeft

stabiliteit verzekerd, de uitbreiding is volgens schema verlopen. Kritiek op 'Brussel' is vooral te wijten aan gebrekkige besluitvorming en uitvoering van afspraken door de lidstaten. Ondanks haar centrale rol is de actieradius van de Commissie toch beperkt, ook in de publiciteit, wat 'Brussel' permanent parten speelt: 'Brussel' als zondebok voor slechte boodschappen. De invloed van de publieke opinie en de media versterken een negatieve uitstraling. Maar het is een illusie te denken dat een puur intergouvernementeel systeem ook maar enige kans van slagen zou maken, hoezeer de lidstaten ook bepalend zijn voor het uiteindelijk resultaat. Het is de complementariteit van 'invloed' en 'macht'. Macht in formele zin heeft de Commissie niet, wel invloed; de macht berust bij de lidstaten, maar die zijn vaak niet meer 'bij machte' haar metterdaad uit te oefenen. Politieke en psychologische redenen verklaren dat de Commissie op de meeste weerstand en het meeste onbegrip stuit in de grote landen. Het blijft voor de Commissie moeizaam manoeuvreren, vooral ten tijde van economische malaise.

Delors begon in 1985 onder bar slechte omstandigheden, maar onder een goed gesternte. Zijn financieel-economische expertise en de ruggensteun van een grote lidstaat (en vooral van Mitterrand!) boden hem en zijn Commissie een spoedig gerespecteerde positie. Startend vanuit een sterk Frans netwerk, zowel in Parijs als binnen de Commissie, wordt meteen ook in hoog tempo gewerkt aan 'europeïsering' van dat netwerk door systematische cultivering van politieke contacten met regeringsleiders, ministers en gelijkgezinden. Zo trof Delors in Lubbers zowel een regeringsleider als een gelijkgezinde. En dat gold voor veel persoonlijke contacten. Zo stelde hij zich ook op in het ingewikkelde spel in Frankrijk zelf, waar de 'Europeanen' het steevast moeten opnemen tegen andere

politieke culturen, die zich alleen op Frankrijk richten en wars zijn van internationalisering. Die spanning zit nu eenmaal altijd in de Franse posities, zij het dat laatstgenoemde ondanks alle politieke retoriek vooral onder druk van de 'globalisering' aan betekenis inboeten.³

Strategische trajecten

Er zijn drie strategische trajecten van grote betekenis geweest voor de integratie. In alle drie gevallen was er sprake van een planning met een tijdshorizon en een strak geregisseerd stappenplan in nauwe samenwerking tussen Commissie en lidstaten, met ook de nodige druk uit het bedrijfsleven. Eind jaren zestig was dit het geval met de in het Verdrag verankerde *douane-unie*. Het succes van *Europa '92* was eveneens resultaat van een goed geregisseerde planning. De *Eenheidsakte* bracht in dat kader 279 ontwerp-richtlijnen in één schema voor besluitvorming bijeen, ter realisering van de interne markt.⁴ De *monetaire unie* is een volgend geslaagd voorbeeld. Vanaf 1993 daalden bij alle aspirant-deelnemers de begrotingstekorten gestaag. Zo ook de inflatie en daarmee de rentevoeten. Volgens plan konden daarna de euro en een monetair beleid, gewaarborgd door een onafhankelijke Centrale Bank, tot stand komen.

In deze drie gevallen werd ófwel de communautaire methode – besluitvorming door de Raad met uitdrukkelijk initiatiefrecht van de Commissie – met succes gehanteerd, zoals in het geval van de douane-unie en *Europa '92*, ófwel positieve medewerking van de lidstaten leverde hun een dringend gewenst resultaat op, namelijk deelname aan de EMU. De rol van de Commissie verschilde in de drie gevallen. De douane-unie kwam tot stand op grond van verdragsbepalingen. Dat vereenvoudigt de regie.

Bij *Europa '92* lag dat veel moeilijker. Er was een economische

malaise. De vraag was dus, hoe het schip weer vlot te trekken. De Commissie heeft toen langs twee wegen geopereerd. Allereerst inventariseerde zij alle wenselijke Europese regelgeving. Deze werd in een totaalconcept samengebracht. Naast Delors speelde Lord Cockfield als Commissaris Interne markt ('la grande révélation de la Commission', volgens Delors) een centrale rol. Dat heeft de instemming van Mrs. Thatcher, met wie Delors soms forse aanvaringen had, bevorderd.⁵ Voor besluitvorming was immers substantiële uitbreiding van gekwalificeerde meerderheid nodig, en dus aanpassing van het EG-Verdrag. Het resulteerde in een nieuw beperkt verdrag, de *Eenheidsakte*, voor Delors 'mon traité favori', omdat het een eenvoudig, doelgericht en transparant verdrag is. Deze Eenheidsakte is voorbereid door de eerste *Intergouvernementele Conferentie* (IGC) in de geschiedenis van de integratie, die vrijwel geheel op ambtelijk niveau en in hoog tempo werd afgerond. Het programma en de centrale regie lagen in handen van de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten en het bedrijfsleven.

Intussen ging het Delors bij de Eenheidsakte om méér dan alleen de markt. In zijn visie was parallel aan de interne markt evenzeer de sociale cohesie aan de orde, steeds volgens de triptiek *compétitivité, coopération, solidarité*: markt en concurrentie; samenwerking tussen lidstaten; en solidariteit tussen maatschappelijke krachten. Op basis van dat concept werden de structuurfondsen in de Eenheidsakte opgenomen. Onderhandelingen leidden uiteindelijk tot een Europese budgettaire ruimte tot 1,20% van het BNP van de lidstaten. Maar vanaf 1993 beginnen al de perikelen tussen Commissie en Raad over de omvang van de meerjarenbegroting en krijgt ook Delors de Raad niet met zijn voorstellen mee.

Heel anders was weer de *EMU*, verankerd in het Verdrag van *Maasticht*. Het ging hierbij om een poli-

tiek besluit van de eerste orde, om soevereiniteit, om de positie van Duitsland, om de krachtsverhoudingen op het continent. Politiek had de Commissie een marginale rol. Maar Frankrijk had met Delors wel een overtuigende troef in het spel. De Commissie kon het nodige ondersteunende werk verrichten. Zij positioneert zich in het debat. De argumentatie centreert zich op twee punten: de aanhoudende monetaire perikelen in Europa, dat sinds 1971 géén monetair ankerpunt meer heeft, én de voortgang van de interne markt, die verdergaande integratie en dus een stabiel monetair klimaat vergt. Daar speelt de Duitse hereniging doorheen. Al in november 1989 begroet Delors deze positief. Hij stond in Europa daarmee vrijwel alleen. Dit heeft zijn prestige in Duitsland en vooral bij Helmut Kohl goed gedaan.

De EMU was politiek en vóór alles een zaak tussen Frankrijk en Duitsland. Maar ook een zakelijk verantwoorde begeleiding van de onderhandelingen en de expertise van Delors en de Commissie hebben de instemming van Helmut Kohl in Maastricht met een vaste datum voor inwerkingtreding van de EMU gunstig beïnvloed. Er wordt een *opt-out* gecreëerd: Groot-Britannië en Denemarken aanvaardden het Verdrag, maar zien af van deelname aan de EMU: het Europa van de twee snelheden is geboren.

Maar daarmee was het traject nog niet gelopen. Allereerst volgt in juni '92 in een referendum het veto van Denemarken tegen het Verdrag van Maastricht. Deze peiling veroorzaakt een regelrechte schok. De afstand tussen 'Europa' en de burgers krijgt nu een gezicht, voor Delors aanleiding *subsidiariteit* en *transparantie* op de Europese agenda te plaatsen. Maar daar gebeurt vervolgens weinig tastbaars mee. In 1992-'93 volgen spectaculaire speculaties tegen de Franse frank en het pond. Duitsland zet zich met succes in voor behoud van de frank binnen

het slangarrangement. Bij gebrek aan voldoende steun haakt het pond af. Het streven naar één stabiel monetair Europa en een daarop toegesneden financieel-economisch beleid van de lidstaten wordt hierdoor alleen maar sterker.

Maar de Commissie denkt verder vooruit. In de visie van Delors is er in Europa geen aandacht voor, laat staan een antwoord op de feitelijke en potentiële effecten van globalisering en geavanceerde technologie (ICT) en dus te weinig oog voor concurrentiekracht en flexibilisering van de arbeidsmarkten. Ook was immers na 'Maastricht' overeengekomen dat de vooral door Duitsland krachtig bepleite uitbreiding van de Unie gepaard zou moeten gaan met verdieping van de integratie. Delors presenteert het *Witboek Groei, Concurrentiekracht, Werk* aan de Europese Raad.⁶ Het is een totaalplan voor verdere verdieping van de interne markt, met een duidelijke taaktoewijzing aan de Commissie, aan de lidstaten en aan de sociale partners en andere maatschappelijke krachten. Het is een voorloper van de strategie van Lissabon.⁷ Ieder van de regeringsleiders laat zich er zeer positief over uit.

De uitwerking loopt vervolgens op een debacle uit. In zijn *Mémoires* oordeelt Delors hard hierover: de Raad deelt de zorgen van de Commissie en haar analyse, hij vraagt om voorstellen, die op een presenteerblad worden geserveerd, maar per saldo blijkt niemand te bewegen; veel lippendienst, geen actie en geen enkele regie. De Commissie staat met lege handen, want zonder concrete opdrachten en doelstellingen, zonder een stappenplan en zonder eigen aangepaste programma's in de lidstaten kan niemand vooruit. In 'Europa '92' werd het succes gewaarborgd door effectief gebruik te maken van de communautaire methode, in het geval van de EMU was het de lange incubatieperiode (vanaf 1971) en de *Stunde der Geschichte*. Het sindsdien in ver-

getelheid geraakte, maar nog steeds actuele Witboek van 1993 liep uit op een desillusie.

Consolidatie en verdieping voorop

De periode 1985-1995 bracht substantiële vooruitgang, maar ook de nodige blokkades en stagnatie. De grote verdienste van Delors lag in zijn visie en in de consistentie van zijn opvattingen. Hij was zich bewust van grenzen en mogelijkheden van de Commissie en hij zocht die grenzen op, met wisselend succes. In het hybride Europese stelsel van een *fédération des États-nations* (Delors) is de Commissie nu eenmaal een politiek lichaam met beperkte macht. Maar omdat zij niet aan de opvattingen van één land vastzit of, liever, buiten de lidstaten staat en daarom minder onderhevig is aan korte-termijn-binnenlandspolitieke ontwikkelingen, heeft zij wel ruimte voor sturing. Delors werkte daaraan bij de regie van de Europese Raden, door het scheppen van een samenhangend kader en het transparant presenteren van keuzen, door een netwerk van gelijkgezinden in heel Europa, en door een *celule de prospective* binnen de Commissie zelf. Visie en regie zijn sleutelbegrippen voor de periode-Delors.

Voordat er van enige verdere uitbreiding van de EU sprake kan zijn, lijkt mij de eerste prioriteit het heterogene gezelschap van 25 lidstaten op een gemeenschappelijke noemer bijeen te brengen. Er zal terdege rekening moeten worden gehouden met de publieke opinie, die zich ook weerspiegelt in het invloedrijke EP. Er is behoefte aan een samenbindend leidmotief. Delors voerde al in 1993 globalisering en technologie ten tonele. Onder voortdurende betoogt hij dat er voor Europa geen andere keuze is dan die tussen *survie* en *déclin*. Die keuze wordt alleen maar dringender. De rest van de wereld is volop in beweging: de Verenigde Staten, China en India. Over

deze laatste werd tien jaar geleden niet eens gesproken. Er is dringend behoefte aan Europees leiderschap in een open debat over de toekomst van Europa in de wereld en over de daartoe noodzakelijke randvoorwaarden. Ik kan het niet anders zien dan dat de Commissie een natuurlijke aanjager van dat debat is, ook al is de discussie over het Constitutioneel Verdrag nog niet gesloten. De Commissie terugdringen in de rol van 'secretariaat' is een doodlopende weg. De Europese Raad is verdeeld. Het Constitutioneel Verdrag biedt een hoopvolle opening voor een kerngroep op deelreinen. Maar de Commissie blijft een doorslaggevende factor: voor de zich verbredende interne markt; voor het de lidstaten houden aan implementatie en aan afgesproken gedragsregels;⁸ en voor behoud van het gemeenschappelijk Europees perspectief.

Conclusie

Tot diepe teleurstelling van Delors maakte de Commissie in 1993 geen kans met voorstellen die, strikt genomen, niet tot haar domein behoren en waarvoor te weinig druk in de Raad bestaat. Hetzelfde lot is tot dusver de strategie van Lissabon van 2000 – het scheppen van een concurrerende en kennisgedreven economie – beschoren, die op haar beurt om dezelfde redenen niet van de grond komt. In het voorjaar 2005 volgt de *Midterm Review* van de strategie van Lissabon. Dit wordt inhoudelijk een centraal thema en hopelijk een nieuw strategisch traject. Maar de enige kans op slagen is dat er voldoende druk in de Raad ontstaat en dat op basis van een jaarlijks te evalueren stappenplan heldere afspraken worden gemaakt, wie (Commissie, lidstaten of maatschappelijk veld), waarvoor en op welke tijdstip verantwoordelijk is voor de uitvoering. Een dergelijk plan kan, alleen als het concreet genoeg is, het kader scheppen voor een nieuwe positionering van de Unie. De com-

plicatie is dat het politiek en maatschappelijk krachtenveld vervolgens daarnaar zal moeten handelen. Het is zeer belangrijk dat de nieuwe Commissie en haar voorzitter Durao Barroso in dit proces eensgezind en spoedig gezag verwerven. Het wordt een zware opgave, maar autoriteit en een effectieve regie van de Commissie van de agenda en van de definiëring van doelstellingen en van uitvoering vormen in ieder geval basisvoorwaarden voor iedere aanpak van dit brede pakket. Inhoudelijk en methodisch heeft de periode-Delors voor de nieuwe Commissie en de Raad een aantal nuttige lessen in petto.

Noten

- 1 Jacques Delors, *Mémoires*, Plon, 2004.
- 2 De politieke betekenis hiervan is illustratief beschreven door Robert Cooper in *The Breaking of Nations*, Londen: Atlantic Books, 2003. Cooper, afkomstig van het Foreign Office, is thans DG Politiek en Politieke-Militaire Zaken bij de Raad van de Europese Unie.
- 3 Een andere zeer belangrijke representant van de stroming 'la France par l'Europe et pour l'Europe' is oud-president Giscard d'Estaing. Hij gaf in 1978 met bondskanselier Schmidt vorm aan het Europees Monetair Stelsel, hij was de initiator van de Europese Raad en van de rechtstreekse verkiezingen van het EP. Ten slotte werd hij in 2003 voorzitter van de Europese Conventie.
- 4 De Eenheidsakte is op 1 juli 1987 in werking getreden.
- 5 De radicaal andere visie op Europa verwoordt Mrs. Thatcher onder meer in haar fameuze rede in september 1988 in Brugge. In essentie komt het erop neer dat de nationale soevereiniteit de enige maatstaf is voor welk Europees integratiemodel dan ook. Delors dient haar een jaar later op dezelfde plaats van repliek. Hij pleit voor een 'fédération d'États-nations', die eensgezind en met soevereiniteitsdeling de toekomst van Europa in de wereld van morgen zou waarborgen.
- 6 *Witboek Groei, Concurrentiekracht, Werk – De uitdagingen en de wegen om de 21e*

eeuw in te gaan, COM(93) 700 final, 5 december 1993.

- 7 De Europese Raad heeft in maart 2000 op de Top van Lissabon een strategisch plan vastgesteld, dat beoogt de Europese economie in 2010 de meest concurrerende kennisgedreven economie ter wereld te doen zijn.
- 8 Zie ook de welkome uitspraak van het Hof van Justitie van 13 juli 2004 inzake de procedure over het buitensporig tekort, waarin het Hof de Commissie bijvalt in haar stelling dat de Raad niet mag afwijken van de verdragsregels en de regels die zij zichzelf bij verordening heeft opgelegd.

Over de auteur

MR J.P. VAN IERSEL is lid van het Europees Economisch en Sociaal Comité, en oud-lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

Hoe Balkenende de Brusselse politiek bedwong

JAN WERTS

DIT IS HET VERHAAL VAN DE MANIER waarop Balkenende in 2002 in Europa debuteerde. Zijn tot nu toe onbekende succes daar. Met toch een iets andere afloop dan de Brusselse politiek beoogde. Dit wegens geritsel met de besluiten van de Europese Raad. Je ziet dat kleine landen daar wel degelijk kunnen schitteren. Mits de *big boys* het toestaan. Het verhaal leert bovendien dat de VVD met haar kritiek wél wat bereikt in Europa. Al deze conclusies staan haaks op wat de laatste jaren in Den Haag wordt gedacht.

In *The Making of the New Europe* beschrijft en analyseert de Brit Peter Ludlow van het Brusselse 'Eurocomment' gedetailleerd de uitbreiding van de EU met tien landen ineens. Hij begint bij de Top van Kopenhagen van 1993. Daar kwamen de voorwaarden tot toelating tot stand. Ludlow eindigt bij de Top van Kopenhagen van december 2002, waar het 'Nieuwe Europa' is geboren. Uitbreiding met tien landen heette tien jaar geleden afschrikwekkend een 'Big Bang'. Niemand wilde dat. Inmiddels is dit ongelooflijke project perfect volgens tijdschema gerealiseerd. Volgend jaar bestaat de Europese Raad dertig jaar. Al lezend ga je beseffen dat dit gezelschap eigenlijk nog nooit een groot project heeft opgezet dat vervolgens niet is 'agreed' én in de praktijk gebracht. Zie bijvoorbeeld de invoering van de monetaire unie en de euro; en de

ingrijpende herziening(en) van het landbouwbeleid en van de structuurfondsen.

Nederland speelde een grote rol in het uitbreidingsgebeuren. Ludlow heeft de goede gewoonte zich niet alleen te richten op de grote landen die in de EU het beleid bestempelen. Hij maakt duidelijk dat premier Jan Peter Balkenende in oktober 2002, hoewel debutant, de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders flink heeft bijgestuurd. Balkenende kon scoren omdat in Brussel kanselier Gerhard Schröder president Jacques Chirac in zijn hotel overhaalde tot blijvende beperking van de Europese landbouwpolitieke uitgaven. Dat paste perfect in de Nederlandse bedoelingen. Balkenende dwong vervolgens – zonder dat ook maar één andere regeringsleider hem steunde – knap af die landbouwuitgaven nóg verder te beperken. Ludlow schetst in detail hoe dat verliep.

Grote bocht

Bij de Top van Keulen (1999) was afgesproken dat de boeren in de toetredende landen géén inkomenstoeslagen zouden krijgen. Dat was logisch. Die toeslagen zijn er des-

Peter Ludlow: *The Making of the New Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002.*

Brussel: Eurocomment, 2003; 390 blz.; € 50,-
ISBN: 90-77110-04-6

(Distributie in Nederland: Houtschild's Bookshop, Den Haag.)

tijds gekomen als compensatie aan de akkerbouwers en de veehouders wegens het fors verlagen van hun garantieprijs. Oost-Europa, Cyprus noch Malta heeft zo'n operatie-'prijsverlaging' gekend. Dan hoeft de EU daar ook geen toeslagen te introduceren. Die stelling bleek echter onverteerbaar voor de toetreders. Zij accepteerden geen 'goedkope editie' van de landbouwpolitiek voor hun regio, maar eisten volledige participatie in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Zodra in 2002 duidelijk werd dat de EU hier een 'grote bocht' moest maken, zag minister van Financiën Gerrit Zalm de rekening van vele honderden miljoenen extra EU-contributie op Nederland afkomen. Zalm lanceerde de slogan 'no phasing in without phasing out'. Hij koppelde de uitbreiding aan het tegelijk 'afbouwen' (*phasing out*) van de agrarische toeslagen. Anders zou Balkenende in de Europese Raad dreigen met een veto op de uitbreiding.

De Top van Brussel van 24 en 25 oktober 2002 had als inzet alle dergelijke diepgaande meningsverschil-

len weg te nemen. Pas dan kon de uitbreiding met tien ineens door- gaan. Vervolgens moesten in de daarop volgende zes weken de onderhandelaars tien gecompliceerde toetredingsverdragen afsluiten. Waarna de Top van Kopenhagen midden december 2002 de hele gigantische, politiek geladen operatie zou bekrachtigen.

Alles draaide om twee kernproblemen: wie betaalt de rekening die de uitbreiding Brussel kost; en wat te doen als (later) blijkt dat de toetreders de verplichtingen van het EU-lidmaatschap niet aankunnen? Met de eerste vraag zaten de regeringen in de maag die veel meer aan Brussel moeten afdragen dan ze terugontvangen: Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De tweede vraag leefde vooral bij de Europese Commissie als beheerder van de interne markt, maar ook volop in Nederland.

Balkenende afgedroogd?

Opwinding ontstond er in de avond van 24 oktober rond zes uur tijdens de persconferentie van conferentievoorzitter, de Deense premier Anders Fogh Rasmussen. Daar arriveerde het gerucht dat Schröder en Chirac zojuist hadden besloten dat de EU met 25 landen niet méér agrarische steun ging uitkeren dan in de EU-15. Dat spaart tot 2013 11,3 miljard. Vraag 1 van daarnet was daarmee beantwoord. De boeren gingen de uitbreiding deels betalen. In de Europese Raad stemde iedereen dezelfde avond laat opgelucht met dit Duits-Franse akkoord in ... behalve Balkenende. Als enige dwarsligger kreeg hij daags daarop gedaan dat de inflatiecorrectie van 2% waarmee de landbouwuitgaven jaarlijks tot 2013 omhoog mochten, werd teruggebracht naar 1,5%. Dat bespaart de EU-schatkist nogmaals enige miljarden. Maar dat vond Balkenende niet genoeg. Hij wilde af van die héle inflatiecorrectie. Zelfs de Britse

en de Zweedse regeringsleider, traditioneel volop anti-landbouwbeleid, ging dit toch te ver. Daarop moest de voorzitter de Top schorsen.

Ludlow schrijft in zijn boek: 'Voorzitter Rasmussen maakte Balkenende in een bikkelhard gesprek onder vier ogen diets dat deze – nieuweling in dit hoge gezelschap – de schuld zou krijgen van het niet doorgaan van de hele uitbreiding. Maar daarvoor capituleerde Balkenende niet. Rasmussen was genoodzaakt de Europese Raad nogmaals een extra bezuiniging op de landbouwuitgaven van 6,7 miljard voor te stellen. Dat lag vooral bij Chirac erg moeilijk. Niettemin gingen de president en de andere regeringschefs onder de druk van Nederland toch akkoord.'

Waarom kwam de premier tot deze voor Nederland ongebruikelijke opstelling? Daags voor de Brusselse top had VVD-leider Zalm in de Tweede Kamer Balkenende opgeroepen de uitbreiding te koppelen aan een operatie-'herziening landbouwbeleid'. Zalm was verder van mening dat Polen, Letland, Litouwen en Slowakije niet klaar waren voor de EU. Kan een kleiner land als Nederland via de Europese Raad een dergelijke koerswijziging doordrukken? Ludlow maakt duidelijk dat met Nederland nu even niet viel te spotten. Twee van de drie regeringspartijen (de VVD en de LPF) waren tegen de uitbreiding zoals die zich aftekende. Nergens elders in Europa lag dat zo. Achteraf bekeken heeft Balkenende, dreigend met een veto, de landbouwuitgaven tot 2013 fors beperkt. Volgens 'Financiën' in Den Haag met zelfs 45 miljard euro.

De media die deze Europese Raad ter plekke versloegen, hebben na afloop premier Balkenende afgedroogd. *NRC Handelsblad* ging daarbij wel het verst. De krant had als analyse 'Nederland kreeg in Brussel niet veel klaar' en 'Nederland had het nakijken'. Het *Alge-*

meen Dagblad karakteriseerde het Nederlandse optreden als een voorbeeld van 'onbeholpenheid, een gebrek aan visie'. De *Telegraaf*: 'een beperkt succes voor deze nieuweling'. Het *Financieele Dagblad* en *Europa van Morgen* waren meer genuanceerd. Het Brusselse dagblad *De Standaard* lanceerde zelfs een zes kolom-brede kop: 'Balkenende als grote verliezer van EU-top terug naar Nederland.'

NRC Handelsblad-columnist Heldring concludeerde op basis van deze krantenartikelen dat de 'diplomatieke nederlaag die Nederland vorige week leed, nog groter (was) dan die van 1991'. (In dat jaar werd het Nederlandse concept-Verdrag van Maastricht radicaal van tafel geveegd.) Kortom, Balkenende als de grootste Nederlandse politieke brekebeen uit de recente geschiedenis. Ludlow laat nu, 'with the benefit of hindsight', overtuigend zien dat dit echt onzin was. Balkenende zette de eerste Europese Raad waar hij zich vertoonde deels naar zijn hand. Dat is nooit eerder vertoond.

Denen ijzersterk

Opmerkelijk is verder de ijzersterke rol van de Denen als EU-voorzitter en van hun EU-ambassadeur Poul Christoffersen. De Top van Brussel had het uitbreidingsbudget voor regionale ontwikkeling met 2,5 miljard verlaagd. Maar op die basis wilde in het bijzonder Polen niet toetreden. Christoffersen en de Eurocommissaris voor de uitbreiding Günter Verheugen hebben via allerlei trucjes die 2,5 miljard vervolgens weer stiekem toegevoegd. Zij negeerden de protesten van de ambassadeurs van de EU-landen en zelfs die van de Raad van Ministers. Zij mikten op een 'fait accompli'. De staatshoofden en regeringsleiders móesten bij hun 'champagnetop' voor een 'New Europe' in Kopenhagen wel slagen. Dus deze onbetaalde rekening alsnog overnemen. Het- geen geschiedde.

Maar kan al dat gesjoemel dan zomaar, ondanks plechtig gepubliceerde afspraken? De les die je hieruit kunt trekken, is dat het er bij een Europese Raad niet alleen om gaat wat wordt afgesproken. Belangrijker is wat daarvan wordt uitgevoerd. De regeringsleiders vormen Europa's hoogste politieke onderhandelingsorgaan. Vanwege hun functie genieten zij automatisch het mandaat van hun regering. Zij kunnen op ieder moment opereren zoals ze willen, ook buiten alle officiële Brusselse procedures om. Juist daardoor slagen ze vaak. Ludlow maakt duidelijk dat de 'Big Bang' per 1 mei 2004 via het klassieke overleg in het Coreper (het gezelschap van de ambassadeurs/permanent vertegenwoordigers bij de EU te Brussel), de Ministerraad, c.q. de Commissie zeker niet was gelukt. Het is met de uitbreiding gegaan zoals bij de gecompliceerde creatie van de euro.

Daar hakte de *Europese Raad* eveneens gedurende een periode van ruwweg twaalf jaar alle belangrijke opstaande knopen door.

Nederlands gebrek aan openheid

Ten slotte nog iets. Diepgaande studie over de Europese Raad, waarvan dit boek getuigt, is in Nederland onmogelijk. Ludlow betoogt zijn werk te baseren op in ons land niet-toegankelijke bronnen. Bijvoorbeeld de Antici-rapporten. Elke lidstaat produceert in Brussel aan de hand van het verloop van het beraad zo'n uitgebreid Antici-verslag van iedere Europese Raad. De Nederlandse regering houdt die stukken grotendeels geheim. Zij verwerkt de gegevens, voor zover ze die kwijt wil, in haar traditionele brief aan de Tweede Kamer. Voor de rest gaat het Antici-rapport volgens de woordvoerder van Buitenlandse Zaken 'in

de papierversnipperaars'. Dit laatste is ongelooflijk maar waar. Zo scherpen onze hoogste leidende politici zich handig af voor mogelijke vragen uit de volksvertegenwoordiging. Zij timmeren de Europese Raad dicht. Zo zien we dat Nederland in de EU achterloopt inzake openheid. Daarom weet niemand in Den Haag wat precies is gebeurd op voor Nederland belangrijke toppen als bijvoorbeeld Maastricht (1991), Edinburgh (1992), Korfoe (1994) of recent in Brussel. Ludlow bewijst dat enkele andere landen een traditie hebben van meer openheid. De Nederlandse media kunnen hun regeringsleider in de Europese Raad slechts uit de verte volgen. In dit geval eigenlijk jammer voor Balkenende.

DR JAN WERTS is zelfstandig EU-correspondent te Brussel. Hij promoveerde op de Europese Raad.

Europees alternatief voor Amerikaans veiligheidsbeleid?

SVEN BISCOOP

Joost Lagendijk & Jan Marinus Wiersma: *Na Mars komt Venus. Een Europees antwoord op Bush.* Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2004; 150 blz.; € 12,50
ISBN: 90-5018-715-3

LUIDENS DE ACHTERFLAP BEOGEN Lagendijk en Wiersma, Nederlandse Europarlementsleden voor resp. GroenLinks en de PvdA, 'een progressief antwoord op Robert Kagan', die dan geldt als het archetypen van de 'neocon', en op 'eurosceptici ter linker- en rechterzijde'. Een antwoord dus op de huidige Amerikaanse beleidsagenda en op degenen die menen dat de Europese Unie onmachtig is een eigen koers te varen.

Daartoe schetsen ze eerst de oorzaken van het uiteendrijven van de Europese Unie en de Verenigde Staten. In deze eerste hoofdstukken is de aanpak nogal journalistiek: via interviews met waarnemers en beleidsmakers krijgen we een 'impressionistisch beeld', zoals de titel van hoofdstuk 1 stelt, van de invloed van de neoconservatieven op het Amerikaanse beleid. Vooral in het eerste hoofdstuk, een sfeerbeeld van de Verenigde Staten sinds

'9/11', is die impressie nogal ongenueanceerd. Wellicht onvermijdelijk in dit korte bestek, maar de sappige verwijzingen naar religieus geïnspireerd messianisme en geldbezit als maatstaf voor succes komen toch te clichématig over.

Een veel genuanceerder beeld biedt hoofdstuk 2, waarin vaak al te gemakkelijk gehanteerde samenzweringstheorieën terecht ontkracht worden, maar waarin tegelijk wordt aangetoond dat de 'neocons', hoewel

ze geen homogeen blok vormen, wel degelijk een belangrijk en deels blijvend stempel op het Amerikaans beleid gedrukt hebben. In hoofdstuk 3 blijkt hoe de neoconservatieve beleidsadviezen in Irak botsten op de werkelijkheid. Belangwekkend is dat het Amerikaanse falen in Irak gedeeltelijk ook te wijten is aan het *niet* volgen van hun aanbevelingen: de 'neocons' pleitten immers wel voor een belangrijke inspanning op het gebied van 'nation-building', om de democratie te verankeren, maar ze werden hierin niet gevolgd door Bush en Rumsfeld.

Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de belangrijkste internationale kwesties waarover de EU en de Verenigde Staten van mening verschillen: Europese defensie, de non-proliferatieverdragen, de rol van de VN, het Internationaal Strafhof, het Kyoto-protocol en handel. Ten aanzien van dat laatste benadrukken de auteurs dat óók de EU in deze verre van een positief imago heeft bij de Derde-Wereldlanden, iets wat al te vaak vergeten wordt. De conclusie van de auteurs is dat, hoewel de Verenigde Staten zich iets voorzichtiger zijn gaan opstellen, er toch sprake is van 'twee botsende visies' en die 'lijken vooralsnog moeilijk te verzoenen' (blz. 95).

Opvallend in dit hoofdstuk is dat de auteurs er blijkbaar zelf een beperkte opvatting van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) op nahouden. Zo stellen ze dat 'militaire operaties van de Europese Unie in principe in samenwerking met de NAVO worden uitgevoerd' (blz. 75) en dat 'de EU-macht alleen gebruikt mag worden voor vredeshandhaving' (blz. 76). In werkelijkheid heeft de EU de vrije keuze operaties met gebruik van NAVO-middelen of volledig autonoom uit te voeren, terwijl velen de Petersberg-taken, d.w.z. de militaire taken van de EU, zo interpreteren, dat ze opdrachten over het gehele geweldspectrum omvatten, inclusief vredesoplegging of 'peace

enforcement', met als enige uitzondering collectieve defensie in het geval van agressie tegen een lidstaat, wat tot de Artikel 5-opdracht van de NAVO behoort. Ook de bewering (blz. 75) dat Deputy SACEUR, de Europese adjunct van de Amerikaanse NAVO-bevelhebber, 'de facto tevens de hoogste militair van de Europese Unie' is, zal zeker niet op algemene instemming kunnen rekenen; zij lijkt immers voorbij te gaan aan de functies van voorzitter van het Militair Comité en het hoofd van de Militaire Staf van de EU.

Dit alles toont aan dat er ook binnen het 'Europese kamp' belangrijke meningsverschillen blijven bestaan over het EVDB. Terecht merken de auteurs op dat achter de debatten over de verdere ontwikkeling van het EVDB eigenlijk een fundamenteel debat over de rol van de NAVO schuilgaat. Op de NAVO-top in Istanboel in juni 2004 bleek dat hierover nog verre van eensgezindheid bestaat. Nu de Europese Unie haar eigen Veiligheidsstrategie heeft en dus als gelijke met de Verenigde Staten aan tafel kan gaan zitten, zou ook dit debat geopend moeten worden, vooraleer de NAVO door de feiten naar de irrelevantie wordt verwezen.

Het meest interessante is het vijfde en laatste hoofdstuk: 'Europa als civiele supermacht – een agenda'. De auteurs pleiten voor een omvattende combinatie van daadkrachtige maatregelen op alle domeinen van externe actie, om de meerwaarde van de EU maximaal uit te spelen. Die meerwaarde ligt in de voorbeeldfunctie van de EU als model van 'gedeelde soevereiniteit' tussen staten en in de combinatie van de vele instrumenten waarover ze beschikt, van 'aid & trade' tot, als 'laatste redmiddel', militaire actie. Deze agenda legt de nadruk op conflictpreventie en stabilisering op lange termijn en sluit nauw aan bij de doelstelling van 'effectief multilateralisme' in de Europese Veiligheidsstrategie.

Het ruime gamma aan instrumenten van de EU moet dan wel op een coherente manier worden ingezet; al te vaak zijn de acties van de EU in uiteenlopende beleidsdomeinen tegenstrijdig. Daarom pleiten de auteurs o.a. voor drastische hervorming van het handelsbeleid, zonder dumpingpraktijken en met oog voor duurzaamheid; voor nauwe, maar als het moet ook voldoende kritische samenwerking met de buurlanden van de EU, zeker wat de mensenrechten betreft; en voor een sterke EU-minister van buitenlandse zaken om het geheel te stuwen. De EU moet volgens de auteurs ook meer aandacht opbrengen voor Afrika, waar de Amerikanen min of meer afwezig blijven. Opvallend is het pleidooi voor een ommekeer in het Nucleair Non-Proliferatieverdrag: een totaalverbod op de verspreiding van nucleaire technologie en ontmanteling van kerncentrales ten faveure van duurzame energieopwekking (blz. 131).

Militaire actie blijft dus soms nodig. Wat de EU betreft pleiten de auteurs voor consequente taakspecialisatie en het wegwerken van duplicaties *binnen* de EU, om binnen het bestaande defensiebudget meer inzetbare capaciteiten te genereren. Het heeft inderdaad weinig zin de defensiebudgetten te verhogen als de huidige budgetten al niet efficiënt besteed worden. Op het niveau van de VN pleiten ze voor vroeger ingrijpen door de Veiligheidsraad in situaties waar conflicten tot uitbarsting kunnen komen; hoe vroeger men tussenbeide komt, hoe kleiner inderdaad de kans dat militaire actie nodig is. Indien de Veiligheidsraad echter als gevolg van een veto niet tot een besluit komt, ondanks grootschalige mensenrechtenschendingen, dan zou de EU toch moeten ingrijpen. Hiermee zitten de auteurs op de lijn van de aanbevelingen die in 2001 gedaan werden in *The Responsibility to Protect*, het rapport van de *International Commission on Intervention and State*

Sovereignty, die probeerde een toetsingskader te ontwikkelen dat aangeeft in welke situaties de nationale soevereiniteit vervalt ten voordele van de plicht tot humanitaire actie in hoofde van de internationale gemeenschap. Het *High-Level Panel* dat VN-secretaris-generaal Kofi Annan heeft opgericht en tegen het einde van dit jaar zijn verslag moet afwerken, gaat hopelijk dezelfde richting uit en verdient zeker de steun van de EU.

Vreemd is wel dat de auteurs de stelling aanvaarden dat art. 51 van het VN-Handvest, over zelfverdediging, preëemptieve actie zou toestaan, d.w.z. een aanval net vóór de vijand aanvalt, om deze voor te zijn, indien er daarvan 'onomstotelijk bewijs' is. De strikte interpretatie van het Handvest, daarentegen, nog steeds aangehangen door de meerderheid van de internationale juristen, laat militaire actie alléén toe

wanneer eenmaal een daad van agressie heeft plaatsgevonden. Het probleem is immers dat dat 'onomstotelijk bewijs' zo moeilijk te leveren is en dat dus onvermijdelijk de deur wordt opengezet voor unilaterale actie naar eigen goeddunken, wat het systeem van collectieve veiligheid volledig zou ondergraven.

Het is tegenwoordig mode voor politici een 'boekje' te schrijven (of te laten schrijven); de kافت van dergelijke schrijfsels weegt dikwijls zwaarder dan de inhoud. Het boek (zonder '-je') van Lagendijk en Wiersma valt zeker niet in deze categorie. Het is een krachtig en geïnformeerd pleidooi voor daadkrachtig internationaal optreden van een zelfbewuste EU, die haar eigen, positieve agenda bepaalt. Het is geen academisch werk, maar dat was ook niet de bedoeling. Er zijn nog heel wat aanvullingen te bedenken bij de aanbevelingen van de auteurs, bijv. wat

betreft de mechanismen van 'effectief multilateralisme' – hoe kunnen we de mondiale instellingen beter uitrusten om o.a. op sociaal-economisch en milieuvlak tot effectieve 'governance' te komen? Maar het boek heeft wel de grote verdienste het belangrijke debat over de internationale rol van de EU te verruimen naar een breder publiek en uit de kleine kring van politici en deskundigen te treden waartoe het al te vaak beperkt is. Zoals de auteurs in de slotsom stellen: 'We zijn tot optimisme veroordeeld' – alleen die voluntaristische houding kan de basis bieden om effectief werk te maken van een daadkrachtige EU.

DR. SVEN BISCOP is als Senior Researcher verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

Wegdromend tussen de kazuifels: cultuurhistorische verkenningen in Polen

J.W. VAN DER MEULEN

J. de Boose: *Alle dromen van de wereld. Een sentimentele reis door Polen.*

Amsterdam: Meulenhoff, 2004; 224 blz.; € 17,50; ISBN: 90-290-7475-2

'ALS IK UIT HET RAAM KIJK, VALLEN ME de uitgestrekte vlakten op, waarin niets gebeurt en nooit iets lijkt te kunnen gebeuren. Leegte, zo ver het oog reikt. Nergenshuizen. De natuur is niet eens ruw, maar naakt, niet zoals in Neder-Silezië, waar de naaktheid verkwikkend vrouwelijk is, maar saai, uitgedoofd, asgrijs, als een oude exhibitionist.' Aldus karakteriseert De Boose het landschap van Zuidoost-Polen, gezien vanuit een coupé van de Odessa-

expres. Zijn boek staat vol van dit soort beschrijvingen. 'In de vitrines hangen de kazuifels als lichamen waarvan het hoofd en de ledematen zijn afgehakt,' zegt hij ergens. In de Mariakerk van Kraków wordt hij door gevoelens van adoratie bevangen. 'Over de arduinen tegels nader ik het altaarstuk, een opengeklapt drieluik van meer dan honderd vierkante meter, een houten poppenkast met kleurrijke bijbelse figuurtjes, onder wie een stervende, bijna sen-

suele Maria, die haar handen vooruitsteekt, zo fijn gesneden dat je de blauwe aderen kunt zien lopen. De mooiste handen uit de gotische tijd.'

Het boek is bedoeld als antwoord op de vraag wat Polen is en wie de Polen zijn, met als vertrekpunt de beroemde zin uit het toneelstuk *Ubu Rex* van Jarry: 'Nulle part, c'est à dire la Pologne.' De schrijver krijgt het bij zijn speurtocht lang niet altijd gemakkelijk, omdat ettelijke van zijn gespreks-

partners zich in soortgelijke termen uiteten als Jarry destijds. De typische Pool, zo verneemt De Boose, 'dat is de Pool die zichzelf graag zo definiëert omdat het hem tenminste tot iets maakt, al is het een echo uit een ver verleden, uit een andere tijd. Want voor de rest is er niets. Helemaal niets. Al wat in Polen min of meer de moeite waard is, is nou net niet Pools, maar – noem maar op – joods, of Litouws, Pruisisch, Oostenrijks.' Al reizende en pratende weet de auteur deze uitspraak echter aanzienlijk te nuanceren.

Bezocht worden oorden die karakteristiek zijn voor de Poolse geschiedenis: Gniezno, Kraków, Warschau, Gdansk, Lublin en Neder-Silezië. Blijkens de bibliografie heeft De Boose een hoeveelheid Poolse literatuur tot zich genomen om jaloers op te zijn. Behalve van een groot aantal moderne schrijvers blijkt hij ook een liefhebber van Witkiewicz, Gombrowicz en Bruno Schulz, die op hun beurt weer de uitvoerig geportretteerde regisseur Tadeusz Kantor (overleden in 1990) hebben geïnspireerd. Met deze achtergrond kost het De Boose uiteraard geen moeite toegang te krijgen tot mensen als de nobelprijswinnaars Czeslaw Milosz en Wislawa Szymborska, met wie hij interviews heeft gehad. De eerste – ex-diplomaat, oorspronkelijk uit Litouwen afkomstig – gaat in op de etnische zuiveringen in de twintigste eeuw onder de Polen in Wit-Rusland, Oekraïne en Litouwen. De laatste noemt het communisme ondanks alles 'een dankbare ervaring'. Wat in het interview met Milosz vooral opvalt is dat hij Andrzejewski (de schrijver van *As en diamant*) zijn 'vriend' noemt. Dat is daarom opvallend omdat hij in zijn boek *De geknechte geest* deze 'vriend' heeft gepresenteerd als het toppunt van huichelachtigheid, meeloperij, mooi-praterij, ambitie en wat niet al. Helaas gaat De Boose hier met geen woord op in.

Dat we met een gedreven Polen-

kenner hebben te maken, blijkt op vrijwel iedere bladzijde. Het boek is dan ook zonder meer een aanrader voor ieder die zich voor dit land interesseert. Toch bevat het een paar minder bevredigende kanten. Om te beginnen berusten de passages over de Poolse politiek duidelijk op minder diepgaand onderzoek dan de cultuurhistorische bespiegelingen. Zo valt moeilijk vol te houden dat Walesa als staatshoofd zijn toevlucht nam tot 'dictatoriale maatregelen, die de bevolking zwaar ontgoochelden'. De bevoegdheden van de Poolse president zijn dermate beperkt, dat van 'dictatoriale maatregelen' geen sprake kan zijn. Onjuist is ook de bewering dat Walesa beloofde 'iedereen in een mum van tijd rijk te maken'. Die belofte was afkomstig van Walesa's tegenstander bij de presidentsverkiezingen van 1990, de emigrant Tyminski; vermoedelijk is De Boose met hem in de war. Wat de Poolse toetreding tot de NAVO betreft, deze vond niet plaats onder het premierschap van Miller, maar onder dat van Jerzy Buzek.

Een gemiste kans is verder de weergave van het in 2000 verschenen boek van Jan Gross over het uitmoorden van 1600 joden in Jedwabne door Poolse dorpsgenoten, zomer 1941. In slechts enkele zinnen wordt gerefereerd naar de discussies waartoe het boek aanleiding heeft gegeven. In een werk waarin zó de nadruk ligt op het Poolse volkskarakter, zou een uitvoerige analyse van deze debatten niet hebben misstaan. Interessant is dat de bevindingen van Gross lang niet uitsluitend kritiek opriepen. Zo schreef commentator Nowak-Jezioranski: 'Aangezien we een gevoel hebben van nationale trots, dienen we ook een gevoel van collectieve schaamte te hebben over deze omvangrijke en beestachtige moord door Polen op vrouwen en mannen, kinderen en ouderen, in Jedwabne.'

Het meest in het oog springend manco is echter het gedeelte waarin De Boose een bezoek brengt aan het

Oekraïense dorp Drohobycz, geboorteplaats van de Pools-joodse schrijver/illustrator Bruno Schulz, die in 1942 door Duitsers werd vermoord. Terwijl de taxirit naar het dorp maar liefst vijf bladzijden in beslag neemt, wordt nergens melding gemaakt van de verwijdering in 2001 door medewerkers van het Yad Vashem Holocaust Museum in Jeruzalem van een aantal muurschilderingen, kort nadat deze door een Duitse filmploeg met hulp van enkele dorpsbewoners waren ontdekt. Schulz had deze aangebracht in de villa waar een SS-man verbleef, die hem in ruil bescherming beloofde. Volgens Yad Vashem hoorden deze kunstwerken, die duidelijk onder dwang waren vervaardigd, bij uitstek thuis in een museum dat aan de Shoah is gewijd. In een verklaring sprak Yad Vashem van een 'moreel recht'; met de plaatselijke autoriteiten zouden deugdelijke afspraken zijn gemaakt. Poolse media schreven wekenlang over een ordinaire kunstroof en aantasting van de culturele verscheidenheid van de regio. Waarom heeft De Boose de betrokken villa, waar één fresco is achtergebleven, niet bezocht, en heeft hij de plaatselijke en internationale discussies over deze zaak niet even genoemd? Iemand met zijn achtergrond zou hier ongetwijfeld een paar interessante opmerkingen over hebben kunnen maken.

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

**Antonio Missiroli (compiled by):
From Copenhagen to Brussels.
European defence: core documents,
volume IV.**

*Parijs: Institute for Security Studies,
European Union; Chaillot Papers no
67, december 2003; 454 blz.; euro
ISSN 1017-7566*

De periode van Kopenhagen tot Brussel (d.w.z. de periode tussen de laatste bijeenkomst van de Europese Raad in 2002 en die in 2003) weer-spiegelde crises en tegenstellingen. Die betroffen de oorlog in Irak, de relatie tot de Verenigde Staten en de hervormingen van de instellingen van de Unie. Ze getuigde tegelijkertijd van vooruitgang op het gebied van de defensie. In haar voorwoord vraagt de directeur van het Institute for Security Studies van de EU, Nicole Gnesotto, zich af, hoe deze paradox te verklaren valt. Het lijkt alsof een defensiebeleid zich geheel onafhankelijk van een buitenlands beleid kan ontwikkelen 'in a sort of cocoon, impervious to any political differences between states'. Indien het inderdaad zo is dat politieke geschillen defensie niet raken, komt dat 'because defence lies outside politics, hardly perturbed by internal disagreements yet unlikely to influence political relations between member states?' En houdt dat in dat versterking van de 'global political role' van de Unie onmogelijk is tenzij men prioriteit geeft aan het buitenlandse beleid van de Unie, omdat defensie als zodanig geen beleid en nog minder integratie genereert? (zie blz. 9 en 10). Hoe dit ook zij, tegen bovenstaande achtergrond van tegenstellingen en vooruitgang worden voor de vierde keer de belangrijkste officiële documenten gepresenteerd op het gebied van de defensie waar het betreft het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) als zodanig, de kwestie-Irak, alsmede de Europese Conventie annex de Intergouvernementele Conferentie 2003. De teksten zijn uit de volgende categorieën geselecteerd:

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

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Mária Ballendux-Bogyay (M.B.), verbonden aan het Instituut voor Nederlands-Hongaarse Communicatie te Heemstede, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:
www.clingendael.nl>library>publications

teerd: verklaringen die voortvloeien uit EU-topconferenties en minister-raden die zich bezighielden met de ontwikkeling van het EVDB; documenten die voortvloeien uit bi- of multilaterale bijeenkomsten 'setting out new initiatives or positions on ESDP'; en toespraken en artikelen die van speciaal belang zijn voor het EVDB. [Missiroli is 'Research Fellow at the EU Institute for Security Studies'.] (F.v.d.B.)

Vladimir Ronin: Geschiedenis van Hongarije. Van Árpád tot Árpád Göncz.

*Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2003;
391 blz.; € 35,-
ISBN 90-441-1324-0*

Geboren in Moskou, werkzaam in België en schrijver van een Nederlandstalig boek over de geschiedenis van Hongarije. Kan dat? Dat is inderdaad mogelijk. Vladimir Ronin is een geboren Rus, doctor in de geschiedenis, met een licentiaat Slavische filologie, lector aan de Lessius Hogeschool in Antwerpen en auteur van zo'n boek. Ronin geeft een overzicht van het ontstaan van de Hongaarse stammen in de steppen van Eurazië tot de overgang van het communistisch land naar de moderne democratie in 1989-1990. Dit is een ambitieus project. Hij vat 1100 jaar Hongaarse geschiedenis samen in 370 pagina's. Het boek is in eerste instantie niet voor historici geschreven. Ieder met belangstelling voor de geschiedenis van Hongarije behoort tot de doelgroep. De pretti-

ge stijl en het duidelijk taalgebruik maken het boek inderdaad voor een breed publiek toegankelijk. Eén van de grote verdiensten is dat het historisch begrip en besef probeert over te dragen. De auteur laat een duidelijke samenhang tussen de gebeurtenissen zien. Zie de genuanceerde uitleg over de oorzaken van de deelname van Hongarije in de Tweede Wereldoorlog aan Duitse kant. In het ongelukkig vredesverdrag van Trianon (1920) moest Hongarije tweederde van zijn grondgebied en de helft van de Hongaarse bevolking aan de nieuwe omringende landen afstaan. Het streven naar herziening bracht het land binnen de invloedssfeer van Hitler, die Noord-Transsylvanië en een deel van Slowakije in 1937 teruggaf. Desondanks probeerde Hongarije een zekere onafhankelijkheid te behouden. De regering heeft bijvoorbeeld de Wehrmacht verboden via Hongarije Polen, sinds eeuwen een goede vriend, binnen te vallen. 'De grens met Polen bleef open en meer dan 100.000 mensen konden op dat moment vluchten naar Hongarije. De meeste trokken verder naar de Balkan en sloten zich later aan bij de Britse en Franse troepen aan het westelijke front', aldus Ronin. Hongarije voerde een gevaarlijke politieke koorddans uit. Voor premier graaf Pál Teleki werd het praktisch onmogelijk de balans te bewaren en hij pleegde in april 1941 zelfmoord. Men bezweek onder de steeds sterkere militaire druk. Er werden voorzichtige pogingen gedaan afstand te nemen, maar

Hitler was over die plannen geïnformeerd en de nazi's bezetten het land op 19 maart 1944. Naast de politieke ontwikkelingen geeft de auteur ook veel aandacht aan economische, sociale en culturele veranderingen. Dit alles helpt de aandachtige lezer te begrijpen dat de Hongaren een scherp historisch bewustzijn, geestelijke creativiteit en een groot aanpassingsvermogen hebben. De strijd die ze moesten voeren om zich tussen de omringende Slavische en Duitse volken te handhaven, heeft hen sterker gemaakt. Daarom konden ze als natie overleven en de culturele identiteit bewaren. Het boek bevat aardige details. De Sovjetunie gaf de door de Russische troepen in 1849 buitgemaakte vaandels van de Onafhankelijkheidsoorlog anno 1940 terug in ruil voor vrijlating van Mátyás Rákosi (de latere communistische dictator van Hongarije). Ronin geeft een heldere chronologische selectie van gebeurtenissen en historische feiten. De kern van elke geschiedenis is de chronologische structuur van jaartallen en perioden. Jaartallen bieden houvast en ordening. Dit neemt niet weg dat Ronins gegevens en jaartallen af en toe overdadig zijn en de lezer kunnen afschrikken. Zo bevat het hoofdstuk over de Hongaarse politieke ontwikkelingen in de jaren na de omwenteling in 1989 op zich zelf zeer interessante maar soms duizelingwekkend veel informatie. De Hongaarse namen zijn foutloos gespeld, wat vaak niet het geval is in niet-Hongaarstalige boeken. (M.B.)

David Judge & David Earnshaw:
The European Parliament.
Basingstoke: Palgrave Macmillan,
2003; xii + 355 blz.; £ 18,50
ISBN 0-333-59874-1

In deze studie, verschenen in de *European Union Series*, wordt de 'parlementarisering' van de Europese Unie in heden en verleden voor diverse dimensies onder de loep genomen en worden vragen gesteld

over de mogelijke toekomstige verdere 'parlementarisering'. Nagegaan wordt waar het Europees Parlement moet worden gelokaliseerd binnen de bestaande (theoretische) modellen van wetgevende organen en in hoeverre het EP zich in de loop der tijd heeft geconformeerd aan de 'universele' functies van wetgevende organen, zoals legitimering, 'linkage' (het gerelateerd zijn aan andere bestuursorganen) en besluitvorming (beïnvloeding). Het EP kan niet alleen worden begrepen als een wetgevend orgaan, maar moet tevens worden benaderd in termen van zijn meer omvattende 'interinstitutionele interacties'. Wat helaas een beter inzicht bemoeilijkt, is het feit dat met betrekking tot de Europese Unie niet kan worden gesproken van 'singular institutional structures', maar (slechts) van 'plural institutional forms'. Het EP maakt deel uit van 'multiple, complex, interwoven and overlapping institutional networks'. Een en ander doet – aldus de auteurs – vragen rijzen over karakter en plaats van het Europees Parlement binnen een vergelijkende studie van wetgevende organen. Vragen die wel te stellen, maar moeilijker te beantwoorden zijn (zie de inleiding, blz. 1-4). De volgende onderwerpen worden aan de orde gesteld: de plaatsing van het EP in het bredere theoretische verband van wetgevende organen en van het Europese politieke bestel; de historische evolutie van het EP tegen de achtergrond van een steeds hechtere Unie; de kwesties van 'linkage', representativiteit, verkiezingen; de groepen in het Parlement en de coalitievorming; en de interne organisatie van het Parlement en zijn formele en informele macht en invloed. Ten slotte wordt de vraag gesteld in welke mate de EU trekken heeft van een parlementair systeem en welke inhoud aan verdere parlementarisering moet worden gegeven. In dit hoofdstuk wordt o.m. verwezen naar de voors en tegens van een 'tweede' kamer en naar vra-

gen die in de ingewikkelde kwestie van de onderlinge relaties tussen Europese en nationale instituties zijn opgeworpen in *papers* afkomstig van de Europese Commissie en de Europese Raad. (Evd.B.)

Geert Mak: In Europa. Reizen door de twintigste eeuw.
Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas, 2004; 1222 blz.; € 39,90 euro
ISBN 90-450-1178-6

Na de geschiedenis van Amsterdam en Joure heeft Geert Mak zich nu ook aan de geschiedenis van Europa gewaagd. Dat wil zeggen die van de 20ste eeuw. Hij reisde daartoe een jaar lang 'kris, kras door Europa'. Zo ontstond een reisverslag samengesteld op basis van interviews, literatuur en eigen ervaringen en waarin als historische brandpunten steeds een tijdperk en een aantal steden gelden. Zijn relaas begint met het tijdperk 1900-1914 waarin onder meer steden als Parijs (met wereldtentoonstelling en Dreyfus-affaire), Londen (met zijn nietsdoende klasse, zijn gewicht van rangen en standen en uitzichtloze armoede) en Berlijn (met zijn huurkazernes, het gewicht van de keizer en een artistiek en intellectueel klimaat dat steeds meer werd bepaald door liberale, breed opgeleide burgerfamilies, waarin joden – in Duitsland en elders al een zeer heterogene groep – een grote rol speelden). Maar antisemitisme lag al op de loer. Het relaas eindigt in Oost-Europa in de periode 1987-1999, waar Mak het opbouwt rondom Boekarest, Novi Sad, Srebrenica en Sarajevo als brandpunten en waarin de etnische tegenstellingen, de gewelddadigheden en de rol van Europa aan de orde komen. In de periode 1914-1918 figureren onder meer de steden Ieper en Versailles. Ieper, waar kort na het uitbreken van de *Grande Guerre*, in november 1914, 'al honderdduizend man' waren gevallen en waar in 1999 nog 'honderdvijftig stokoude Britten' woonden die hun

oorlogservaringen konden navertellen, en Versailles waar vredesonderhandelingen plaatsvonden waarvan de Britse diplomaat Harold Nicholson al op voorhand de 'grootst mogelijke ellende' verwachtte. Het behoeft niet te verbazen dat in de perioden 1919-1938 en 1922-1939 onder meer aandacht wordt geschonken aan de gebeurtenissen in de steden München en Guernica, en dat in daaropvolgende perioden Duinkerken, Auschwitz, Stalingrad, Dresden, Neurenberg, Praag en Boedapest (onder vele andere steden) brandpunten van Maks betoog vormen. Maar ook een stad als Lourdes ontsnapt (in de periode 1956-1989) niet aan zijn aandacht. Daar 'komen twee oeroude tradities samen': het geloof in de kracht van het water en het 'eeuwenoude gebruik van de pelgrimage'. In de Epiloog blijkt Mak zich aan te sluiten bij de analyse van de Britse historicus Larry Siedentop, die waarschuwt voor de grote gevaren van een federale structuur van Europa, die te snel van bovenaf wordt opgelegd en waar Europa nog geenszins rijp voor is. 'Het Europese project', zo schrijft Mak, 'is uniek in de geschiedenis. Het is geen imperium, het is geen federatie, het is iets totaal eigenzinnigs, net zo nieuw en ongekend als de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in de zeventiende eeuw. Het zal nog veel tijd nodig hebben: bij dit soort integratieprocessen moet men niet denken in jaren maar in generaties. Maar het is allerminst hopeloos.' (blz. 1106) (F.v.d.B.)

A. van Heerikhuizen, M. van Montfrans, B. Naarden, J.H. Reestman (red.): Het Babylonische Europa: Opstellen over veeltaligheid.
Amsterdam: Salomé/Amsterdam University Press, 2004; 332 blz.; € 22,50 ISBN 90-5356-661-9

De opleiding Europese Studies verbonden aan de Universiteit van Amsterdam bestaat 20 jaar, een feit

dat onder meer wordt gevierd met de publikatie van deze bundel. De auteurs van de 21 essays zijn of waren als student of medewerker aan deze studierichting verbonden, zo lezen we in het voorwoord van de historicus Bruno Naarden, hoogleraar Oost-Europese Studies aan deze opleiding. Ze zijn gefascineerd door de linguïstische pluriformiteit van Europa, 'omdat er weinig andere verschijnselen zijn die ons zoveel over Europa kunnen leren'. De veeltaligheid gaf immers in hoge mate vorm aan de Europese cultuur en beïnvloedde 'tevens het langdurige politieke proces waarin naties en staten ontstonden'. Binnen de EU, aldus Naarden, wordt dit goed beseft. Men heeft de gelijkwaardigheid van de Europese landstalen aanvaard en beloofd de culturele verscheidenheid op nationaal en regionaal niveau te bevorderen. Niet verheeld kan echter worden dat dit uitgangspunt haaks staat op het smeden van een zo hecht mogelijke eenheid, die gebaat zou zijn met eentaligheid. Het is een van die tegenstrijdigheden die kenmerkend zijn voor het huidige Europa (zie blz. 9-11). De bundel kenmerkt zich door een bonte verscheidenheid aan artikelen. De eerste vijf hebben betrekking op de oorsprong en geschiedenis van de Europese talen en de ontwikkeling van de taalwetenschap. Dit deel wordt afgesloten met een essay over het talenpanorama van de Europese Unie. Men treft er onder meer drie schema's in aan. De eerste twee bevatten een opsomming van de landstalen (en van hun oorsprong, taalgroep en normatieve varianten) van de huidige en van de nieuwe lidstaten van de EU. Het derde schema bevat de 'voornaamste/saillantste streek- en minderheidstalen per oude en nieuwe lidstaat'. In de volgende elf essays wordt de veeltaligheid gezien vanuit het perspectief van de politiek, het recht en de literatuur. Men treft opstellen aan over onder meer de oorsprong van de Hongaarse taal,

over het onderwijs in de Roma-taal 'als voorwaarde voor de maatschappelijke integratie van de Roma', en over de taalkwestie in Galicië. Ook is er een essay over het proces waarmee men in het verleden het Frans als eenheidstaal min of meer heeft afgedwongen en wat daarbij gewonnen en verloren is gegaan. In de laatste vijf essays komt de kwestie een- of meertaligheid, het steeds intensiever gebruik van het Engels als gemeenschappelijke taal in het huidige Europa en de noodzaak van het leren van vreemde talen aan de orde. Zie bijv. het artikel van de hand van Kathalijne Buitenweg (Europarlementariër voor GroenLinks) en Sylvester Hoogmoed over het gebruik van het Engels in het Europees Parlement en over de moeilijkheden en de kosten waarmee de huidige meertaligheid gepaard gaat. (F.v.d.B.)

Thomas Christiansen & Simona Piattoni (red.): Informal Governance in the European Union.
Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2003; xii + 273 blz.; £ 59,95 (hardback) ISBN 1-84376-351-6

Het formele integratieproces kent een belangrijke informele onderstroom. Er zijn informele politieke beleidsnetwerken die het formele EU-beleid beïnvloeden, hetgeen men kan betitelen als 'informal governance'. De auteurs in deze bundel, waaraan deskundigen uit vele EU-landen en uit de Verenigde Staten en Canada meewerkten, analyseren dit verschijnsel en vragen zich af wat de betekenis ervan is. Want, zo betogen de redacteurs, 'informal governance' mag enerzijds dé manier zijn om Europa aan de gang te houden, het vormt anderzijds een ernstige bedreiging van de legitimiteit van de EU, waar een alert publiek democratische verantwoording eist van formele instituties. En: 'over-reliance on

informal governance ultimately also threatens the efficiency of the system as "clientelistic" relationships turn into entrenched interests' (blz. 20). De auteurs analyseren het verschijnsel vanuit verschillende hoek. Sommigen concentreren zich op drijfveren, anderen beschouwen een specifiek netwerk of laten zien hoe 'cliëntelisme' via nepotisme tot fraude heeft geleid, of hoe de efficiency van een beleid weliswaar door 'informal governance' werd bevorderd, maar ten koste van de legitimiteit van de Unie. Zo tonen diverse *case studies* op het gebied van de biodiversiteit, het landbouwbeleid en de biotechnologie aan hoe bepaalde netwerken van belanghebbers, NGO's, ondernemers - vaak in samenwerking met een Commissielid - er (al dan niet) in slaagden

een besluit te beïnvloeden. In een slotartikel stelt Daniel Wincott (verbonden aan de Universiteit van Birmingham) vast dat informele praktijken (vanouds) een belangrijke plaats hebben binnen de EU. Overigens niet alleen daar. Ieder politiek besluitvormingsproces blijkt een informele component te hebben. De huidige grote belangstelling voor 'informal governance' moet waarschijnlijk deels worden toegeschreven aan toenemende zorg over fraude, corruptie en 'cliëntelisme' binnen de EU. 'Informal governance' kan de democratie en de efficiency van beleidsprocessen versterken, al blijkt de uitoefening van informele macht meestal eerder te geschieden door 'those already "on the inside" against the relatively powerless' (blz. 230). Sommige 'informal rules' heb-

ben de neiging 'soft laws' te worden - een gunstige ontwikkeling. Wincott verwijst daarbij o.m. naar de *Commission's White Paper on Governance*. Hij acht een 'self-confident but modest Commission capable of playing a full if varying role in diverse modes of governance (...) vital to the future of Europe' (blz. 236). De redacteuren reageren in hun inleiding op deze zienswijze met de opmerking: 'While the formalization of the relationship between policy-makers, interest groups and civil society at large may be on the agenda, for the time being the importance of informal governance is hard to ignore.' (blz. 20) (*F.v.d.B.*)

Frits Bolkestein

after stating the European integration has been one of the success stories of the second half of the twentieth century since it has fulfilled all the main aims as formulated by the Founding Fathers of the European Community in the 1950s, deals with the question: where do the limits of Europe now lie, both geographically and politically? *Geographically*, with the recent enlargement of 10 new member states the borders of Europe are now in sight. It is unwise to strive for the inclusion of Belarus, Ukraine, or even Russia. After all, foreign policy is not a matter of being nice to others, it is matter of securing one's own interests. But Turkey is another matter, after having spent more than thirty years in the EU waiting room. In this respect, the current Dutch Presidency of the European Council - when at the end of its term - has to take the final decision on starting accession negotiations with Turkey - possibly the most difficult issue the Presidency has to address. *Politically*, the author suggests three main new objectives of the EU, i.e. 1 to increase general prosperity and employment within the Union; 2 to create the legal, social and environmental conditions which will allow this; and 3 to make a positive contribution to the world around us. On the basis of these objectives the following three criteria for the EU's core tasks are formulated: 1 the removal of all obstacles to economic traffic between the member states; 2 the resolution of cross-border problems; and 3 the exploita-

S U M M A R I E S

tion of economies of scale. In turn, these criteria allow to set limits to the policies carried out by the EU. The EU Commissioner then concludes by broadly outlining six major areas of policy.

Eppo Jansen

observes how the process of European integration has arrived at an impasse. Paradoxically, popular support for the European Union seems to have declined at the same time when scope and impact of integration have grown considerably. The success of the Common Market has not resulted in an enduring sympathy of the European citizen for the European project. Instead, many Europeans would applaud the idea of a common foreign policy. Only a bold leap forward would captivate the European public in a play which now appears to have lost any direction, now that stagnation and even disintegration threaten to dominate the scene. A consistent change of integration strategy would involve the creation of a European political area by establishing a federalist political union.

Ben Crum

reviews the contribution of the recently agreed text of the EU Constitution to the efficacy of the EU policy process. He establishes that the Constitution's proposals are very much premised on a traditional understanding of the EU policy process as a linear and hierarchically organized process. In doing so the drafters of the Constitution have ignored recent analyses of the EU as a system of multilevel governance that challenges the properties of linearity and hierarchical organisation. If the EU Constitution had taken proper account of the insights of the governance-analyses it might have included certain orientations and proposals that would be more in tune with the actual workings of the EU policy process.

Joep Boerboom

analyses the scrutiny of EU legislation by the Dutch national parliament. The members of the Dutch parliament usually do not show much interest in EU negotiations and often give *carte blanche* to their ministers when they go to Brussels. Nevertheless, when it comes to implementing EU directives into national legislation, Dutch parliament frequently insists on changes that are incompatible with the directive, thus contributing to delays in the implementation. The author calls upon the first and second chamber to pool and extend their expertise on EU affairs and to improve the exchange of information with their colleagues in the European Parliament. The new EU constitution provides national parliaments with the power to make the Commission reconsider proposals that do not comply with the subsidiarity principle. Although this *early warning mechanism* has several shortcomings, the author is hopeful that it will serve as an incentive for national parliaments to get more involved in the EU decision-making process.

Rob Boudewijn & Peter van Grinsven

assess pros and cons of a long-forestalled full EU membership of Turkey. During the current Netherlands Presidency of the European Council, the twenty-five member states have to take a unanimous decision on the question of formally starting the accession negotiations with Turkey. The debate on Turkey's future membership of the European Union has been dominated by sentimental rather than rational arguments on the current state of affairs in Turkey. The EU should stick to its own well-defined accession criteria, the so-called Copenhagen criteria. This means that religion, culture and population size should not be taken into account in the ultimate decision-making. In fact, the EU should, if it wants to uphold its own credibility and trustworthiness, solely negotiate with Turkey over the *acquis communautaire* and the political criteria. The challenge for the current EU will not be to effectively negotiate with the Turks but to be sufficiently prepared for this potential enlargement. It

can be argued that previous European commitments on the one hand and the reforms currently underway in Turkey on the other have resulted in a situation where there is no alternative than to start accession negotiations.

Christien van Tricht & Anton van Hooff

make an excursion into the distant past considering the value of looking at several ancient Greek (con)federacies as possibly inspiring prototypes of present-day federalist European models. They discuss the League of the Aitolians (4th Century before Christ - 189 B.C.) and the Achaean League (280-146 B.C.) of which both the political novelty of representation and a mechanism of institutional checks and balances have already once inspired other Federalists: the Founding Fathers of the United States of America. Unlike the laborious history of European integration these federalist constructions in ancient Greece had a common defence as their principal motive.