

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.

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53,-
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud September 2005

COLUMN

Mendeltje van Keulen

Andere Europakoers vergt
generatiewisseling 441

ARTIKELEN

EUROPA NA HET NEE

Arend Jan Boekestijn

Onbehagen en verwarring:
de slinkende rol van Frankrijk
in de Europese Unie 443

Jaap W. de Zwaan

Europese Unie moet beter
op de kaart 448

Paul Bordewijk

Neem het subsidiariteits-
beginsel serieus 452

André Szász

Europa – vooruit of achteruit 457

VERENIGD KONINKRIJK AAN EUROPEES ROER

Sir Colin Budd

Het Britse Voorzitterschap
van de Europese Unie 461

Jan Rood & Peter van Grinsven

Europe lite of *Europe puissance*:
welk Europa na het nee tegen
de grondwet? 465

DE EU & DE WERELD

Karel van Hoestenbergh & Meine Pieter van Dijk

Europese economische
partnerschappen met
ACS-landen: goede zaken? 471

Edith Driessens & Sven Biscop

Een Europese stem in
de Veiligheidsraad:
over ambities en beperkingen 476

RESPONS

Sam Rozemond

Banalisering van de
internationale rechtsorde 479

Predrag Vitković

Mythen over Kosovo 482

BOEKBESPREKINGEN

Gera Arts & Rob Boudewijn over
*Gemeenschappelijke waarden
van Europa: is er leven na
het Nee?* 484

Jan Werts

Uit de achterkamers van de EU 485

Joep Boerboom

*Ambtenaren drukken stempel op
Europese onderhandelingen* 486

Ute Seela

*Het Turkije-debat in Europa:
een vergelijkende analyse* 488

Doeko Bosscher

*Nog geen geruststelling over
transatlantische kloof* 489

Jan Willem Brouwer

*Nederland door de buitenlandse
calediscoscoop* 490

SIGNALEMENTEN

492

SUMMARIES

495

Andere Europakoers vergt generatiewisseling

In de aanloop naar het referendum van 1 juni over het Europese Grondwettelijk Verdrag verdrongen analisten zich om de stem van het volk te duiden. De *communis opinio* luidde dat het huidige tijdsgezicht van onbehagen aan de dreigende nee-stem debet was. Het verdrag zou worden verworpen op grond van oneigenlijke argumenten, geworteld in de nationale politiek. Uit de ontzuierende feiten blijkt dat de kiezer zich wel degelijk om Europa heeft bekommerd. In dezelfde maand nog liet een 'Eurobarometer'-peiling (*The European Constitution, Post-referendum Survey in the Netherlands*) zien dat de wens tot een efficiënter en democratischer functionerend Europa te komen, als een van de belangrijkste redenen is genoemd om vóór het verdrag te stemmen. De tegenstem van één op de drie nee-stemmers was daarentegen ingegeven door een gebrek aan kennis en informatie over de grondwet en de merites van Europese samenwerking.

Dat een groot deel van de tegenstemmers onvoldoende is overtuigd van de kern van de zaak, zal geen Europa-watcher verwonderen. Zolang het Europees Parlement zijn status van volksvertegenwoordiging nog niet waarmaakt, is Europa voor legitimiteit afhankelijk van nationale politici. Dat deze de afgelopen jaren hoegenaamd niets hebben gedaan om Europa in Nederland aan de man te brengen, is welbekend. Onwetendheid, gebrek aan visie en aan verantwoordelijkheid zijn hier debet aan.

Dat onze volksvertegenwoordigers *weinig weten* over Europa is bekend. Getuige een berucht onderzoekje naar de EU-kennis van parlementariërs bleek aan de vooravond van de laatste, 'grote' uitbreiding van de EU slechts een handvol Tweede-Kamerleden desgevraagd in staat enkele van de tien nieuwe lidstaten (of zelfs maar het *aantal* toetredende landen) te noemen. In het parlement wordt het EU-dossier dan ook graag overgelaten aan enkele fractiespecialisten, die de grootste moeite hebben hun collega's warm te maken voor relevante Brusselse ontwikkelingen die relevant zijn voor de 'nationale' dossiers.

Onbekend maakt onbemind – maar het probleem ligt breder dan dat. Aan politieke integratie heeft Den Haag *waarachtig* geen enkele boodschap. Hoewel de massale belangstelling van de buitenlandse

media, die zich rond het referendum in de polder verdrongen, anders deed vermoeden, is dit feitelijk geen nieuws. Nederland ontdeed zich met het referendum in één harde klap van het 'Eurofiel' etiket dat sinds jaar en dag onterecht aan ons land kleefde. Al in de eerste decennia van het integratieproces waren het – vrij naar Voorhoeve – toch vooral de 'profits', in plaats van 'peace' en 'principles', die ons Europese enthousiasme dreven. Deze communautaire gezindheid is vaak ten onrechte aangezien voor een federalistisch ideaal.

Met de geleidelijke politisering van de Europese samenwerking raakten enkele vaste plechtankers van het Nederlandse Europa-beleid, zoals onze sterke Atlantische oriëntatie, op drift. Het gevolg van dit *gebrek aan visie* is een zwalkende koers: Nederlandse politici slaan aan op incidenten of prediken vrijblijvende abstracties. Een schrijnend voorbeeld van het laatste is natuurlijk het normen- en waardendebate, tijdens ons voorzitterschap door de premier hoogstpersoonlijk in Europa geagendeerd. Maar ook al tijdens de Europese Conventie, die het Grondwettelijk Verdrag voorbereidde, ontbrak het de Nederlandse bijdrage aan coherente doelgerichte inzet en strategie.

De Nederlandse politiek is zoekende naar een visie op de gewenste toekomst van het integratieproces en – daaruit voortvloeiend – een plaatsbepaling in het nieuwe Europa. De ronkende Haagse Europa-propaganda in de weken voorafgaand aan het referendum diende ter maskering van dit 'Europese onbehagen'. Het was een luchtballon waar de kiezer – getuige de uitslag – vaardig doorheen prikte. Onderwijl wordt de verantwoordelijkheid voor ons onwelgevallige EU-besluiten handig richting Brussel teruggeschoven. Ook na het referendum bleek weer dat wanneer politici op lokaal én nationaal niveau worden geconfronteerd met de onvoorziene gevolgen van EU-wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, het anonieme Brussel een gemakkelijke zondebok blijft.

Na het 'nee' moeten politici, kortom, de hand in eigen boezem steken. Om de ernst en inhoud van de 'crisis' te laten bezinken, hebben de Europese leiders een periode van reflectie, debat en dialoog afgekondigd. De bal ligt daarmee waar hij hoort,

op het nationale niveau. Het risico van vrijblijvende campagnes, zoals 'Europa best belangrijk' of de beruchte 'brede maatschappelijke discussie', is echter dat die zelfde bal door besluiteloze politici wordt doorgespeeld naar de kiezer. En deze heeft nu juist behoefte aan standpunten en argumenten – opdat er iets te kiezen valt.

Eerste vereiste daarvoor is een inhoudelijk en politiek debat over de gewenste richting en vorm van Europese samenwerking, met een actieve standpuntbepaling en inbreng vanuit alle partijen. Wil dit kabinet, bijvoorbeeld, in Brussel inzetten op consolidatie; op implementatie en op naleving van bestaande afspraken, zoals die voor verbetering van het functioneren van de interne markt? Op een *EU-lite*, door renationalisatie van beleid; door te ageren tegen Brusselse bemoeizucht en te pleiten voor een forse reductie van het gezamenlijk budget en daarmee van onze begrotingsafdracht? Of juist op méér Europa: versoepelen van grensoverschrijdende samenwerking tussen politie en justitie en versterking van de positie van de Unie in de wereld?

De referendumuitslag is voor dit debat overigens slechts een katalysator. Ook zonder het massale 'nee' dwong de uitbreiding van het Europese speelveld de overheid tot herbezinning op het nationale Europa-beleid. Om dit politieke proces te bespoedigen, liggen concrete aanpassingen van ingesleten procedures en praktijken voor de hand. Bijvoorbeeld in de voorbereiding van standpunten voor Europese onderhandelingen, waarbij polderreflexen het stellen van prioriteiten vaak in de weg zitten. In de organisatie van het parlementaire debat, waarin fracties af moeten van de kunstmatige scheiding tussen woordvoerders 'binnen-' en 'buitenland'. En in het politieke discours, waarin politici uitdrukkelijk verantwoordelijkheid moeten nemen voor gezamenlijke Europese afspraken, ook als deze Nederland onverhoopt eens niet zo goed uitkomen.

Ten slotte: het referendum toonde aan dat een aansprekend nationaal Europadebat vooral een ándere vorm van politiek vergt. Geen ambtelijke of elitaire stijl, geen grote woorden of abstracties, maar eerlijkheid, openheid en concrete voorbeelden. Getuige hun veelbekritiseerde opstelling in de campagne is dit voor de vijftigers en zestigers in het kabinet een bijkans onmogelijke opgave. Hier ligt een opdracht voor de nieuwe generatie politici, onder wie de initiatiefnemers van dit referendum – mét Brusselse ervaring en zonder last van knellende partijbanden.

Voor deze hoognodige generatiewisseling in het nationale Europadebat is de referendumuitslag een *blessing in disguise* gebleken.

Drs Mendeltje van Keulen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP).

Onbehagen en verwarring: de slinkende rol van Frankrijk in de Europese Unie

Van de zes *founding fathers* heeft Frankrijk zonder enige twijfel de grootste invloed uitgeoefend op de vorm en de *timing* van de naoorlogse Europese samenwerking. Dat betekent echter niet dat de rol van andere landen moet worden onderschat – onze landgenoot Beyen heeft meer dan wie ook in intellectuele en politieke zin bijgedragen aan de conceptie van een gemeenschappelijke markt¹ – maar het betekent wél dat de Europese eenwording in hoge mate schatplichtig is aan de Franse wens de Duitse reïntegratie in het Europese statensysteem te kunnen controleren. Dank zij de nazi-barbarij, de dreiging die uitging van de Sovjetunie en de inwilliging van de Franse eis van gereguleerde marktintegratie kon het Europese project door de Franse politici gepresenteerd worden als een verlengstuk van de Franse *grandeur*. Die conceptie maakte indruk in een land dat in de 19de eeuw door de onzekere hand van Napoleon III en de zekere van Bismarck er niet in geslaagd was de Duitse eenwording tegen te houden.²

De naoorlogse Franse Europapolitiek was evenwel niet zonder problemen. Het Franse dirigisme stond op gespannen voet met marktintegratie zonder vérgaande beleidscoördinatie. Toch waren er in de jaren vijftig Franse beleidsmakers voorhanden die de overtuiging waren toegedaan dat modernisering een betere toegang tot grote markten vereiste.³ Zij konden tijdens de onderhandelingen die leidden tot het Verdrag van Rome (1956/57), overigens nationaal het pleit winnen door economische ontsnappingsroutes in te bouwen en de Franse frank te devalueren.⁴ Later zou veelvuldig blijken hoezeer Frankrijk deze ontsnappingsclausules nodig had om te voorkomen dat het politieke prestige van het land ondermijnd zou worden door economische concurrentie. Het land dat het protectionisme zo ongeveer heeft uitgevonden, liet zich ook op dit terrein in het Europese project niet onbetuigd.

Deze integratieconceptie werkte in economische zin zolang Duitsland verdeeld bleef en Frankrijk de mogelijkheid behield grenzen te stellen aan de

marktintegratie door gebruik te maken van ontsnappingsclausules en autonome monetaire maatregelen. De Franse droom om Europese politieke samenwerking in dienst te stellen van de Franse *grandeur* bleek veel problematischer. Nederland en de Bondsrepubliek, en later natuurlijk ook het Verenigd Koninkrijk, hadden er geen behoefte aan hun relatie met de Verenigde Staten op het spel te zetten door Europa in politieke zin te laten wedijveren met Washington. De Franse conceptie van een Europa als derde macht bleef daardoor een dode letter. Toen de Bondsrepubliek een eigen *Ostpolitik* ging voeren, moest Parijs met leedwezen vaststellen dat Washington na enige aarzeling Bonn rugdekking verleende. Dat was geen aangename constatering.⁵

Na de Duitse eenwording werd het ook steeds moeilijker het Franse dirigisme te combineren met marktintegratie. Toegegeven, Mitterrands bekering in 1983 tot een harde muntpolitiek en de totstandkoming van de Europese Eenheidsakte vonden natuurlijk plaats vóór de Duitse eenwording, maar deze verandering betekende niet dat het Franse dirigisme nu voorgoed tot het verleden behoorde. Na de Duitse eenwording was de Bondsrepubliek alleen bereid een gemeenschappelijke munt te accepteren indien al haar voorwaarden door Frankrijk werden geaccepteerd. Het beruchte stabiliteitspact sneuvelde niet omdat Parijs dat wilde, maar omdat Berlijn inmiddels zelf besloten had de rechte leer te verlaten. Dat gaf Parijs wat meer ruimte, maar loste de economische problemen natuurlijk niet op. Het gaf de Franse politici wel de ruimte niet al te ver af te wijken van het traditionele dirigistische pad.

Met andere woorden, ver vóór het recente Franse referendum over de Europese grondwet was de Franse politiek reeds in grote problemen gekomen. Toen Chirac in 1995 aantrad, beloofde hij de werkloosheid van ruim 11% drastisch te verminderen. Elf jaar later is nog steeds 10,2% werkloos. Van de mensen onder de 25 jaar is zelfs 25% zonder baan. Sinds 1995 zijn de Britten per

hoofd van de bevolking rijker en is hun werkloosheid beduidend lager. Het valt moeilijk vol te houden dat het Franse economische beleid erg succesvol is.

Dit gold *a fortiori* voor de Franse buitenlandse politiek. Sinds de Duitse eenwording slaagt Parijs er nog minder in zijn voorkeuren te verzilveren. De uitbreiding van Europa vermindert de Franse invloed zowel in politieke als in economische zin. In politieke zin impliceert de uitbreiding een versterking van het Atlantische kamp, in economische zin een versterking van het vrijhandelskamp. En dan te bedenken dat Frankrijk natuurlijk niet meer de vereiste machtspositie bezat om de uitbreiding te blokkeren, iets dat in de jaren zestig nog wel met het *perfidie Albion* lukte.

Tijdens het voorspel van de Irak-oorlog dacht Frankrijk weer als vanouds te kunnen schitteren. Net als Napoleon III wierp Chirac zich op als de kampioen van nationale zelfbeschikking, maar net als zijn illustere voorganger werd hij geconfronteerd met hetzelfde noodlottige resultaat. Napoleon III doorzag niet dat zijn halfhartige lofzang op nationale zelfbeschikking wel moest resulteren in de Duitse

Wat moesten de Fransen nu eigenlijk denken van politici die elkaar voortdurend tegenspraken?

eenwording, die Parijs degradeerde tot een positie van permanente strategische verlamming. Chirac en De Villepin hielden er kennelijk te weinig rekening mee dat hun pleidooi voor Irakese nationale zelfbeschikking alleen maar het Franse onvermogen zou etaleren dat betekende dat Parijs de Amerikaanse invasie van Irak niet kon voorkomen. Zij beseften ook niet dat Europese verdeeldheid ten aanzien van een zo belangrijk onderwerp het Parijs onmogelijk zou maken Europa te gebruiken als verlengstuk van de Franse *grandeur*. Het Franse anti-amerikanisme onderstreept slechts het Franse machtsverlies.

De Grondwetsdiscussie

En dan was er nog een factor die een grote rol zou gaan spelen tijdens het Franse referendum over de Europese grondwet. De Fransen twijfelden niet alleen over de positie van hun land in de wereld en over de noodzaak dirigisme te verminderen en 'globalisering' te aanvaarden, zij hadden ook weinig

vertrouwen in de heersende politieke elite.⁶

Want wat moesten de Fransen nu eigenlijk denken van politici die elkaar voortdurend tegenspraken? Chirac claimde dat de Europese grondwet juist de Fransen zou beschermen tegen ongebreidelde vrijhandel, terwijl zijn opposenten het tegenovergestelde beweerden. Hier wreekte zich het onbeschaamde opportunisme van de huidige president. In plaats van consistente politiek te bedrijven en die goed uit te leggen aan de kiezer, verkoos Chirac een politiek van stiekeme privatisering, zonder dat dit gevolgen had voor zijn protectionistische retoriek. Zijn wens links de wind uit de zeilen te nemen, dwong Chirac een deel van hun ideologische retoriek over te nemen. Aangezien de meeste Franse intellectuelen nooit echt afstand hebben genomen van de leer van Marx (Frankrijk is nooit echt *démarrisé*, in de woorden van UDF-leider François Bayrou),⁷ meende Chirac zich te moeten opwerpen als een anti-globaliseringskampioen, hetgeen onvermijdelijk op gespannen voet kwam te staan met het metterdaad gevoerde beleid. Het gevolg was dat zijn geloofwaardigheid afnam en dat het gevoel van *morosité* (zwaarmoedigheid) over de *langue de bois* (de taal van hout die de hypocrisie moest maskeren) dramatische vormen aannam.

En hoe geloofwaardig was de positie van de socialist Laurent Fabius,⁸ die de volgens hem ultraliberale Europese grondwet verwierp, terwijl hij zelf in het recente verleden als minister van financiën voortdurend hamerde op belastingverlaging? Neen, er was meer dan ooit reden voor vervreemding tussen kiezers en gekozene.

En wat te denken van de Franse architect van de Europese grondwet, Giscard d'Estaing? Was het nu werkelijk geloofwaardig de reorganisatie van het Europese huis een expliciet constitutioneel karakter te geven? Natuurlijk, elke verdeling van bevoegdheden heeft een grondwettelijk karakter, maar in het geval van Europa is een verwijzing naar Philadelphia in electorale zin dodelijk. De geschiedenis kent weliswaar voorbeelden van staten waarbij staatsvorming voorafging aan natievorming, maar een dergelijke intellectuele exercitie gaat geheel voorbij aan het feit dat de conceptie van een Verenigde Staten van Europa op de Europese publieke opinie werkt als een rode lap op een stier. De burgers in Europa zijn bereid de Europese samenwerking te tolereren zolang het geen pijn doet, maar ze hebben zo weinig gemeenschappelijke waarden, dat geen enkele federale optie referenda overleeft.

Anti-globalisten zijn bovendien slim genoeg om te begrijpen dat het federale model niet noodzakelijkerwijs strookt met hun interventionistische ideologie. En marktdenkers denken heel goed uit de voeten te kunnen zonder staat. En was al dat geroffel op de trom van Philadelphia zo verstandig, terwijl de Europese buitenlandse politiek alleen bestaat op papier en het anti-amerikanisme hoogtij viert? En was het verstandig het statelijk karakter van de Europese samenwerking uit te vergroten, terwijl Giscard bepaald meer oog had voor de positie van de Raad ten koste van de Commissie? En wat te denken van Giscard's provocerende opmerking dat de Europese grondwet een *très joli* tekst was en voor iedereen begrijpelijk?

Turkse tijdbom

Neen, bezien door deze bril, dat wil zeggen de Franse angst dat Europa globalisering opdringt, de *grandeur* ondermijnt en de nationale elite laat spreken met dubbele tong, *moest* het wel misgaan. Te meer daar allerlei conjuncturele factoren de bovengenoemde structurele elementen versterkten. De Franse perceptie dat de uitbreiding van Europa niet te stuiten was, werd in hoge mate verergerd door de beslissing in 2004 de onderhandelingen met Turkije in oktober 2005 te starten. Chiracs toezegging dat de Turkse toetreding eveneens zou worden onderworpen aan een referendum, kon het tij niet meer keren, omdat te veel beloften in het verleden waren geschonden. In Nice was Chirac nog zo trots dat hij de Franse pariteit met de Duitse stemmenweging had weten te behouden, om vervolgens later ook deze buit op te geven in ruil voor concessies waar niemand op leek te zitten wachten. En, net als in Nederland, hadden ook de Franse kiezers geconstateerd dat de invoering van de euro niet geleid had tot de beloofde prijsverlagingen.

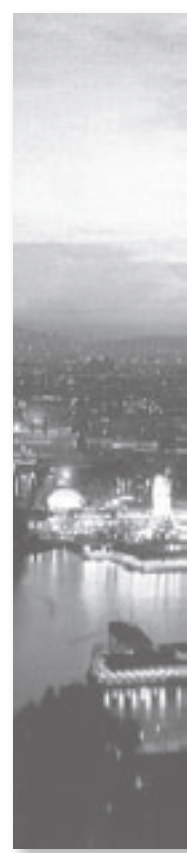
Bij de Turkse kwestie kwamen alle Franse angsten bijeen. Toetreding van een land van dergelijke omvang, dat in het verleden uiteindelijk altijd naar Amerikaanse pijpen danste, was koren op de molen van het neen-kamp, dat zich toch al kwaad had gemaakt over het artikel in de Europese grondwet waarin duidelijk werd gesteld dat de Europese defensiesamenwerking niet ten koste zou mogen gaan van de Atlantische samenwerking. En toetreding van een dergelijk groot en arm land zou zonder twijfel de Europese samenwerking verwateren, zodat de Fransen zelf hun eigen boerenstand zouden moeten gaan subsidiëren. Neen, Turkije was een tijdbom die niet meer gedemonteerd kon worden.

Illusies

En dan was er ook nog de illusionaire suggestie dat Frankrijk zich kon veroorloven de grondwet af te wijzen, omdat nieuwe onderhandelingen zouden leiden tot een resultaat dat meer tegemoet zou komen aan de Franse vrees voor globalisering. In het bijzonder de socialist Fabius nam deze positie in en velen Fransen leken hem te geloven. Het was echter een curieuze redenering. Er waren namelijk geen goede argumenten voor de stelling dat de Europese grondwet het de Fransen moeilijker zou maken zich te verzetten tegen de globalisering. Dat zouden de Fransen ongetwijfeld óók zijn blijven doen indien de grondwet zou zijn ingevoerd. Neen, de enige bedreiging voor de Franse wens globalisering te reguleren, is de economische realiteit zelf. En de geschiedenis leert dat de Fransen veel tijd nodig hebben om tot dit inzicht te komen. Nog erger is echter de nuchtere vaststelling dat er geen enkele reden was aan te nemen dat de Fransen na een afwijzing van de grondwet een machtspositie zouden hebben opgebouwd om een anti-globaliserings-grondwet uit te onderhandelen. Waarom zouden de Britten dat doen, nu blijkt dat de verbreding inderdaad de verdieping om zeep heeft geholpen? Of waarom zouden de Duitsers de Fransen terwille zijn, nu zij de Europese grondwet hebben opgeblazen?

In deze context dient ook de merkwaardige Franse ophef over de dienstenrichtlijn van Bolkestein te worden geplaatst. Bolkestein had het allemaal zo mooi bedacht. Wat was er mooier om de krakkemikige Europese economieën wat op te vijzelen dan de liberalisering van het dienstenverkeer? Terwijl de handel in industriële producten verregaand is geliberaliseerd, is het dienstenverkeer nog stevig in nationale handen. Aangezien maar liefst 70% van alle banen zich in de dienstensector bevindt, kan liberalisatie hier veel groei genereren. Een onafhankelijke studie voorspelde zelfs 600.000 nieuwe banen en nieuwe economische activiteit ter waarde van 33 miljard euro. Met een werkloosheid die inmiddels de tien procent overschrijdt, zou men verwachten dat Parijs Bolkesteins plannen direct zou omarmen.

Niets van dat al. Zowel rechts als links rook electorale kansen. Bolkesteins naam werd verhaspeld tot Frankenstein en zijn plannen gepresenteerd als een directe aanval op het Franse sociale model, dat toch al was aangetast door de recente afschaffing van de 35-urige werkweek.⁹ Dat dat zelfde prachtige model alleen opkwam voor de belangen van de mensen die



wél een baan hadden weten te bemachtigen, speelde kennelijk geen rol.¹⁰ Chirac serveerde Bolkestein af als een Amerikaans paard van Troje, hetgeen er in het Franse anti-amerikaanse klimaat inging als zoete koek. Het tekent Chiracs opportunisme dat hij er kennelijk geen rekening mee hield dat de Franse burger de dienstenrichtlijn ook in verband bracht met de Europese grondwet. Chiracs verhoging van de ambtenarsalarissen kon de zaak niet meer redden.

Hoewel zijn opportunisme in hoge mate bijgedragen heeft aan de negatieve uitslag van het referendum, besloot Chirac al vóór het referendum dat een negatieve uitslag geen reden was het voorbeeld van De Gaulle in 1969 te volgen en af te treden. Zijn rivalen zullen deze houding tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen in 2007 niet vergeten.

Slinkend gewicht van Frankrijk

De vraag resteert wat de uitkomst van het Franse referendum nu betekent voor de positie van Frankrijk in Europa. Die positie ziet er niet fraai uit. Chiracs wens Europa te gebruiken als verlengstuk van de Franse *grandeur* is problematischer dan ooit, nu het referendum over de grondwet is ontaard in een ne-

Chiracs opportunisme heeft sterk bijgedragen aan de negatieve uitslag in het referendum

gatief oordeel over de EU als geheel. Hoe kunnen de Fransen ooit Europese samenwerking gebruiken om nationale doeleinden te verwezenlijken indien veel Franse burgers dit instrument afwijzen?

In deze benarde situatie zal Chirac niet veel anders kunnen doen dan te verharderen in een afwijzing van verdere uitbreiding en te persisteren in het afwijzen van beleidsconcurrentie en monetaire orthodoxie. Dat voorspelt niet veel goeds voor Europa en al helemaal niet voor al die Fransen die door het sacrosancte sociale model uit de boot vallen. Met zulke vrienden hebben de werklozen in Frankrijk geen vijanden meer nodig.

Geen wonder dat de EU nu haar hoop richt op een afwisseling van de macht. Velen hopen dat Nicolas Sarkozy in 2007 Chirac zal opvolgen. Het is echter nog een open vraag of Sarkozy daar inderdaad in zal slagen en, mocht dit toch het geval zijn, dan is het nog maar de vraag of hij de machtspositie zal ver-

werven om het Franse dirigisme in te dammen.

Sarkozy is een fascinerende man.¹¹ Hij heeft, zonder ooit een van de *Grandes Ecoles* bezocht te hebben, een grote staat van dienst. Als zoon van een Hongaarse immigrant wist hij na een studie rechten en politieke wetenschappen lid te worden van de gemeenteraad in de deftige Parijse voorstad Neuilly-sur-Seine. In 1983 werd hij daar zelfs burgemeester en vijf jaar later lid van het parlement. Zijn energie en toewijding vielen Chirac op en hij verwierf de status van protégé. Een tijdje ging hij zelfs uit met Chiracs jongste dochter Claude. In 1993 werd hij op 38-jarige leeftijd minister van begrotingszaken in de conservatieve regering-Balladur. In 1995 nam hij een beslissing die Chirac hem nooit heeft vergeven. Tijdens de presidentsverkiezingen steunde hij namelijk Balladur, die het in de *polls* goed leek te doen, en dus niet Chirac. Uiteindelijk werd Chirac toch de bewoner van het Elysée en kwam Sarkozy in de politieke wildernis terecht.

In 2002 raakte Chirac weer in politieke problemen en was hij als het ware gedwongen de nog altijd populaire Sarkozy te benoemen tot minister van binnenlandse zaken. Hij ontpopte zich tot een succesvolle *crimefighter*, met een goede neus voor publiciteit. Ook op financiën wist hij populair te blijven. Chirac probeerde zijn populariteit te ondermijnen door hem te benoemen tot voorzitter van de UMP, zodat hij niet meer constant in de schijnwerpers zou staan als lid van de regering. Sarkozy bleef echter opduiken in de media en na het referendum moest Chirac hem weer opnemen in de regering als minister van binnenlandse zaken.

Het is echter de vraag of Sarkozy's gevoel voor publiciteit niet een beetje té goed ontwikkeld is. Tijdens de debatten over de Europese grondwet hield hij zich gedeisd, uit vrees dat een negatieve uitslag zijn politieke toekomst zou kunnen schaden. Herhaaldelijk nam hij afstand van argumenten die Chirac hanteerde om de Fransen te overreden vóór de grondwet te stemmen. Daar waren goede redenen voor, maar de Franse kiezer zal niet zomaar vergeten dat Sarkozy ook deel uitmaakte van het pro-grondwet-kamp.

Het is ook van belang te benadrukken dat Sarkozy geen ideologische marktdenker is. Hij is voor alles een *pragmatist*, die er niet voor terugschrikt een dirigistische politiek te voeren indien hem dat beter uitkomt.¹² Herhaaldelijk fulmineert hij tegen de orthodoxie van de Europese Centrale Bank. Hij

is ook niet te beroerd te hoop te lopen tegen de lage vennootschapsbelasting in de tien nieuwe EU-lidstaten. In zijn ogen zijn er maar twee opties. Óf de recent toetredende landen verhogen hun belastingen, óf de EU verlaagt de financiële steun die zij ontvangen. Van beleidsconcurrentie is hij niet gecharmeerd. Ook gaf hij twee miljard euro staatssteun aan het Franse bedrijf Alstom, terwijl sommige EU-lidstaten dit beschouwden als een oneerlijke protectionistische subsidie. Hij stimuleerde ook fusies om een ongewenste buitenlandse overname te voorkomen. En hij probeert *outsourcing* te voorkomen met belastingverlagingen, terwijl het verstandiger is de winst van globalisering te gebruiken om te investeren in Franse banen in de *high tech*.

Om al deze redenen is het nog maar de vraag of Sarkozy wel de marktdenker is waarvoor velen hem houden. Zijn pragmatisme komt zelfs vervaarlijk in de buurt van het opportunisme van Chirac. Aangezien men ook geen overdreven voorstellingen moet maken van de dereguleringsdrift van Angela Merkel, lijkt de kans groot dat een wisseling van de macht niet zal leiden tot structureel hogere groei cijfers. En dat terwijl Blair al tien jaar bewijst dat flexibele arbeidsmarkten tot veel betere resultaten leiden.

De toekomst zal leren of de nieuwe leiders in Europa de moed zullen hebben hun achterban uit te leggen dat het antwoord op de snel groeiende economieën in India en China niet gevonden kan worden in protectionisme en halve hervormingen. Mochten zij daar niet in slagen, dan heeft Europa vooral een mooie toekomst achter zich.

Noten

- 1 A.S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londen: Routledge, 1992, blz. 185.
- 2 H. Kissinger, *Diplomacy*, Londen: Simon & Schuster, 1994, hoofdstuk 5: 'Two Revolutionaries: Napoleon III and Bismarck', blz. 103-136.
- 3 Het klassieke voorbeeld is natuurlijk Robert Marjolin, de vroegere secretaris-generaal van de OEEES, die begin 1956 adviseur werd van de minister van buitenlandse zaken Christian Pineau en als opdracht kreeg de publieke opinie in industriële en agrarische kringen voor te bereiden op de gemeenschappelijke markt. Zie hiervoor: Milward, *a.w. noot 1*, blz. 133. Zie ook: John Gillingham, *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, blz. 35.
- 4 Milward, *a.w. noot 1*, blz. 220.
- 5 Kissinger, *a.w. noot 2*, blz. 734-736.

- 6 Zie 'France and the EU. A Severe crise d'identité', in: *The Economist*, 26 mei 2005.
- 7 Bayrou schreef *Oui, plaidoyer pour la Constitution Européenne*, Ed. Plon, 2005. Hij was al vóór 1999 een pleitbezorger van een Europese grondwet.
- 8 De socialist Fabius zette zijn bezwaren tegen de Europese grondwet uiteen in een boekje met de weinig originele titel: *Une certaine idée de l'Europe* (Ed. Plon, 2004; 125 blz.). In Frankrijk werden er meer dan 1 miljoen boeken over de Europese grondwet verkocht. Ook politici lieten zich niet onbetuigd. Niet alleen Fabius, maar ook de oud-minister van binnenlandse zaken en vroegere socialist Chevènement (*Pour l'Europe votez non!*); de vroegere minister van buitenlandse zaken, later binnenlandse zaken (thans minister-president) De Villepin (*L'Homme européen*, samen met Jorge Semprun); en de socialist en oud-minister van economische zaken Strauss-Kahn (*Oui!: Lettre ouverte aux enfants d'Europe*) zetten hun gedachten op papier. Kom daar in Nederland eens om!
- 9 In Frankrijk bestaat er een nostalgie naar de slogans van vóór de bekering van Mitterrand in 1983 tot de *franc fort*-politiek. De Franse cultuur is meer beïnvloed door gaullisme, communisme, staatsbedrijven en dirigisme dan door liberalisme, aldus de Franse socialist Pierre Moscovici in Roger Cohen, 'Globalist: France vote: Unease about expanded Europe', in: *International Herald Tribune*, 28 mei 2005.
- 10 William Pfaff wijst er in 'What's left of the Union?', in: *The New York Review of Books*, vol. 52, nr 12, 14 juli 2005, overigens op dat in vergelijking met het referendum in 1992 over 'Maastricht' veel meer de lagere middenklasse tegen stemde. In 1992 had deze groep nog de welvaartsverhoging van de dertig jaar daarvóór in gedachten, terwijl in 2005 juist het gevoel domineerde dat zij sinds 'Maastricht' alleen maar harder moest werken voor minder koopkracht.
- 11 De biografische details over Sarkozy heb ik ontleend aan Marc Perelman, 'Solutions for Grandeur', in: *Foreign Policy*, juli 2005, web exclusive, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3112&page=2
- 12 Zie Martin Arnold, Jan Cienski & Raphael Minder, 'Concern about return of "old demon" protectionism', in: *Financial Times*, 31 mei 2005.

Arend Jan Boekestijn is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van de Universiteit Utrecht en is columnist van de GPD Bladen en Binnenlands bestuur.

Europese Unie moet beter op de kaart

Referendum en brede maatschappelijke discussie

Tijdens het referendum van 1 juni (met een opkomstpercentage van 62,8%) heeft 61,6% van de kiesgerechtigde Nederlanders te kennen gegeven (instemming door Nederland met) de Europese Grondwet te zijn; 38,4% was voor.

Na het 'neen' van 1 juni komt er in Nederland een brede maatschappelijke discussie over de Europese Unie-samenwerking. Het initiatief hiertoe is genomen door de Tweede Kamer, maar wordt door de regering gesteund. Wij weten nog niet precies hoe aan die maatschappelijke discussie inhoud zal worden gegeven: grote publieke manifestaties, kleine discussiegroepen, publikaties of een combinatie van deze mogelijkheden? Ook is nog onbekend of de activiteiten zullen worden gecoördineerd door de Kamer zelf, een speciale commissie, of een onafhankelijke deskundige.¹ Er zal wel snel duidelijkheid moeten komen. Het 'momentum' van 1 juni moet immers vastgehouden worden. Vóór 1 juni was een groot gedeelte van de Nederlandse kiezers geïnteresseerd in het onderwerp, maar toen was er ook iets te kiezen. Na 1 juni is dat anders, of het moet zijn dat de brede maatschappelijke discussie in het teken komt te staan van een tweede referendum, naar het voorbeeld van Denemarken (Verdrag van Maastricht) en Ierland (Verdrag van Nice). Dat vooruitzicht bestaat echter niet.

Lidmaatschap Unie blijft gehandhaafd, maar gebrek aan informatie

Wat er ook zij van het resultaat van 1 juni, Nederland blijft lid van de Unie. Dat is ook een van de resultaten van het referendum. Blijkens een onderzoek, verricht op verzoek van het Directoraat Pers en Voorlichting van de Europese Commissie,² is 82% van de ondervraagde kiesgerechtigden in Nederland immers voorstander van dat lidmaatschap.³ Daarentegen is uit de interviews tevens naar voren gekomen dat er in Nederland een schreeuwend gebrek bestaat aan voorlichting omtrent de Europese samenwerking. Blijkens hetzelfde onderzoek immers liet 51% van de *niet-opgekomen* kiesgerechtigden⁴ weten niet te hebben gestemd vanwege een gebrek aan informatie over de Europese Grondwet.⁵ Bovendien heeft 32% van de *neen-stemmers* om dezelfde reden – gebrek aan informatie – tegengestemd.⁶ Men hoeft dan geen mathematicus te zijn om te kunnen

uitrekenen dat van het hele bestand van Nederlandse kiesgerechtigden bijna 40% zich onvoldoende geïnformeerd achtte.⁷ Een ander belangrijk gegeven is dat 61% van alle ondervraagden stelde onvoldoende inzicht te hebben in het functioneren van de Europese instellingen.⁸

Actie op vier niveaus

Nu zijn beide bevindingen – we blijven lid, maar weten onvoldoende wat de Unie doet – natuurlijk moeilijk met elkaar te rijmen. We moeten daarom snel iets doen om de informatieachterstand in te lopen. Daarvoor behoeven we de besluitvorming over de precieze modaliteiten van de brede maatschappelijke discussie niet af te wachten. In die zin valt uit het negatieve resultaat van 1 juni reeds nu een aantal *lessen* te trekken, op ten minste *vier niveaus*: de overheid, het parlement, de media en de burger zelf.

Overheid. De regering zou de Europese dimensie van haar beleid duidelijker moeten uitdragen. Zij moet 'uitstralen' mede een onderdeel van de Europese bestuurslaag te zijn. Dat geldt voor alle beleidsterreinen, en derhalve voor alle ministers. Het is immers al vaak gezegd, de Unie beweegt zich gaandeweg op alle beleidsterreinen. Dit betekent dat Europees beleid in belangrijke mate nationaal beleid is, en omgekeerd. Er zijn wel verschillen: voor een (beperkt) aantal terreinen (handelspolitiek, monetair beleid en landbouw/visserij) is de Unie vrijwel exclusief bevoegd, voor alle andere (zoals milieu, sociaal en werkgelegenheidsbeleid, volksgezondheid, onderzoek en onderwijs) hebben de lidstaten een belangrijke eigen verantwoordelijkheid behouden. De ministers en hun ambtenaren zouden dat beter moeten uitleggen, in hun stukken aan de Kamer en bij de media, *voor alle onderwerpen*.

Zo hebben blijkbaar veel kiezers zich op 1 juni bezorgd getoond over de sociaal-economische situatie in eigen land.⁹ Het zou de regering echter sieren als zij de burger uitlegt dat de verantwoordelijkheid inzake sociaal en economisch beleid een voornamelijk nationale bevoegdheid is. Brussel heeft daar weliswaar mee te maken (via de werking van de interne markt bijvoorbeeld), maar de instrumenten op het gebied van sociaal en economisch beleid zijn in essentie nationale instrumenten en geen Europese.

Wat geldt voor de centrale overheid, geldt in be-

ginsel ook voor de decentrale overheid: gemeenten, provincies, waterschappen e.d. Wij moeten natuurlijk wel beseffen dat die overheid geen echte 'speler' is in de Europese beleidsontwikkeling. Op de decentrale overheid, althans die in Nederland, rusten immers voornamelijk verantwoordelijkheden op het gebied van de *uitvoering en handhaving* van Europese afspraken.

Parlement. Het nationale parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, speelt in de Europese besluitvorming een indirecte rol. De Kamer is immers niet rechtstreeks betrokken bij de Europese besluitvorming. Die rol valt toe aan het Europees Parlement. Niettemin controleert de Kamer de regering bij haar doen en laten in Brussel, en is zij ook betrokken bij de implementatie van in Brussel genomen besluiten. Welnu, op beide gebieden zou de Kamer haar verantwoordelijkheid serieus moeten nemen, serieuzer dan nu gebeurt. Dat geldt voor alle vaste Kamercommissies; het Brusselse beleid betreft immers alle beleidsterreinen.

Voorstellen van de Europese Commissie behelzen beleidskeuzen waarover in Brussel in veel gevallen met (gekwaliceerde) meerderheid gestemd kan worden. De Kamer moet dan ook reeds op het moment van indiening van die voorstellen alert zijn en – ter zake van in ieder geval belangrijke onderwerpen – een (begin van een) eigen standpunt innemen. Voor dat doel zou de Kamer de bevoegde minister voor een debat naar de Kamer kunnen roepen. In ieder geval moet niet gewacht worden totdat een onderwerp in de Brusselse Ministerraad aan de orde wordt gesteld. Vaak zijn de kaarten dan (allang) geschud. Zo zijn er in het verleden diverse dossiers geweest waarover in de Kamer verontwaardiging opstak, terwijl in Brussel al een definitief besluit was genomen.¹⁰ Dan ben je dus te laat.

Toegegeven, het stadium van het begin van de Brusselse onderhandelingen is niet het politiek 'spannendste' moment om Kamerdebatten te organiseren. Het is echter wel het geschikte moment om een nationaal standpunt te bepalen.

Treedt de Kamer inderdaad actiever op, dan kan het parlement ook een prominenter rol spelen waar het gaat om toepassing van het *subsidiariteitsbeginsel*.¹¹ Instrumenten om aan informatie te komen zijn er in ieder geval genoeg. Bijvoorbeeld de 'fiches' die de regering van Commissievoorstellen opstelt en periodiek naar de Kamer stuurt. Bovendien krijgen de nationale parlementen alle Commissievoorstellen

rechtstreeks toegezonden.¹² Ter verdere verfijning van de 'Europese' rol van nationale parlementen voorzag de Europese Grondwet ook in een protocol dat de mogelijkheid inhield de Commissie een 'gele kaart' voor te houden als een voldoende aantal nationale parlementen van mening zou zijn dat een Commissievoorstel niet opportuun is.¹³

Behalve het parlement dienen overigens ook de politieke partijen, in hun programma's en tijdens campagnes, meer aandacht te geven aan Europese thema's. Ook dat zou een nuttige bijdrage zijn om Europa bij de burger bespreekbaar te maken.

Media. Ook de media hebben een belangrijke verantwoordelijkheid, vooral natuurlijk waar het gaat om het informeren van de burger. De 'Brusselse' dimensie van het dagelijks nieuws komt thans vaak maar weinig uit de verf. Weliswaar worden de bijeenkomsten van de Europese Raad trouw gevolgd, maar op dat niveau worden belangrijke beslissingen in de regel pas na veel 'getouwtrek' genomen. Naar de burger toe maakt dat geen beste indruk. Voor het overige wordt vaak in negatieve zin over Europa bericht: de landbouw, toetreding van Turkije, de Nederlandse netto-bijdrage en de 'dure' euro.

De media zouden echter consequent en in samenhang verslag moeten doen van Europese ontwikkelingen, en ook uitleggen dat onderhandelingen met – thans – 25 lidstaten op zich zelf al een gecompliceerde aangelegenheid zijn. Op nationaal niveau komen belangrijke beslissingen bovendien ook niet altijd binnen de kortste keren tot stand. In ieder geval doen zich aan Europese kant genoeg interessante gelegenheden voor om erover te rapporteren: ministerraden in Brussel, bijeenkomsten met derde landen, de plenaire vergaderingen van het Europees Parlement. Ook de Europese Commissie en de commissies van het Europees Parlement hebben vaak belangwekkende zaken op hun agenda staan.

De verantwoordelijkheid om adequate informatie te geven, geldt alle media: de radio, de tv en de pers. Vooral de nieuws- en informatieve programma's zijn natuurlijk belangrijk. Nu moet worden gezegd, de kranten doen al veel. De meeste hebben immers al een (soort van) 'Europa'-pagina. De radio laat zich ook niet onbetuigd. Juist de tv echter blijft achter. Inderdaad, nieuws- en informatieve programma's zouden vaker Europese nieuwsfeiten moeten behandelen en de Europese dimensie van andere onderwerpen althans moeten verduidelijken. Zo wordt al heel lang – als tegenhanger van *Den Haag Vandaag* –



gevraagd om een programma 'Brussel Vandaag'. Het is er nog steeds niet.

Burger. En dan, de burger zelf. Ook de burger moet zich meer gaan interesseren voor de Europese gedachte en zich bewust worden wat de Europese integratie zoal voor hem/haar betekent. Eigenlijk is het niet acceptabel dat de burger anno 2005 zegt daar maar weinig van af te weten. Dat is echter wel uit het referendum naar voren gekomen,¹⁴ en daar moet echt iets aan worden gedaan.

Zou dat overigens gebeuren, en zou de burger werkelijk zicht krijgen op wat er in de Unie omgaat, dan kan men best wel eens voor verrassingen komen te staan. Zo valt niet uit te sluiten dat de burger graag zou zien dat de Unie méér gaat doen op het gebied van veiligheid, buitenlands beleid en werkgelegenheidsbeleid. Alle drie thema's die de burger dagelijks bezighouden, maar ook thema's ten aanzien waarvan de lidstaten tot dusver huiverig zijn voor een te veel aan Brusselse betrokkenheid. Nu is er inderdaad veel

De media zouden consequent en in samenhang verslag moeten doen van Europese ontwikkelingen

voor te zeggen dat de Unie meer doet op veiligheidsgebied (bijvoorbeeld de justitiële samenwerking, terrorismebestrijding). Ook zou het goed zijn wanneer de Unie op buitenlands-politiek gebied 'naar buiten toe' meer als eenheid zou optreden. In wezen beoogde de Europese Grondwet op deze punten een bijdrage te leveren. Werkgelegenheid ligt mogelijk gecompliceerder, maar ook daar liggen voldoende aanknopingspunten voor een verdergaande betrokkenheid van de Unie dan thans het geval is: denk aan de invloed van de interne markt, de migratieproblematiek, het structuurfondsenbeleid van de Unie en de gevolgen van nieuwe uitbreidingen.

Hoe dan ook, het kan best zijn dat de burger, indien voldoende op de hoogte, bereid zou zijn verantwoordelijkheden aan de Unie toe te kennen die de regeringen thans niet willen geven.

Onderwijs

Natuurlijk, wil de burger voldoende inzicht kunnen krijgen in de Europese dimensie van het dagelijks leven, dan is noodzakelijk dat ook in het onderwijs voldoende aandacht aan 'Europa' wordt besteed, op

alle niveaus: het primaire onderwijs, het secundaire onderwijs, het beroepsonderwijs en het universitaire onderwijs. Thans komt vaak voor dat de Europese dimensie van een vak of een beleidsterrein alleen vanuit de nationale invalshoek, en in ieder geval niet op autonome wijze, wordt behandeld. De redenering daarbij is dan dat, waar Europees beleid vrijwel altijd door de lidstaten moet worden uitgevoerd en gehandhaafd, het in wezen gaat om (puur) nationale aangelegenheden. Een zodanige presentatie echter doet afbreuk aan de Europese achtergrond en het Europese karakter van de desbetreffende regeling, en miskent ook dat de regeling – primair – deel uitmaakt van Europees beleid.¹⁵

Vandaar dat 'Nederland' in het onderwijs op tal van gebieden beter als niet-geheel soevereine staat of, zo men wil, als semi-soevereine staat geëtaleerd en gepresenteerd kan worden.

De Unie en haar instellingen

Bij dit alles is belangrijk te beseffen dat de Unie nauwelijks in staat is *goodwill* voor haar eigen activiteiten te kweken. De Unie en haar instellingen hebben immers nauwelijks een 'gezicht', ze zijn onvoldoende zichtbaar voor de gewone burger. Men ziet als het ware wel de gebouwen, maar niet wat er achter de muren gebeurt. En, voor zover men al wat ziet, doet dat de mensen vaak denken aan bureaucratie en 'achterkamertjes'-politiek.

Bovendien wordt het voorzitterschap van alle vergaderingen in het kader van de Raad vervuld door een vertegenwoordiger van een lidstaat. De Europese Commissie kan, waar het gaat om haar eigen 'promotie', wel wat doen, maar zij is toch vooral een initiërende en uitvoerende instantie. Met andere woorden, de Commissie voert in de regel geen echt 'eigen' beleid. En het Europees Parlement vergadert weliswaar in alle openheid, maar het wordt weer gekweld door het feit dat er geen Europese politieke partijen zijn. In de Unie is er ook niet een 'regering', die in het parlement haar beleid moet verdedigen.

Behoeftte aan structurele oplossingen

Het op consequente en energieke wijze uitleggen én uitdragen van de Europese dimensie van nationaal beleid, en het door de burger leren aanvaarden van 'Europa' als vanzelfsprekende bron van vele relevante initiatieven – regelgeving en beleid – stroken dus met de realiteit van onze tijd. Waar het gaat om het doel van de brede maatschappelijke discussie

sie, het meer betrekken van de burger bij het proces van Europese integratie, zou zo'n ontwikkeling een belangrijke stap vooruit betekenen. Zou een dergelijk informatie-'offensief' werkelijk resultaat hebben, dan zal dat waarschijnlijk ook meer *impact* hebben dan een geslaagde, maar relatief kort durende, brede maatschappelijke discussie. Om (ook) de burger vertrouwd te maken met het werk en de verantwoordelijkheden van de Unie dienen immers structurele oplossingen te worden gevonden.

Noten

- 1 Zie bijv. 'Vorbereidingen van breed maatschappelijk debat komen langzaam op gang', in: *NRC Handelsblad*, 30 juni 2005 (Europa-pagina).
- 2 'The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands', *Flash Eurobarometer* (EB) 172, te raadplegen op http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
- 3 *Flash Eurobarometer*, blz. 20.
- 4 Het opkomstpercentage was 62,8, dus 37,2% van de Nederlandse kiesgerechtigden is niet komen opdagen.
- 5 *Flash Eurobarometer*, blz. 5.
- 6 *Ibid.*, blz. 15.
- 7 51% van degenen die niet zijn opgekomen (37,2) is 18,97%; 32% van de neen-stemmers (61,6%) is 19,72. Te zamen: 38,68%.

- 8 *Flash Eurobarometer*, blz. 22.
- 9 Ten minste 7% van de neen-stemmers: *ibid.*, blz. 15.
- 10 Een befaamd voorbeeld is de zg. zwevende-deeltjesrichtlijn 1999/30 (luchtvervuiling) van 22 april 1999, Pb L 163/41 van 29 juni 1999.
- 11 Art. 5, eerste alinea, EG-Verdrag.
- 12 Protocol 'betreffende de rol van nationale parlementen' bij het Verdrag van Amsterdam.
- 13 Protocol 2 bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.
- 14 Vergelijk de signalen over een gebrek aan informatie: noten 5-8.
- 15 Zo heeft het bij de juridische faculteiten van Nederlandse universiteiten lang geduurd alvorens 'Europees recht' als volwaardig en autonoom vak in het curriculum is opgenomen. Veel collega-professoren waren van mening dat het beter zou zijn als zij zelf de Europese dimensie van hun eigen vak zouden 'meenemen'. Dan echter dreigt de Europese oorsprong en eigenheid van de materie al gauw onzichtbaar te worden.

Mr dr Jaap W. de Zwaan is directeur van het Instituut Clingendael en hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

Mendeltje van Keulen and Alfred Pijpers *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*

**Clingendael European Papers No. 1, april 2005, 39 p.
ISBN 90-5031-100-8**

This paper discusses the background, agenda and principal results of the Netherlands' 2004 EU Council presidency. The six-month presidency, during which hundreds of government representatives are responsible for preparing and chairing Council meetings at the administrative and political EU level, is generally regarded by member states as a highlight period for national EU policy-making. Although this was the eleventh time the Dutch held the Council's chair, the challenges faced were far from routine.

Part I of the paper explores the domestic organization and management of EU policy-making in the Netherlands, as well as the objectives and issues that were central to this particular presidency. Three Dutch concerns were paramount: the problems of managing Council business in the broad setting of the EU of 25 nations (EU-25); to provide guidance to the EU; as well as to stimulate further 'Europeanization' at the central government level in The Hague.

Part II provides a balance sheet with emphasis on the following issue areas: the 'Hague Programme' for cooperation in justice

and home affairs; the political crisis surrounding nomination of the Barroso Commission; the presidency's involvement during the election turmoil in Ukraine; the Middle East Peace Process (MEPP); the European Security and Defence Policy (ESDP); and, last but not least, the run-up to the December 2004 European Council's decision on opening accession negotiations with Turkey.

Mendeltje van Keulen and Alfred Pijpers are research fellows at the Clingendael European Studies Programme.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: cesp@clingendael.nl.

De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Neem het subsidiariteitsbeginsel serieus

Op 1 juni wees in Nederland meer dan 60% van de opgekomen kiezers de voorgestelde Europese grondwet af. Toch werd die wet gesteund door een brede politieke coalitie, van VVD tot en met GroenLinks, met 127 van de 150 zetels in de Tweede Kamer. Die discrepantie had geen verrassing hoeven te zijn, het is ook gebeurd bij een groot aantal gemeentelijke referenda.¹

Uit de lage opkomst bij de Europese verkiezingen had men al kunnen afleiden dat het enthousiasme voor Europa onder de bevolking sterk is afgenomen. Daarbij slaagden alleen de eurosceptici van SGP en ChristenUnie erin hun aanhang in groten getale naar de stembus te krijgen. Het referendum gaf de kiezer voor het eerst de mogelijkheid een negatief oordeel uit te spreken over het Europese project, zonder te stemmen op een partij aan het uiteinde van het politieke spectrum.

De afstand tussen bevolking en politici die blijkt uit referendumuitslagen, vaak aangeduid als 'de kloof', kun je verklaren vanuit de (zelf)selectie van politici, die nu eenmaal welvarender en intellectueel beter geschoold zijn dan de rest van de bevolking, maar ook vanuit de *setting* waarin politici opereren.² Uit de geografische spreiding van voor- en tegenstanders bij het referendum over de Europese grondwet blijkt dat vooral de welgestelden vóór hebben gestemd. Dat heeft alles te maken met de verknoping van het Europese project met het neoliberalisme en de versterkte internationale concurrentie. Vrachtwagenchauffeurs voelen zich bedreigd door de concurrentie uit landen met een veel lager loonpeil. Maar directeuren van energiebedrijven die elkaar op Europees bevel beconcurreren, worden nu gehonoreerd als leiders van *multinationals*, terwijl ze vroeger in schaal 16 zaten. Hun referentiepunt ligt niet in Polen, maar in Amerika.

Je kunt natuurlijk ook stellen dat Tweede-Kamerleden net als de meeste voorstemmers meer internationaal georiënteerd zijn, en daarom ruimdenkender. Welke ontwikkelde Nederlander heeft niet ooit op een Franse camping met de burens gedronken op *l'unité de l'Europe*? Pijnlijk is wel dat die ruimdenkendheid eerder blijkt als het om de eenheid van Europa gaat, dan wanneer wordt gevraagd of voorstemmersgemeenten als Warmond, Oegstgeest of Voorschoten zich niet met de centrumgemeente

Leiden zouden moeten verenigen. En op Franse campings is het tegenwoordig de afwijzing van de Europese grondwet die verbreedert.

De context van het referendum

De initiatiefnemers van het referendum hadden als doel 'het vergroten van de legitimiteit van een verdere stap in de Europese ontwikkeling'.³ Zij waren dus zelf voorstander van de concept-grondwet, maar wilden de bevolking dat ook laten uitspreken. Dat werd al snel geïnterpreteerd als het afschuiven van de verantwoordelijkheid. Niet voor niets waarschuwde de SP: 'Weet waar je ja tegen zegt.'

Het kabinet was ook helemaal niet zo blij met de concept-grondwet. Liever had men de eigen Eurocommissaris behouden. Balkenende miste de uitdrukkelijke verwijzing naar de joods-christelijke waarden. Voor Brinkhorst moet de tekst te weinig federalistisch zijn geweest, maar dat was voor Zalm juist weer een pluspunt.

De term 'grondwet' verwees naar een ambitie om een Europese staat te vormen, een streven dat door het grootste deel van het kabinet, maar ook door de meeste andere voorstanders, niet gedeeld werd. Zo ontstond de malle situatie dat de meeste voorstanders spraken over 'het grondwettelijk verdrag', terwijl de tegenstanders het consequent over 'de Grondwet' hadden. Het was leuk debatteren met voorstanders die begonnen uit te leggen dat het helemaal geen grondwet was, want dan hoefde je alleen maar de van regeringswege verspreide Grondwetkrant in de lucht te steken om de lachers op je hand te krijgen.

Het kabinet verdedigde de concept-grondwet omdat die nu eenmaal het resultaat was van een onderhandelingsproces. Balkenende zou voor gek staan wanneer de Kamer het verdrag niet zou ratificeren. Binnen het politieke circuit is dat een valide argument, maar niet voor de individuele kiezer. Die ziet een uitgebreide, nagenoeg onleesbare tekst, met allerlei vage en soms tegenstrijdige artikelen, alsmede aanvechtbare beleidsuitspraken die niet in een grondwet thuishoren, maar wel de steeds intensiever bemoeienis van Brussel legitimeren.

Al in 1797, bij het referendum over de eerste Nederlandse concept-grondwet, verwoordde de patriot Valckenaer dit verschil in positie tussen de burger en de politicus. Het ging toen om een moeizaam

compromis tussen voorstanders van een eenheidsstaat en die van een federatie:⁴ 'Als minister en openbaar ambtsdrager hoop ik dat zij wordt aangenomen, in het besef van de politieke noodzaak dat wij eindelijk georganiseerd raken. Als burger, die moet leven onder deze constitutie, wijs ik haar af en verwerp ik haar.'

Aangezien het kabinet nauwelijks in staat was de tekst zelf te verdedigen, ging het direct om het Europese project als zodanig, met veel te grote woorden: oorlog, licht uit. Toen het zo niet leek te lukken, maakte men het nog veel erger, met betaalde reclamespotjes waarin bekende Nederlanders de conceptgrondwet in een paar woorden mochten aanprijzen. Het ontbrak er nog maar aan dat Sjoukje Hooymaayer in haar rol van dokter Van der Ploeg kwam vertellen dat Europa goed is voor hart en bloedvaten. Het belastinggeld dat hierbij werd ingezet, kwam alleen ten goede aan de voorstanders, onder wie Tweede-Kamerleden. Dat is toch echt een voorbeeld van de opmars van het berlusconisme.

Consequenties

Nu is de vraag welke consequenties de Nederlandse politiek aan de referendumuitslag moet verbinden. Daarbij is er een groot verschil met het gelijktijdig in Utrecht gehouden referendum over de openstelling van winkels op zondag. Die winkels blijven gewoon dicht, en de gemeenteraad zal daar voorlopig niet over discussiëren. De Nederlandse regering kan het zich echter niet permitteren alleen het wetsvoorstel tot ratificatie van het afgewezen verdrag in te trekken, maar zal door moeten gaan een Europees beleid te voeren.⁵

Het 'nee' van de kiezer is echter niet ondubbelzinnig. Ging het om datgene dat er door de conceptgrondwet zou veranderen, de opwaardering daarvan tot grondwet, of om het Europese project als zodanig? En ging het dan om de verwevenheid van het Europese project met het neoliberalisme, of juist om de Brusselse regeldrift? Was het wraak voor invoering van de euro? Keerden de tegenstemmers zich tegen een Europese superstaat, of tegen het gebrek aan bevoegdheden voor het Europees Parlement? Of zou een meerderheid vóór gestemd hebben wanneer het kabinet niet zo'n stupide en unfaire campagne had gevoerd?

De voorstanders wezen er met graagte op dat de tegenstanders niet één consistent alternatief hadden, maar dat is nu eenmaal eigen aan een referendum. De Nederlandse regering zal daarom ook nooit kun-

nen garanderen dat een andere verdragswijziging wél door het electoraat aanvaard wordt. En een verdragswijziging zonder nieuw referendum lijkt niet goed meer mogelijk.

Intussen zien we diverse pogingen van voorstanders zich de uitslag van het referendum toe te eigenen. Zo heb ik met verbazing gelezen hoe GroenLinks op de referendumuitslag een pleidooi baseert voor meer Europees milieubeleid en meer zeggenschap voor het Europees Parlement.⁶ Wanneer ik als tegenstemmer ook iets mag zeggen: ik wil minder bemoeienis van Europa met ons milieu, en minder bevoegdheden voor het EP, en ik heb dat ook in verscheidene publikaties duidelijk gemaakt.⁷ Uit de opstelling van GroenLinks blijkt de spagaat waarin een partij terechtkomt die aan de ene kant

De voorstanders wezen er met graagte op dat de tegenstanders niet één consistent alternatief hadden – maar dat is nu eenmaal eigen aan een referendum

hele uitgesproken standpunten heeft over hoe het in de wereld moet, maar aan de andere kant voorstander is van referenda waarbij die standpunten worden afgewezen.

Als tegenstemmer herken ik mij evenmin in het fanatisme waarmee het kabinet nu probeert de Nederlandse bijdrage aan de EU terug te schroeven. De hele redenering over het netto-betalerschap overtuigt mij niet. Binnen Nederland is Den Haag netto-ontvanger, want daar zetelen al die ministeries, en is Rotterdam misschien wel netto-betaler. Nou en? Dat neemt niet weg dat we minder zouden hoeven te betalen wanneer het landbouwbeleid werd gesaneerd, maar dat gaat dan toch primair over de *besteding* van het geld, en niet over onze *bijdrage*. Die zou relatief zelfs groter kunnen worden wanneer het systeem van afdracht van invoerrechten in stand blijft en de aan het BBP gerelateerde afdracht omlaag gaat.

De strijd om de afdracht aan Brussel is een *zero sum game*, waarbij winst van Nederland onvermijdelijk ten koste van anderen gaat. Dat geldt ook voor de stemverhouding in de ministerraden of de vraag of elk land zijn eigen commissaris heeft. Met de steeds verdergaande uitbreiding van de Europese Unie is het onvermijdelijk dat Nederland binnen de

EU steeds minder invloed zal kunnen uitoefenen. De vraag is of we dan tegelijkertijd moeten accepteren dat Europa steeds meer over ons te vertellen krijgt, of dat onze inzet erop gericht moet zijn dat laatste te voorkomen, en we juist moeten ijveren voor het terugbrengen van bevoegdheden bij de lidstaten. In dat geval betekent winst voor Nederland geen verlies voor andere lidstaten, maar eveneens winst.

Subsidiariteit

Er wordt in Europa veel gesproken over het subsidiariteitsbeginsel, het principe dat besluiten op het laagste niveau moeten worden genomen dat verenigbaar is met de reikwijdte van het besluit. Dat is een belangrijk leerstuk uit de theorie van de overheidsfinanciën.⁸ Wanneer bevoegdheden op een te hoog of te laag niveau worden uitgeoefend, leidt dat tot suboptimale beslissingen en daarmee tot welvaartsverlies. Binnen Europa is het nog meer van belang dan binnen de lidstaten, omdat de legitimatie van de Brusselse instellingen veel kleiner is dan die van de nationale parlementen en regeringen.

In Nederland kreeg het subsidiariteitsbeginsel

In die zelfde tijd begon er echter een subsidie-stroom van Europa aan de gemeenten op gang te komen. Wie daar als gemeentebestuurder niet uit wilde putten, pleegde diefstal ten koste van de burgers, maar de ingewikkelde voorschriften die aan de uitkeringen verbonden werden, maakten dat een gulden uit Brussel minder dan de helft waard was van een vrij besteedbare gulden uit Den Haag.⁹

Daarnaast leidde de verwezenlijking van de interne markt ertoe dat gemeenten met steeds nieuwe voorschriften vanuit Brussel te maken kregen. Die waren aan de ene kant gericht op meer marktwerking. Waren sinds 1966 gemeenten vrij om te kiezen tussen onderhands en openbaar aanbesteden, Brussel ging voorschrijven dat het openbaar moest. Dat beperkte zich niet tot publieke werken, maar kreeg ook betrekking op het welzijnswerk. Gemeenten mochten geen beroepsvoetbal subsidiëren. Hybride organisaties, die aan de ene kant een publieke taak vervullen maar ook geld verwerven op de markt, passen niet in het Brusselse denken. Contracten met woningcorporaties, door Heerma voorzien als het belangrijkste stuurinstrument voor de gemeenten, zijn daarom dubieus.¹⁰ Steeds vaker vragen gemeentebestuurders zich af: 'Mag het van Brussel?'¹¹

Eurocommissaris Kroes onderzoekt nu of subsidie aan Artis en Blijdorp wel toelaatbaar is. Dat bericht – een week voor het referendum – kwam als een *godsend* voor de tegenstanders. De *rapid reaction force* op het ministerie van Buitenlandse Zaken kon het niet ontkennen, en Neelie Kroes zelf – iemand die je niet van gebrek aan politiek inzicht kunt beschuldigen – was ook niet in staat ons te verzekeren dat de klacht die tot het onderzoek geleid had, geen enkele kans maakte. Maar niemand van de voorstanders kon uitleggen waarom niet gewoon de gemeenteraden van Amsterdam en Rotterdam over die subsidie mogen beslissen. Europa maakt meer kapot dan je lief is.

Terwijl Brussel de lidstaten en lagere overheden steeds meer beperkt in hun bestuurlijke mogelijkheden, wordt Europa zelf steeds bemoeizuchtiger. Brussel stelt eisen aan de accommodaties op klassieke zeilschepen waaraan niet te voldoen is, en eisen aan de veiligheid van kinderspeelplaatsen waar vaak geen geld voor is. Stond in de jaren zeventig en tachtig het buitenlands beleid hoog op de agenda van de binnenlandse politiek, na die tijd is binnenlands bestuur steeds meer een zaak van Europa geworden, en dus van buitenlandspecialisten. Niet langer vergaderen bestuurders van kernwapenvrije gemeenten over de boycot van Zuid-Afrika, maar nu houden ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken zich bezig met de toegestane

Voor de Europese incrowd is de regulering van de interne markt door Europa een doel op zich zelf geworden

actualiteit in het begin van de jaren tachtig, toen nieuwe wegen werden gezocht om de overheidsuitgaven terug te dringen. Toen kwam de sanering van de zg. specifieke uitkeringen aan gemeenten op gang, omdat de overtuiging gegroeid was dat overheidsgeld beter besteed wordt naarmate de beslissing daarover dichter bij de burger werd genomen. Daarom moest het geld dat de gemeenten van het Rijk ontvingen, zoveel mogelijk vrij besteedbaar zijn. In de Memorie van Toelichting bij de Financiële verhoudingswet 1984 werd dit door het kabinet heel sterk aangezet: 'Specifieke uitkeringen hebben uit allocatie-oogpunt het nadeel dat, voor een individuele gemeente, zowel de omvang als de bestedingsrichting van de gelden vooraf vaststaat. Een afweging tussen voorzieningen is niet mogelijk. [...] Daardoor is het denkbaar dat een voorziening tot stand komt waaraan in een gemeente nauwelijks behoefte bestaat. [...] Daaruit vloeit voort dat slechts in uitzonderingsgevallen gebruik moet worden gemaakt van het middel van de specifieke uitkeringen.'

concentratie fijnstof en de veiligheidsvoorschriften voor wipkippen.

Toch hebben in Nederland de gemeenten tot nu toe heel laconiek gereageerd op dergelijke inbreuken op hun autonomie. Wanneer de Nederlandse regering zulke beperkingen aan de gemeenten had opgelegd, zou de Vereniging van Nederlandse Gemeenten moord en brand hebben geschreeuwd, maar nu het Europese voorschriften betrof, zag men slechts een taak voor zichzelf weggelegd bij het uitleggen daarvan. Het is een voorbeeld hoezeer de Europese integratie binnen het nationale vergadercircuit als sacrosanct werd beschouwd: wie zeurt er over wipkippen wanneer de vrede in Europa op het spel staat?

In Duitsland was dat echter heel anders. Subsidiariteit is daar een constitutioneel verankerd beginsel, dat de verdeling van bevoegdheden tussen de Bondsrepubliek en de *Länder* regelt. Dat leidde tot conflicten toen de Bondsrepubliek bij de Europese Akte bevoegdheden aan Europa bleek te hebben overgedragen die constitutioneel bij de *Länder* berustten.¹² In België ontstonden vergelijkbare problemen, en werd de Belgische staat aangeklaagd voor inbreuk op autonome bestuurshandelingen van de gewesten.

Daarmee kwam het subsidiariteitsbeginsel op de Europese agenda, maar niet tot ieders tevredenheid. Europarlementariër Oostlander noemde het 'graaien naar macht'.¹³ In het Verdrag van Maastricht heeft het subsidiariteitsbeginsel een plaats gekregen, maar werd de interne markt daar uitdrukkelijk van uitgesloten. In dit blad wordt nog steeds zeer laatdunkend over het subsidiariteitsbeginsel gesproken, alsof het een concessie is die men heeft moeten doen aan mensen met een te beperkt blikveld in plaats van een breed onderschreven ordeningsbeginsel in het openbaar bestuur.¹⁴

Weerstand tegen subsidiariteit

Ik zie vijf argumenten waarom men in Europa graag aan het subsidiariteitsbeginsel voorbijgaat:

1 Vanouds wordt gestreefd naar een steeds hechter Europees verbond. Ook in de concept-grondwet kwamen we dat tegen (preambule deel II). Doel was een Politieke Unie, en om het zover te krijgen, moesten Europeanen steeds meer belang krijgen bij Europese regelgeving, waarbij het niet uitmaakte of die regels terecht of ten onrechte op Europees niveau werden uitgevaardigd. Het op Europees niveau brengen van *binnenlandse bevoegdheden* van de lidstaten wordt zo een compensatie, omdat het niet lukt het *buitenlands beleid* op dat niveau te brengen: ook onder Joschka Fischer streeft Duitsland nog steeds naar een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. De EU is zo een federatie op zijn kop geworden: in het

internationale verkeer treden de lidstaten op als soevereine landen, maar intern hebben zij vaak minder vrijheid dan de Amerikaanse *states*.

2 Voor de Europese *incrowd* is de regulering van de interne markt door Europa een doel op zich zelf geworden, zonder dat men nog bereid is stil te staan bij de schaal waarop markten geordend moeten worden. De Europese industrie heeft er belang bij dat in heel Europa dezelfde eisen gesteld worden aan grasmaaimachines, maar geldt dat ook voor de BTW op schoenreparaties, de vergoeding van slaapdiensten bij de brandweer en de hygiëne op Franse marktjes?

3 In het verlengde hiervan wordt het beginsel van het gelijke speelveld te veel verabsoluteerd. Er zijn binnen de EU nu eenmaal grote verschillen in arbeidsproductiviteit, waardoor de ruimte voor loonkosten per land verschilt. Het geforceerd gelijk trekken daarvan heeft bij de Duitse hereniging tot een economische catastrofe geleid. Dan is er geen reden om niet elk land zelf de vrijheid te geven voor een eigen afweging tussen lonen, sociale uitkeringen, andere heffingen en verbetering van de produktieomstandigheden, voor zover dat laatste niet nodig is vanwege grensoverschrijdende vervuiling of strijd met universele mensenrechten.

4 Er zijn inmiddels sterke Europese instituties ontstaan, die institutionele belangen hebben bij de totstandkoming van Europese regelgeving. Daarin onderscheidt Europa zich niet van provincies, gemeenten en waterschappen. Europarlementariërs zijn haast per definitie centralistischer dan anderen. Zo pleit Europarlementariër Thijs Berman (PvdA) nog steeds voor Europese steun aan (landbouw)bedrijven, terwijl zijn partij dat idee allang verlaten heeft.¹⁵

5 Nationale beleidsmakers zien in Europese regelgeving vaak een middel om de discussie in eigen land te omzeilen.¹⁶ Dat geldt zowel voor de privatiseringsagenda (openbaar vervoer, elektriciteit) als voor de milieu-agenda (fijn stof). Het leidt tot richtlijnen die de nationale discussie klem zetten. Sommigen vinden dat ook goed, alsof Nederland nog niet toe is aan zelfbeschikking. Bij de richtlijn fijn stof, die rampzalige gevolgen heeft voor onze economie, maar ook voor iedereen die een huis zoekt, juichen sommigen het toe dat zoiets dan toch maar op Europees niveau geregeld wordt.

Conclusie

Hoewel er in Europa veel gepraat wordt over subsidiariteit, worden er op Europees niveau allerlei maatregelen genomen en richtlijnen uitgevaardigd waarbij niet echt een grensoverschrijdend belang in het geding is. Dit leidt tot suboptimale beslissingen, maar



roept ook veel irritatie op, die door veel tegenstemmers verwoord is. Tegenstanders binnen de PvdA¹⁷ konden zich daarbij ook beroepen op het nieuwe beginselmanifest, waarbij het subsidiariteitsbeginsel tot kern van de Europese politiek is gemaakt.

Natuurlijk waren er ook tegenstemmers die vonden dat de EU de Spaanse stierengevechten moet verbieden. Maar niemand kan ontkennen dat bij het verwerpen van de concept-grondwet irritatie over de manier waarop in Brussel marktdenken en regelzucht hand in hand gaan, een grote rol heeft gespeeld. Wil een nieuw Europees Verdrag bij een referendum in Nederland een kans maken, dan zal het daarom niet alleen vrij moeten zijn van constitutionele pretenties, en korter en inzichtelijker moeten zijn, maar het zal ook het subsidiariteitsbeginsel veel sterker moeten verankeren.

Het vrije-marktbeginsel zal alleen een zaak van de EU moeten zijn bij duidelijk grensoverschrijdende concurrentie. Indien wordt vastgelegd dat een beleidsterrein een zaak van de lidstaten is, moet dat niet via het vrije-marktbeginsel ongedaan kunnen worden gemaakt: wanneer gezondheidszorg een zaak van de lidstaten is, moet het Luxemburgse Hof afblijven van het staatsmonopolie op apotheken in Zweden.¹⁸ Ook bestaande regels moeten aan het subsidiariteitsbeginsel worden getoetst, bij voorkeur door een speciaal Hof, waar men in beroep kan gaan tegen de vonnissen van de 'politici in toga' in Luxemburg.¹⁹ Dat is niet alleen een Nederlands belang, het is het belang van alle Europeanen.

Noten

- Zie bijv.: www.referendumplatform.nl
- P. Bordewijk, 'Elite kan maar geen referendum winnen', in: *Pluche*, winter 2003, blz. 25-33.
- N. Dubbelboer, F. Karimi & B. van der Ham, 'Referendum over Europa was een succes', in: *de Volkskrant*, 9 juli 2005.
- S. Schama, *Patriotten en bevrijders – revolutie in de noordelijke Nederlanden, 1780/1813*, Leeuwarden: Argon, 1989, derde druk, blz. 320-324; zie ook P. Bordewijk, 'Laat referendum over Europa liever achterwege', in: *de Volkskrant*, 15 september 2003.
- P. Bordewijk, 'Denk nog eens na over het referendum', in: *Socialisme & Democratie*, jg. 62, nr 6, juni 2005, blz. 10-13.
- F. Halsema & K. Buitenweg, 'U wilt toch ook geen Europese supermarkt?', in: *NRC Handelsblad*, 9 juni 2005.
- P. Bordewijk & R. Plasterk, 'Leve de ontuchtering van Europa', in: *Socialisme & Democratie*, jg. 61, nr 5/6, mei 2004, blz. 23-28; P. Bordewijk, 'Een uit de hand gelopen project', in: R.J. Spruyt (sam.), *Samen zwak – pleidooien tegen de Europese grondwet*, Amsterdam: Polpam, 2005, blz. 29-38.
- M.C. Wassenaar & A.J.W.M. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag: Sdu, 2002, blz. 25-29; J. Tinbergen, *Naar een rechtvaardiger internationale orde*, Amsterdam, 1977: RIO-rapport, geciteerd door A.P. Oele, K.J.M. Mortelmans, J.H. Boone & N.F. Roest, 'Europa' in het binnenlands bestuur', in: N.F. Roest, K.J.M. Mortelmans, A.P. Oele & J.H. Boone (red.), *Europa binnen het bestuur*, Den Haag: Raad voor het binnenlands bestuur, 'Bestuur in beweging', nr 17, blz. 368-369.
- P. Bordewijk, *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, Den Haag: VUGA, 1996, blz. 74-75.
- H. Priemus, 'Europees beleid en Nederlandse volkshuisvesting', in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, augustus 2005.
- H. Priemus, 'Mág het van Brussel?', in: *VNG-Magazine*, 17 juni 2005, blz. 11.
- K.J.M. Mortelmans, 'Europa 1992 en het binnenlands bestuur', in: J.B.M. ten Berge, A. van der Jagt & J.J.H. Pop (red.), *Toekomsttrends en binnenlands bestuur*, Den Haag: Raad voor het binnenlands bestuur, 'Bestuur in beweging', nr 15, blz. 91-93.
- Binnenlands bestuur*, 26 oktober 1990. Voor een reactie zie P. Bordewijk, *Het nut van wethouders*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991, blz. 111-114.
- Bijv.: B. van den Bos, september 2004, blz. 414; E. Jansen, september 2004, blz. 419; A. van Staden, juni 2005, blz. 294: 'het canonieke beginsel van de subsidiariteit'.
- R. Plasterk, 'EU-vertegenwoordigers', in: *de Volkskrant*, 22 juli 2005.
- W. Derksen, 'Eurobraven houden ook niet van EU', in: *de Volkskrant*, 9 mei 2005; Th. Darnstädt, D. Hipp, G. Latsch, C. Schmidt & M. Verbeet, 'Die Macht vom anderen Stern', in: *Der Spiegel*, 6 juni 2005, blz. 106-119, in het bijzonder blz. 110.
- Derksen, *a.w. noot 16*; R. Plasterk, 'Tegen', in: *de Volkskrant*, 20 mei 2005; P. Bordewijk, R. Cuperus, H. Priemus, M. van Rossen, S. Rozemond & F. de Vries, 'PvdA-leden, wijs deze overmoedige Grondwet af', in: *de Volkskrant*, 21 mei 2005; F. de Kam, 'Voor Europa, tegen de "Grondwet"', in: *NRC Handelsblad*, 28 mei 2005.
- Aad Nuis beschrijft in *Op zoek naar Nederland* (Amsterdam: Uitgeverij Augustus, 2004, blz. 186-187) hoe hij als staatssecretaris voor cultuur erin slaagde in het Verdrag van Amsterdam de positie van de publieke omroep veilig te stellen, maar dat heeft niet verhinderd dat de Europese Commissie thans onderzoekt of hier niet sprake is van verboden staatssteun.
- Interview met A. Khan door K. Versteegh in *NRC Handelsblad*, 26 mei 2005: 'Europese rechters zijn politici in toga'.

Paul Bordewijk is werkzaam als publicist, adviseur en onderzoeker inzake het lokaal bestuur en de financiële verhoudingen. Hij verzorgt als gast-docent het college lokale en regionale politiek aan de Haagse vestiging van de Universiteit Leiden (Campus Den Haag).

Europa – vooruit of achteruit

Rond de eeuwwisseling kwam de Europese integratie in een nieuwe fase. Door de *verbreding*, toetreding in één klap van zoveel nieuwe leden met een andere achtergrond en geringere welvaart, werd de Europese Unie minder homogeen. Tegelijk leek de uitbreiding een eigen dynamiek te ontwikkelen, waardoor straks de Unie zou gaan grenzen aan het Midden-Oosten. Dat zou een gemeenschappelijk buitenlands beleid onmisbaarder maken, maar ook moeilijker te bereiken dan ooit. De *verdieping* in de vorm van een gemeenschappelijke munt heeft vérgaande implicaties voor de nationale soevereiniteit, implicaties die de lidstaten vooralsnog niet bereid zijn te aanvaarden.

Onbekende bestemming

Het einddoel van de Europese integratie is vanaf het begin opengelaten. Dat was een van de voorwaarden voor haar succes, gezien het gebrek aan consensus tussen en binnen de lidstaten. Maar een reis met onbekende bestemming heeft haar beperkingen. De grens is nu bereikt en waarschijnlijk overschreden. Wat is bereikt, is niet stabiel. Het kan alleen duurzaam worden als de integratie verdergaat. Verdergaan vereist voldoende draagvlak. Dat is er niet. Het komt er ook niet, zolang de richting waar het heen moet open blijft.

Verbreding, de toeneming van het aantal lidstaten tot vijftieng nu en meer in de toekomst, vereist ingrijpende hervorming van instellingen die zijn ontworpen voor zes landen. Maar ingrijpende hervorming kan niet plaatsvinden, als men het er niet over eens is waar men heen wil.

Wat betreft verdieping, het Verdrag van Maastricht is gebaseerd op de visie dat een Monetaire Unie alleen duurzaam kan zijn, als zij is gebaseerd op een Economische Unie. Een Monetaire Unie, d.w.z. een gemeenschappelijke munt en een gemeenschappelijk monetair beleid, vergt immers consistentie tussen dat monetaire beleid en het budgettaire beleid der lidstaten. Een manier om die consistentie te waarborgen, zou zijn de integratie uit te strekken tot het nationale begrotingsbeleid. Dat zou een Politieke Unie inhouden, omdat de overheidsfinanciën de kern raken van de nationale soevereiniteit. De lidstaten waren niet bereid zo vérstrekkende gevolgen te verbinden aan de Monetaire Unie. Zij zochten naar minder drastische oplossingen. Het Verdrag van

Maastricht verbiedt 'buitensporige overheidstekorten' en stelt daartoe grenzen aan tekorten en overheidsschuld, nader uitgewerkt in het Stabiliteits- en Groeipact, dat gezien kan worden als een substituuut voor een Politieke Unie. De vraag is hoe naleving te verzekeren van die verplichting, ook als zij gaat knellen. Op die vraag is geen effectief antwoord gevonden, en wel om dezelfde reden die de lidstaten ervan weerhoudt een Politieke Unie te aanvaarden: zij willen geen inperking accepteren van hun nationale soevereiniteit, althans niet ter wille van een Monetaire Unie. Maar het niet nakomen van verplichtingen die ten grondslag liggen aan de Monetaire Unie, leidt op den duur tot problemen. Men kan het vergelijken met houders van een gemeenschappelijke bankrekening die hun afspraken schenden.

Vanaf het begin beseften velen dat een Economische en Monetaire Unie (EMU), om duurzaam te kunnen zijn, een Politieke Unie vereist. Bondskanselier Kohl wist het, daarom was hij er vóór. Premier Thatcher wist het, daarom was zij tegen. Maar over die consequentie is men het in de EU niet eens.

Niet slechts de implicaties van de gemeenschappelijke munt zijn niet uitgespeld, ook het waarom werd in het midden gelaten. Voor zover er redenen werden gegeven de gulden te vervangen door de euro, waren die van economische aard, zoals het kostenvoordeel om bij reizen en handel geen geld te hoeven wisselen. Het publiek voelde aan dat het opheffen van een ongemak nooit de werkelijke reden kon zijn om zoveel overhoop te halen als gebeurt bij de vervanging van een munt, en al helemaal niet om een munt als de gulden op te geven, die gold als een van de stabielste in de wereld. Het publiek voelt zich niet serieus genomen. Dat is een gevoel dat sluimert, maar dat merkbaar wordt als er problemen zijn, of als men denkt dat die er zijn. Hiermee kunnen voor een deel de heftige reacties worden verklaard op een bericht tijdens de aanloop naar het referendum, dat bij de omwisseling van de nationale munten in de euro de gulden was ondergewaardeerd. Het publiek meende te zijn bevestigd in zijn gevoel dat het met de euro was bedrogen en bestolen.¹

De werkelijke redenen voor de EMU waren niet alleen economisch, maar vooral politiek. Landen die zo sterk van elkaar afhankelijk zijn als de continentaal Europese, kunnen zich geen grote onderlinge

wisselkoersfluctuaties veroorloven. Daarom gingen zij na de ineenstorting van het mondiale stelsel van stabiele koersen wisselkoersarrangementen met elkaar aan. Stabiele wisselkoersen zijn niet verenigbaar met al te grote beleidsverschillen. Divergerend beleid leidt tot politieke spanningen. Uiteindelijk is het óf de sterkste die het beleid bepaalt, en dat is Duitsland, óf dat gebeurt gemeenschappelijk. Lange tijd zette Duitsland de toon. Zijn beslissingen, genomen op grond van Duitse beleidsprioriteiten en Duitse omstandigheden, moesten door de anderen worden gevolgd, op straffe van reserveverlies en rentestijging.² Dat was op den duur voor de anderen politiek niet aanvaardbaar, zeker niet voor Frankrijk. Dit leidde tot de EMU, waar het monetaire beleid gemeenschappelijk wordt bepaald en verdragsverplichtingen beogen te verzekeren dat het budgettaire beleid der lidstaten daarmee consistent is. Maar dan moet de naleving van die verplichtingen zijn gewaarborgd en

Europa een politieke zaak

Na het referendum wordt de Europese integratie onderkend als de politieke zaak die zij altijd al is geweest: dat is een zaak waarover de politieke partijen hun standpunten bepalen, die dan in parlement en verkiezingen worden uitgevochten. Nationale verkiezingen waarbij Europa in de campagne geen rol speelt, horen daarmee tot het verleden. En dat moet ook gelden voor verdergaande integratie, als daarvoor niet eerst een draagvlak tot stand is gebracht. Dat draagvlak komt niet vanzelf. En het komt er niet zolang de eindbestemming niet bespreekbaar is. Daarmee ondergaat de integratie een wezenlijke verandering. Natuurlijk blijft het einddoel controversieel, zoals trouwens iedere beleidsbeslissing die politiek van belang is. Maar dat kan niet langer rechtvaardigen dat de politiek de discussie daarover uit de weg gaat. Een vooraanstaande Nederlandse politicus zei enkele jaren geleden dat er in de Nederlandse politiek geen serieuze discussie over Europa kan komen, zolang wat hij noemde de 'schijnconsensus' daarover wordt gehandhaafd. Misschien is het nu zover.

In sommige commentaren op de negatieve uitslag van de referenda in Frankrijk en Nederland wordt op die discussie vooruitgelopen en wordt de conclusie getrokken dat de integratie zich moet gaan beperken tot economisch terrein. Het is denkbaar dat de discussie daarin zal uitmonden. Maar zij heeft alleen maar zin, als dan ook de implicaties daarvan onder ogen worden gezien voor wat al is bereikt.

Duitsland staat traditioneel op het standpunt dat de EMU niet van een Politieke Unie kan worden gescheiden. Van Adenauer tot Kohl streefde het politieke integratie na, omdat het alleen dan politiek evenwicht in Europa te handhaven acht. De EMU zag Duitsland als een offer, dat het bracht om politieke integratie mogelijk te maken. Tegelijk meende het dat politieke integratie nodig is om de EMU duurzaam te maken.⁴ Is dat nog steeds het Duitse standpunt? Nog in 1999 werd het verwoord door Bondskanselier Schröder. Later liet hij ook daarover onzekerheid ontstaan. Zijn betoog in een artikel in januari 2005 kwam erop neer dat als een land zich inspant het tekort op zijn overheidsfinanciën te verminderen, Europese instellingen zijn budgettaire soevereiniteit moeten respecteren.⁵ Daarmee degradeerde hij het verbod op buitensporige tekorten tot een inspanningsverplichting. Inperking van de nationale soevereiniteit leek hij af te wijzen. Maar Schröders aanvallen op het Stabiliteits- en Groeipact

Er is geen consensus over de eindbestemming van de

Europese integratie, maar recente ontwikkelingen

lopen wel op het einddoel vooruit

zonodig kunnen worden afgedwongen. Dat betekent een Politieke Unie.

Er is dus geen consensus over de eindbestemming van de integratie. Maar de ontwikkelingen rond de eeuwwisseling – zowel verbreding als verdieping – lopen wel op het einddoel vooruit. Instinctief voelt het publiek dat aan, en het voelt zich er ongemakkelijk over. Daar komt bij de nonchalance waarmee politici vaak omgaan met hun geloofwaardigheid waar het Europa betreft.³ Als zij verzekeren dat aan een Turks lidmaatschap strikte voorwaarden zullen worden gesteld, weet de kiezer dat zulke verzekeringen in het verleden weinig betekenden. Het onbehagen wordt versterkt door de manier waarop in de EU besluiten worden genomen. Het is óf te vroeg om die te beïnvloeden, óf te laat, maar nooit het juiste moment. Daarom vonden blijkbaar velen het referendum over het Constitutioneel Verdrag – de eerste gelegenheid waar zij hun mening over Europa konden laten blijken – de juiste tijd, ook al ging dat niet over de dingen die hun onbehagen hadden opgewekt.

leidden tot felle kritiek, niet alleen bij de oppositie, maar ook in een deel van de Duitse pers en de financiële openbare mening. Dat wijst erop dat de traditionele visie in Duitsland nog leeft. Opmerkelijk is in dit verband dat Bondspresident Köhler zich kort geleden uitsprak ten gunste van de euro en daaraan toevoegde: 'Nu doet zich echter iets voor waarover we destijds misschien te weinig hebben gesproken: dat het ook met risico gepaard gaat als de monetaire integratie aan de politieke integratie voorafgaat.'⁶

Minister van Buitenlandse Zaken Bot noemde in een rede in Berlijn in 2004 Europa 'een federatie *sui generis* in wording'.⁷ In dezelfde rede signaleerde hij het gebrek aan draagvlak bij het publiek. Inmiddels begint door te dringen dat het een niet kan zonder het ander. De politiek staat daarmee voor de taak alsnog te doen wat al veel eerder had moeten gebeuren. Het publiek moet alsnog worden overtuigd van de noodzaak van de verbreding en de verdieping die rond de eeuwwisseling werden doorgevoerd. Wat betreft de verdieping zullen zowel de werkelijke redenen voor de invoering van de euro moeten worden uiteengezet, alsook de implicaties van een gemeenschappelijke munt. Die komen erop neer dat de lidstaten monetair en financieel elkaars binnenland zijn geworden. Dit betekent dat het beleid in belangrijke mate gemeenschappelijk moet worden bepaald en dat de naleving moet zijn gewaarborgd en zondig moet kunnen worden afgedwongen. Dat geldt voor de overheidsfinanciën, maar ook voor de doorvoering van structurele hervormingen, als over hun noodzaak overeenstemming bestaat.⁸ De gemeenschappelijke munt kan niet duurzaam zijn, als haar implicaties niet worden aanvaard.

Die implicaties gaan ver, maar dat geldt ook voor het alternatief. Op langere termijn staan wij bij het integratieproces voor de keus tussen vooruit of achteruit, ieder met zijn prijs. Niet dat een Politieke Unie er zal komen alleen ter wille van de EMU. Als zij er komt, dan alleen omdat zij ook op eigen merites wordt gewenst. Komt zij er niet, dan zal de EMU niet zonder meer uiteenspatten: de kosten daarvan zouden te hoog zijn, de politieke gevolgen te traumatisch. Maar zij is ook mislukt als de euro slijtzwam zou blijken te worden in plaats van bindmiddel.

Noten

1 De stemming werd zowel weergegeven als verder aangewakkerd door krantenkoppen als 'gulden verkwanseld'. Aangenomen dat de gulden in de tweede helft van de jaren '90 inderdaad was ondergewaardeerd, zou het prijsopdrijvend effect

daarvan zich evenzeer hebben voorgedaan als de gulden was behouden en niet voor de euro zou zijn ingeruild. Een doorschieten van de prijsstijging en de krapte op de arbeidsmarkt had Nederland kunnen tegengaan door een minder ruim budgettair beleid. Dat zou niet minder nodig zijn geweest als de spanningen niet waren toe te schrijven aan een ondergewaardeerde gulden, maar aan binnenlandse oorzaken. Hoe dan ook, *het probleem lag niet bij de euro maar bij het beleid.*

- 2 Als het reserveverlies lang doorging, zonder aanleiding te geven tot beleidsaanpassing, dreigde vertrouwensverlies, dat kon leiden tot een valutacrisis. Dat die zich in de EMU niet meer kan voordoen, wordt wel genoemd als succes van de euro. Natuurlijk waren valutacrisissen storend. Maar het gevaar van reserveverlies bij onvoldoende beleidsdiscipline had ook een positieve kant. Dat gevaar is met de komst van de EMU verdwenen, maar de onevenwichtigheden die vroeger tot reserveverlies leidden, verdwenen niet. Het Stabiliteits- en Groeipact kwam voor de 'externe discipline' in de plaats, maar het kan veel gemakkelijker worden genegeerd.
- 3 Vóór invoering van de EMU verzekerden regering en parlement in Duitsland en Nederland dat de in het Verdrag vervatte voorwaarden voor deelneming strikt zouden worden uitgelegd. In de praktijk kon iedere lidstaat die dat wilde, deelnemen. Hoe sindsdien het Stabiliteits- en Groeipact wordt toegepast, is bekend. De aankondiging van de regeringsleiders om tegen 2010 van de Europese Unie de meest dynamische en concurrerende economie ter wereld te maken, is door degenen met ervaring niet serieuzer genomen dan destijds Chroesjtsjovs aankondiging dat de Sovjetunie de Verenigde Staten zou 'inhalen en voorbijstreven'. *The Economist* sprak onlangs van 'wishful thinking masquerading as policy'.
- 4 In een pas verschenen boek schreef Hans Tietmeyer, oud-president van de *Bundesbank*: 'Die Währungsunion braucht auf Dauer mehr und eindeutigere politische Gemeinsamkeit, als sie offensichtlich bei dieser Vertragsrevision zu erreichen war. [...] Der Übergang zum Euro markiert eine wichtige Zwischenstation auf dem Weg zur weiteren Integration Europas, die jedoch noch der Ergänzung durch mehr Gemeinsamkeit in anderen Bereichen und vor allem effizienterer politischer Strukturen bedarf. Das Thema weiterführende politische Integration muss deswegen auf der Agenda der Politik in Europa bleiben.' Hans Tietmeyer, *Herausforderung EURO, Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet*, München/Wien: Carl Hanser Verlag, 2005, blz. 308.
- 5 Gerhard Schröder, 'A framework for a stable Europe', in: *Financial Times*, 17 januari 2005.
- 6 Interview in *Der Spiegel*, nr. 24, 13 juni 2005, blz. 38. Ten aanzien van de Duitse overheidsfinanciën sprak hij van 'einer nie dagewesenen kritischen Lage' (televisierede, afgedrukt in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* van 23 juli 2005).

- 7 'Voor mij laat de Europese Unie zich omschrijven als een federatie *sui generis*, een ideaal in wording. Europa is een federatie in wording, want het draagt zonder enige twijfel kenmerken in zich van een samenwerkingsverband. Ik wijs bijvoorbeeld op de gemeenschappelijke munt, de gemeenschappelijke handelspolitiek, het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid en, naar wij hopen in de toekomst, een Buitenlands beleid met een gemeenschappelijke diplomatieke dienst en een gemeenschappelijke minister van Buitenlandse Zaken.' *De Volkskrant*, 3 juni 2004.
- 8 Zo wees minister-president Kok in 2001 op het gezamenlijk belang van de aan de EMU deelnemende landen om in

verband met de komende vergrijzing de pensioenstelsels te hervormen: 'We hebben er allemaal belang bij om te voorkomen dat straks in sommige landen ernstige problemen zouden ontstaan. Die zouden dan immers ook de waarde van onze gemeenschappelijke munt raken.' Rede voor de Universiteit Nyenrode op 28 maart 2001.

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

Discussion Papers in Diplomacy

one hundredth issue

www.clingendael.nl/publications/diplomacy/

The Discussion Papers in Diplomacy provide authors in the field of diplomatic studies with an opportunity to publish their work rapidly. Clingendael distributes the papers widely to practitioners, academics and those with an interest in diplomatic studies for the purposes of diplomatic training and public debate.

Published originally under the auspices of the Centre for the Study of Diplomacy at the University of Leicester in the UK, the series moved to the Clingendael Institute in 2002. It is thus truly an international series and welcomes submissions from across the globe. So far, authors from 25 different countries have contributed to the Discussion Papers in Diplomacy. All current issues can be downloaded from the internet free of charge.

Managing Editor is Prof Jan Melissen, Director of the Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP). The Editor, to whom proposals and manuscripts should be submitted is Dr Dominic Kelly,

Lecturer in International Political Economy at the University of Warwick.

Email: papersindiplomacy@clingendael.nl

Recent publications:

- **Richard Grant** *The Democratisation of Diplomacy: Negotiating with the Internet* (New Zealand) [No. 100 September 2005]
- **Beata Ociepka and Marta Ryniejska** *Public Diplomacy and EU Enlargement: the Case of Poland* (Poland) [No. 99 July 2005]
- **Brian Hocking and David Spence** *Towards a European Diplomatic System?* (UK) [No. 98 May 2005]

Het Britse Voorzitterschap van de Europese Unie

Het Britse Voorzitterschap dient in de tweede helft van 2005 vele problemen aan te pakken: de financiële perspectieven; onderhandelingen over verdere uitbreiding; de JBZ-agenda, met inbegrip van versterkte samenwerking ter bestrijding van het terrorisme; hervorming van het suikerregime van de EU; de aanloop naar de ministersconferentie van de WTO in december; buitenlands beleid; enz. Soms echter is het zinvol boven het niveau van details uit te stijgen en naar het bredere beeld te kijken. Ook zal ik de voornaamste mythen over de Britse benadering van Europa onder de loep nemen.

De alleroudste mythe op dit gebied is dat de Britten geen gevoel voor Europa hebben, geen visie op Europa, noch een werkelijke betrokkenheid bij Europa. Toegegeven, wij Britten zijn van nature pragmatisch, maar we zijn ook, van Churchill tot Blair, 'well capable of vision'. In oktober 1942, twee dagen vóór de Slag om El Alamein, schreef Winston Churchill aan zijn minister van buitenlandse zaken Anthony Eden over de toekomst van Europa: 'Ik moet toegeven dat mijn gedachten in de allereerste plaats bij Europa liggen, bij de herleving van Europa's glorie [...] Hoe moeilijk het ook is dat juist nu te zeggen, ik hoop dat de Europese familie eensgezind zal opereren, onder een Raad van Europa waarmee hinderpalen tussen staten zo ver mogelijk worden afgebroken en waardoor ongehinderd reizen mogelijk wordt gemaakt. Ik zou graag zien dat de economie van Europa als één geheel wordt beschouwd. Natuurlijk zullen we op vele gebieden, de belangrijkste zelfs, moeten samenwerken met de Amerikanen, maar onze eerste zorg betreft Europa.'

In 1946 ontvouwde Churchill een visie op een eerste stap op weg naar herstel van de Europese familie via 'een partnerschap tussen Frankrijk en Duitsland'. Ook speelde hij in mei 1948 een grote rol op het Congres van Europa in Den Haag. Kortom, Britten zijn tot leiderschap in staat en er behoeft over onze verbondenheid met Europa geen twijfel te bestaan.

Wat het Verenigd Koninkrijk van Winston Churchill via Ted Heath tot Tony Blair vaak tegenhield, was wat Jean Monnet heeft genoemd 'de prijs van de overwinning'. Gevraagd naar de reden dat het Verenigd Koninkrijk zich niet vanaf het begin aansloot

bij de Europese Gemeenschap, antwoordde Monnet dat hij tot de slotsom was gekomen dat het 'the illusion that [the UK] could maintain what we had, without change' was.

En die illusie hebben we zeker ook gehad. Zo werd er gezegd dat 'in the 1950s Britain managed to decline, in the 1960s we mismanaged decline, and in the 1970s we declined to manage'. Maar illusies zijn niet beperkt tot het Verenigd Koninkrijk, zoals andere landen moeten beseffen als het gaat om economische hervormingen of de noodzaak van verdere aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Natuurlijk heeft het Verenigd Koninkrijk eigen ideeën over de weg vooruit. Maar het Brits EU-voorzitterschap beseft ook wat zijn verplichtingen zijn.

In crises als deze dreigen meningen te polariseren. Zo is gewezen op het contrast tussen een 'Europa van de vrije markt' en een sociaal Europa, tussen diegenen die geloven in Europa als politiek project en diegenen die daar niet in geloven, tussen diegenen die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid willen behouden zoals het is en diegenen die het GLB zouden willen opheffen. Daarbij worden mythe en realiteit met elkaar verward.

Contrast tussen vrije markt en een sociaal Europa?

Het Verenigd Koninkrijk heeft altijd geloofd in de voordelen van een echte gemeenschappelijke markt; het was immers een Britse Eurocommissaris [Lord Cockfield] die, daarbij sterk gesteund door een Franse Commissievoorzitter [Jacques Delors], uiteindelijk een effectief plan voor verwezenlijking van die eenheidsmarkt erdoor sleepte, een idee dat vanaf 1957 jarenlang meer werd beleden door er inbreuk op te maken dan door het te eerbiedigen. Wij betreuren ten zeerste dat de gemeenschappelijke markt nog steeds niet volledig is, daar vele lidstaten nog steeds de openstelling van hun telecommunicatie-, elektriciteits- en gasectoren niet hebben geïmplementeerd.

Maar het Verenigd Koninkrijk beseft ook terdege dat markten een sociale dimensie behoeven. Zolang Europa's sociale dimensie openstaat voor verandering en zowel fair als flexibel is, zullen de Britten haar steunen, daar waar de meest geschikte respons op

het Europees niveau ligt, zoals hoge milieunormen en arbeidsmobiliteit. Europa's sociaal model moet wel een modern model zijn, dat onze concurrentiekracht versterkt – een sociaal Europa dat functioneert, niet een Europa dat 20 miljoen werklozen telt, waarvan het produktieniveau lager ligt dan dat van de Verenigde Staten, en met teruglopende scores op alle gebieden die voor een moderne economie van levensbelang zijn, zoals: deskundigheid, octrooien op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, informatietechnologie, enz.

Het Verenigd Koninkrijk heeft sinds 1997 twee miljoen nieuwe banen gecreëerd; het heeft gedurende elf jaar een jaarlijkse groei van het BNP laten zien die groter is dan die van Duitsland. Het is echter beslist niet in de greep van een of andere extreme vorm van Angelsaksische marktfilosofie die zich niets zou aantrekken van de armen en achtergestelden. De Britse regering heeft een nieuw pakket maatregelen voor de werklozen gelanceerd, het grootste werkgelegenheidsprogramma in Europa,

Dat de Europese visie op Europa zich zou beperken tot het idee van de single market is absolute kolder

dat nagenoeg geheel een einde heeft gemaakt aan de jarenlange jeugdwerkloosheid. Zij heeft de afgelopen vijf jaar meer geïnvesteerd in overheidsdiensten dan elk ander Europees land. Zij heeft het eerste Britse minimumloon geïntroduceerd. Zij heeft haar steden doen opbloeien. Zij heeft een miljoen kinderen van armoede verlost en twee miljoen gepensioneerden van acute nood; zij is begonnen met de meest drastische uitbreiding van maatregelen die kinderen en gezinnen ten goede komen in de Britse geschiedenis – dit alles *ondersteund door en niet ten koste van* een sterke economie.

Dat dit sociaal model voor ons, Britten, werkt, wil nog niet zeggen dat het voor iedereen geschikt is: er is ruimte voor nationale verschillen en voor leren van elkaar. We hebben nu al meer gemeenschappelijk dan menig commentaar suggereert. En er bestaat niet zoiets als een Brits model als tegenhanger van een Frans model: er zijn ook Nederlandse en Scandinavische systemen, waarvan we allemaal iets kunnen leren. De Britse visie doet inspiratie op uit de denkwereld van de EU: uit het rapport-Kok van 2004, het

rapport-Sapir van 2003 en uit de Lissabon-agenda. We blijven bereid naar anderen te luisteren. Dat blijkt ook uit premier Blairs besluit komend najaar een informele top te beleggen ter bespreking van de uitdagingen van het Europees sociaal model in de 21ste eeuw.

Alleen de gemeenschappelijke markt?

Een andere mythe betreft de indruk als zou de Britse visie op Europa zich beperken tot het idee van de *single market*. Dat is absolute kolder. Onder Tony Blairs premierschap heeft het Verenigd Koninkrijk de sociale paragraaf ondertekend, heeft het, samen met Frankrijk, het moderne Europese defensiebeleid in de steigers gezet, en heeft het, in nauwe samenwerking met Nederland, een actieve rol gespeeld bij de ontwikkeling van het nieuwe Europees beleid inzake Justitie en Binnenlandse Zaken. Zoals Blair onlangs zei in het Europees Parlement: 'I would never accept a Europe that was simply an economic market.' Voor Blair is Europa niet slechts een gemeenschappelijke markt, maar een gemeenschap van waarden, van solidariteit, een gemeenschappelijke politieke ruimte.

Dan bestaat er de indruk dat het Verenigd Koninkrijk erop uit zou zijn het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid om zeep te helpen. Wij willen wél dat het aandeel van dit beleid in de EU-begroting wordt gereduceerd. Wij vinden het onjuist dat 40% van het EU-budget wordt uitgegeven aan 5% van de bevolking, die op haar beurt niet meer dan 2% van Europa's *output* produceert. En daarin staan we absoluut niet alleen. Onze doelstelling is uiteraard niet de opheffing van het GLB, maar simpelweg een meer rationele prioriteitsstelling. Zoals onlangs uit de motie-Timmermans/Van Baalen is gebleken, zijn 128 van de 150 leden van de Tweede Kamer eenzelfde mening toegedaan. Wij hopen een fundamentele herziening van de EU-uitgaven op gang te brengen en daarmee de weg vrij te maken voor een doeltreffende EU-begroting. Wij zijn het onze belastingbetalers verplicht de opties nauwgezet te bestuderen.

Zonder zo'n bredere hervorming zijn we niet bereid enige verandering in het kortingsmechanisme te aanvaarden. Wij schamen ons geenszins voor dit mechanisme: ik wil u eraan herinneren dat zelfs met inbegrip van de korting het Verenigd Koninkrijk sinds 1993 nog steeds meer dan 2,5 maal zo veel aan de EU heeft afgedragen als Frankrijk en Italië, m.a.w. 21 miljard euro méér dan Frankrijk. Zonder

de korting zou het Verenigd Koninkrijk over het afgelopen decennium vijftien keer zo veel als Frankrijk hebben betaald, twaalf keer zo veel als Italië en zelfs meer dan Duitsland.

Ten slotte is er het sprookje dat het Verenigd Koninkrijk wel voorstander is van meer uitbreiding, maar alleen om verdere integratie tegen te gaan. Ook dat is een misverstand. Ten eerste is er altijd vanuit historisch perspectief al een dwingende reden voor uitbreiding geweest – en dat idee werd ook altijd door Nederland gedeeld – namelijk om eenheid op het Europese continent te verwezenlijken, om nog maar niet te spreken van de noodzaak de omvang van de gemeenschappelijke markt te vergroten. Ten tweede heeft het Verenigd Koninkrijk er altijd de nadruk op gelegd dat uitbreiding alleen dáár moet voortgaan, waar zij gerechtvaardigd kan worden.

Nieuwe uitdagingen

Wat moeten we doen om ons continent weer op het juiste pad te krijgen? Het Britse voorzitterschap zal trachten een oplossing te zoeken om de EU-financiering, de dienstenrichtlijn en de werktijdenrichtlijn vast te stellen, voort te gaan met de uitbreiding, alsmede met alle andere onderwerpen die in detail geregeld moeten worden. Bovenal zullen we proberen het debat over de toekomst van Europa op een hoger niveau te brengen.

Wij hebben een Europese Unie nodig die geschikt is de uitdagingen van de 21ste eeuw aan te gaan. We moeten de Europese idealen waarin wij geloven inbedden in de wereld waarin wij nu leven. Zoals Tony Blair in het EP zei, het helpt gewoon niet als antwoord op de uitdagingen waarmee we worden geconfronteerd, bij elkaar beschutting te vinden, in de hoop dat we de globalisering uit de weg kunnen gaan, alsof wij door simpelweg ons heil te vinden in traditionele beleidskeuzen en door ze voortdurend te herhalen ervan wij ze door de loutere daad van herhaling belangrijker maken. Dan riskeren wij mislukking op grote, strategische schaal. In plaats daarvan moeten we het risico van strategische verandering voor lief nemen – want alleen dán kan Europa zijn kracht, zijn belang, zijn idealisme en zijn steun onder de bevolking heroveren.

Wij moeten de flexibiliteit, innovatie en dynamiek hervinden die nodig zijn voor wereldomvattend succes. Economische hervorming is geen vrijwillige maar een essentiële optie. Europa kan alleen slagen wanneer het de omvang van de vereiste veranderingen

beseft en ernaar handelt. Daarbij moet worden begonnen met een Europa-brede inzet op structurele veranderingen, gebaseerd op grotere flexibiliteit en uitgaande van een politieke verplichting de gemeenschappelijke markt te voltooiën. In plaats van 55% van het totale EU-budget in 2013 aan landbouw of aan subsidies voor sommige van de rijkste lidstaten uit te geven, zouden we ons juist moeten toeleggen op wetenschap, kennis en de infrastructurele uitdagingen die de globalisering ons stelt. Als de huidige tendens zich voortzet, zullen de Verenigde Staten over 20 jaar 50% per hoofd rijker zijn dan de EU. India zal de komende vijf jaar zijn biotechnologiesector verviervoudigen. China heeft zijn investeringen in onderzoek en ontwikkeling de afgelopen vijf jaar verdriedubbeld. Het wordt hoog tijd dat de EU ook maar eens de schaatsen aanbindt.

Zoals Gordon Brown zei in zijn Mansion House-rede op 22 juni jl., getiteld 'A Presidency founded on Pro European Realism': om in de open wereldeconomie van de 21ste eeuw te kunnen slagen, moeten we protectionisme en provincialisme overboord zetten, moeten we de overgebleven handelsbarrières slechten en moeten we Europa volledig uitrusten om de *global challenge* aan te gaan. Indien de oude denkbeelden over federalisme niet meer passen in onze tijd, dan moeten we een pro-Europees realisme ontwikkelen, dat uitgaat van de grondgedachte van de oprichting van de EU, de voordelen van samenwerking tussen natiestaten ter waarborging van onze vrede en ter stimulering van onze welvaart, waarbij Europa zich naar de rest van de wereld richt en zich hervormt om op de wereldmarkt te kunnen blijven concurreren.

Modernisering en de kloof

Het gaat nu om de noodzaak de Europese Unie te moderniseren, opdat zij gaat doen waarvoor zij is opgericht: het leven van gewone mensen te verbeteren. De Europese Unie doet dat al in belangrijke mate. Maar het is overduidelijk dat de man en de vrouw in de straat dat *niet* weet. De grootste taak waarvoor de heersende klasse in Europa staat, is aan onze bevolking uit te leggen waar Europa voor staat. Zoals Blair in het EP zei, beleven wij een tijdperk van diepgaande omwenteling en verandering. Als die veranderingen zich aandienen, moeten de gematigden voor leiderschap zorgen. Doen zij dat niet, dan krijgen de extremisten greep op het politieke proces.

Dus moeten we vernieuwd politiek leiderschap bieden – om een antwoord te geven aan al diegenen



in Europa die vinden dat de heersende elite hun problemen niet meer onder ogen ziet, noch hun zorgen over globalisering en over arbeidszekerheid, noch de veranderingen in het traditionele samenstel van samenleving, pensioenen en levensstandaarden; aan diegenen die vinden, zoals de Nederlandse regering en diverse Nederlandse oppositiepartijen nu hebben beseft, dat er te veel integratie is geweest, te snel, te duur en op een manier die te veel inbreuk maakt.

We moeten er, aldus Tony Blair in het EP, weer voor zorgen dat het leiderschap van onze regeringen niet als het probleem wordt gezien, maar als deel van de oplossing. Daarom moeten we een aansprekende manier vinden om de gemiddelde Europeaan het werkelijk belang van deze Europese Unie uit te leggen.

Daarbij mogen we niet tegen de wil van het Europese volk ingaan. Dus moet de doelstelling niet zijn – en zij had ook nooit mogen zijn – harmonisatie of meer integratie als op zich zelf staande doelen: een ‘ever increasing union’, alsof dat een vanzelfsprekend voordeel zou opleveren. Voorstellen uit Brussel moeten worden uitgelegd en gerechtvaardigd. Die

***De EU moet zich moderniseren opdat zij gaat doen
waarvoor zij is opgericht: het verbeteren van de levens
van gewone mensen***

rechtvaardiging kan er alleen uit bestaan dat die voorstellen toegevoegde waarde opleveren die niet kan worden geschapen door of ontleend aan activiteiten op nationaal, provinciaal of gemeentelijk niveau. Met andere woorden, wij moeten op zoek naar een gemeenzame, universeel begrijpelijke versie van het vreselijke woord ‘subsidiariteit’.

Uiteraard zijn er vele beslissingen die beter op nationaal of lokaal niveau kunnen worden genomen. We zijn het eens met de benadering, zoals voorgesteld door minister Bot in zijn rede voor de Humboldt Universiteit, dat, waar toepasselijk, er alles aan gedaan moet worden om bevoegdheden van de Commissie weer terug te laten vloeien naar de lidstaten. Zoals Pascal Lamy een tijd geleden opmerkte, is het *acquis communautaire* de doos van Pandora geweest die de Europese Conventie niet durfde openen, maar is het in de Franse en Nederlandse referenda nu ter discussie is gesteld. Waar ervaring

heeft geleerd dat dingen het best op nationaal niveau kunnen worden gedaan, hoort dat ook daar te worden gedaan. Maar er is ook veel dat alleen, of beter, kan worden gedaan door samenwerking, op Europees niveau. Dat beginsel is immers simpel. Waar de lidstaten zelf onvoldoende in staat zijn de doelstellingen van een bepaalde activiteit te verwezenlijken, en die activiteit, vanwege de schaal of haar effecten, beter kan worden verwezenlijkt door de Unie als zodanig, mag die Unie niet aarzelen in te springen.

Zoals Atzo Nicolaï hier een jaar geleden zei, we moeten aantonen waarom de EU uiterst belangrijk is, juist omdat zij in staat is voor een breed scala aan onderwerpen oplossingen te vinden die op nationaal niveau niet op te lossen zijn. Dat is uiteindelijk de vaste overtuiging van de Britse regering, en wij kijken ernaar uit met onze partner-lidstaten samen te werken in de campagne om die benadering centraal te stellen en beter begrijpbaar te maken. Als door openstelling van de EU-telecommunicatiemarkt de kosten van een telefoongesprek met 50% worden verminderd, zoals in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd, dan moeten we de Europese bevolking uitleggen waarom dat is gebeurd. Hetzelfde geldt voor goedkope vluchten naar andere Europese landen en een zich snel uitbreidend breedband-netwerk ter stimulering van innovatie. Besef van deze processen dient te worden ingebed in onze leerplannen en steeds weer te worden benadrukt jegens onze vakbonden.

Tegelijk moeten we proberen het oude Europese idealisme, de Europese doelstelling en visie weer te laten opvlammen. In 1946 maakte Winston Churchill zich sterk voor een ‘European group which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this turbulent and mighty continent’. Bijna 60 jaar later zijn onze volken opnieuw bevangen door vele onzekerheden. Het is aan de staatslieden van vandaag daarop te reageren door een begaanbare weg uit te stippelen die ook nog kan inspireren.

Sir Colin Budd was tot en met 2005 ambassadeur van het Verenigd Koninkrijk in Den Haag. De tekst van dit opstel is de door de eindredactie van dit blad vertaalde en bekorte versie van een toespraak die hij hield op de Clingendael-conferentie ‘British Presidency of the European Union’ op 11 juli 2005.

Europe lite of Europe puissance: welk Europa na het nee tegen de grondwet?

Hoe verder te gaan met de Europese integratie? Die vraag klemde des te sterker nu na het overtuigende Franse *Non* en Nederlandse *Nee* tegen het grondwettelijk verdrag de lidstaten tijdens de Europese Raad van 16-17 juni jl. niet in staat bleken tot overeenstemming over de Europese meerjarenbegroting 2007-2013. De afwijzing van het verdrag heeft een diffuus maar breed gevoel van onbehagen onder de bevolking van twee *founding fathers* aan het licht gebracht over het tempo en de aard van het integratieproces. In antwoord hierop is besloten tot een denkpaauze. De lidstaten krijgen meer tijd voor afronding van het ratificatieproces. Maar dat zal een definitief afstel niet kunnen voorkomen. In zijn huidige vorm is het grondwettelijk verdrag dood en de suggestie al dan niet via de achterdeur delen van het verdrag alsnog in te voeren (het beroemde, maar niet bestaande plan B) lijkt vooralsnog weinig realistisch.¹

De onenigheid over de meerjarenbegroting heeft bovendien aangetoond dat achter de crisis over de grondwet het veel fundamentele vraagstuk schuilgaat van onenigheid tussen de lidstaten over wat Europa zou moeten zijn. Het finaliteitsvraagstuk staat dus opnieuw op scherp, maar dan nu tussen landen die vrezen dat na de verwerping van de grondwet de Unie als politiek project definitief aan haar einde is gekomen, en lidstaten die, onder Brits leiderschap, de huidige begrotingssystematiek vooral zien als een uitdrukking van het oude fossiliserende Europa, dat onder het juk van de zelfopgelegde regeldruk en verkeerde prioriteiten de slag op de wereldmarkten verliest en aldus de eigen ondergang bewerkstelligt.

Een tegenstelling in visie die een bewogen Luxemburgse premier Juncker na de Europese top tot de beschuldiging bracht dat de mislukking ervan een overwinning was voor degenen die altijd tegen een politiek geïntegreerd Europa waren geweest, waarbij hij in een adem waarschuwde voor een terugval van de Unie tot een vrijhandelszone. De minste conclusie die op grond van dit alles getrokken mag worden, is dat de Unie in een identiteitscrisis verkeert. De vraag die nu resteert, is hoe diep en langdurig deze crisis

zal blijken te zijn en vooral wat het effect ervan zal zijn op de verdere gang van het integratieproces.

Het einde van de Europese integratie?²

In antwoord op die vraag vallen drie denkrichtingen te ontwaren. *Allereerst* is er de opvatting dat dit een *existentiële crisis* is; met andere woorden, een crisis die de integratie tot in het diepst van haar vezels raakt en het zaad van de ondergang van de Unie in zich bergt. De afwijzing van het grondwettelijk verdrag en het voortdurende onvermogen van de lidstaten het eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang, beloven in deze visie een langdurige periode van impasse en stagnatie in het integratieproces. Voortgang op belangrijke dossiers, zoals versterking van de Europese concurrentiekracht en het extern beleid, zal onmogelijk blijken, zeker nu met de afwijzing van de grondwet de door de uitbreiding noodzakelijke versterking van de slagvaardigheid van de Unie niet tot stand is gekomen. Bij gebrek aan resultaten dreigt vervolgens een negatieve spiraal van afnemende betrokkenheid van de lidstaten, verder afkalvende publieke steun en een sterkere neiging tot eigenrichting. Daarmee tekent zich het bekende doemscenario van de desintegratie af als onvermijdelijk gevolg van een volgens sommigen te snelle uitbreiding.

De crisis, kortom, markeert het einde van de integratie als *politiek* project. En zonder voortgang naar grotere politieke eenwording zal de Unie de spankracht missen die noodzakelijk is om het bereikte te behouden (o.a. de EMU) en de interne en externe uitdagingen van vandaag en morgen aan te gaan. Overigens tekende die lethargie zich in deze visie al eerder af met de onwil van landen zich metterdaad te schikken naar overeengekomen afspraken (de EMU-begrotingsdiscipline), vaart te maken met de noodzakelijke economische hervormingen (het Lissabon-proces en de verdere implementatie van de interne markt) en de pogingen de bevoegdheden van de Europese Commissie inzake het mededingingsbeleid terug te draaien. Dat hierbij vooral Frankrijk

en Duitsland keer op keer tot de dwarsliggers behoorden, onderstreept de ernst van de crisis.

Naar een nieuwe dynamiek?

Vanuit een *tweede* perspectief is de huidige crisis eigen aan het integratieproces en in de kern niet afwijkend van eerdere crises waarmee dit proces zo rijkelijk bedeed is geweest. Sterker, in deze opvatting zullen de huidige tegenstellingen op dialectische wijze een louterend effect hebben op de lidstaten en achteraf het begin blijken van een nieuwe fase van dynamiek en voortgang.³ Crises zijn nu eenmaal inherent aan een proces dat zich per definitie afspeelt op het breukvlak van nationale autonomie en europeanisering. Dat spanningsveld zal bovendien scherper aan de oppervlakte treden naarmate de Europese integratie zich meer – o.a. als onvermijdelijk neveneffect van eerdere stappen in het integratieproces – op de klassieke kern-domeinen van de natie-staat gaat begeven.

De voorspelbare weerstand die dat vanuit de lidstaten oproept, vormt in deze optiek een *fRICTIEVER-SCHIJNSEL* dat als het ware de keerzijde is van het succes

Brussel bemoeit zich met zaken waarvoor de oplossing per definitie niet op Europees niveau ligt

van de integratie. Tegelijkertijd is het echter een achterhoedegevecht. Na verloop van tijd zal men tot de conclusie (moeten) komen dat het nationale kader te kort schiet en dat een verdere 'pooling of sovereignty' op Europees niveau noodzakelijk is. Aanhangers van deze visie weten zich in hun opvatting gesteund door de ervaringen uit het verleden. Van de crisis rond de Europese Defensie Gemeenschap (1954) via de Franse lege stoel van 1965/66 en de Britse *rebate* van de jaren tachtig naar de ineenstorting van het EMS in 1992/93 – keer op keer is gebleken dat dergelijke crises niet alleen eigen zijn aan het integratieproces, maar een noodzakelijke voorwaarde zijn om voortgang te bewerkstelligen: een Europese variatie op *reculer pour mieux sauter*. Dit geldt nog sterker voor de huidige fase van het integratieproces, waarin de autonomie van de lidstaten als gevolg van de totstandkoming van de EMU, de voortgaande constitutionalisering van de Unie en externe uitdagingen zoveel scherper onder druk staat.

Naar een realistischer ambitieniveau?

En dan is er een *derde* visie, die van de voorgaande afwijkt in de stelling dat de dynamiek uit het verleden het probleem van het heden is. In deze opvatting heeft de *beleidsexpansie*, die vooral onder het bewind van Commissievoorzitter Jacques Delors op gang is gebracht, ertoe geleid dat de Unie zichzelf heeft opgezadeld met een onuitvoerbaar groot en breed takenpakket en dat zij bijgevolg een bureaucratisch monstrem is geworden, dat zich op detailniveau bemoeit met zaken die vanuit het perspectief van een optimale verdeling van taken en bevoegdheden tussen lidstaten en Unie in het geheel niet op Europees niveau thuishoren. In haar tomeloze ijver heeft de Europese Unie zich 'overschreeuwd', zo schreef Frits Bolkestein dan ook in reactie op het Franse nee.⁴ 'Brussel' bemoeit zich met zaken waarvoor de oplossing per definitie niet op Europees niveau ligt. De tragedie hiervan is niet alleen dat door overbelasting van het bouwwerk de Unie vervolgens *niet* in staat is de dingen te doen waarvoor zij *wel* bedoeld is, maar bovenal dat zij haar eigen legitimiteitscrisis veroorzaakt. Want waar de EU door overbelasting gedoemd is tot verlamming, zal de steun onder politiek en publiek bij gebrek aan tastbare resultaten verdampen en ontvalt het fundament aan de integratie. Zie Frankrijk; zie Nederland en het lot van de Europese grondwet.

Die zelfde Europese grondwet is in deze visie overigens de uitdrukking bij uitstek van de *misplaatste* politieke – federale/statelijke – pretenties van het Europese project. Waar het politieke primaat zowel beleidsmatig als qua democratische legitimiteit bij de natie-staat ligt, *kan* de Unie immers *au fond* niet meer zijn dan een in essentie intergouvernementeel verband tussen soevereine staten, die bij uitzondering – omwille van de verzekering van hun samenwerking op specifieke terreinen – dit arrangement op supranationale grondslag zijn aangegaan. Maar dat is de uitzondering. Daarmee is tegelijkertijd het principiële verschil met het eerste perspectief gedefinieerd. Waar in die visie het nee tegen de grondwet het einde van Europa's aspiraties ter verdere politieke eenwording markeert en daarmee de teloorgang van het integratieproces inluidt, vormt in de laatste visie juist die voortdurende federale roeping de meest directe bedreiging voor het integratieproces. Deze derde visie onderscheidt zich daarbij van het tweede perspectief in die zin, dat ook hier de constitutionele crisis als een kans wordt gezien, maar dan niet als

dialectische opmaat tot een volgende fase van verdere eenwording, maar juist als het moment om een stap terug te zetten, o.a. in de vorm van een gedeeltelijke renationalisatie van Europees beleid. Inderdaad, terug naar een Unie met een beperkt aantal (economische) kerntaken.⁵ Een opvatting die zich onder de noemer van *Europe lite*, subsidiariteit, minder maar beter, enz. in een groeiende populariteit mag verheugen; die bovenal sterk de Angelsaksische visie op het integratieproces verraadt en niet verrassend dan ook het leidend thema lijkt te zijn van het in juli aangetreden *Britse voorzitterschap*.

Markeert deze crisis het begin van het einde, de opmaat naar een hernieuwde dynamiek dan wel de overgang naar een 'realistischer' ambitieniveau? Het antwoord op die vraag wordt toch vooral bepaald door de *aard* van de huidige problemen. Is dit een crisis zoals eerdere, of is zij anders? Het laatste lijkt het geval, waarbij het verschil met eerdere crises vooral de samenloop van een aantal omstandigheden betreft, wat deze crisis tot een crisis in veelvoud maakt.

Een vertrouwensbreuk

Ten eerste is deze crisis, in tegenstelling tot eerdere, niet het gevolg van tegenstellingen tussen de regeringen, van conflicterende belangen tussen lidstaten. Deze crisis berust op een *vertrouwensbreuk* tussen regeringen/politiek-maatschappelijke elite en de eigen bevolking inzake het Europese project en zij is daarmee van een wezenlijk ander karakter. Het gaat om een vertrouwensbreuk die zich al eerder aftekende en die mede op het conto van de elite – de politieke in het bijzonder – zelf geschreven kan worden, een elite die zich de afgelopen jaren een slecht verdediger van het Europese project heeft getoond; een vertrouwensbreuk die zich vervolgens bij de referenda in Frankrijk en Nederland in alle hevigheid kon manifesteren.⁶ Daarbij is wel zeker dat het onbehagen over de EU zich niet tot deze twee landen beperkt. Het is breed aanwezig, en niet toevallig steeds sterker binnen de oude lidstaten.

Dit onbehagen wordt gevoed door een aantal factoren. Slechte communicatie over het Europese project en gebrek aan tijdige informatie spelen daarbij ongetwijfeld een rol. Voor de voeding van het onbehagen lijkt echter *allereerst* van wezenlijker belang te zijn de breed aanwezige onvrede over de *wijze waarop het project verloopt*: het gaat te snel, en dat zonder zicht op of zeggenschap over het eindstation. Anders

gezegd, het volk wil geen proces, maar inzicht in de finaliteit ervan. Een verlangen dat zich mengt met de vrees ten onder te gaan in een groter geheel, met verlies aan identiteit en zeggenschap over het eigen lot als gevolg. 'Europa' wordt, kortom, als bedreigend gezien, en niet, wat toch altijd het argument vóór Europese integratie was, als oplossing voor de natie-staat overstijgende problemen. Een perceptie die versterkt wordt door in de ogen van het grote publiek tegenvallende prestaties van het integratieproject: een (te) dure euro, achterblijvende groei en werkgelegenheid, en afwezigheid van Europa op het wereldpolitieke toneel door voortdurende onenigheid als het er echt op aankomt. Waarmee tegelijkertijd ook gezegd is dat het bij deze vertrouwensbreuk om meer dan een legitimiteitscrisis gaat. Waar burgers niet (langer) overtuigd zijn van het nut en de voordelen van het project, staat de ratio van de Europese integratie zelve ter discussie en mag van een *legitimatiecrisis* gesproken worden.

Het begin van politisering

De paradox is dat, *ten tweede*, deze vertrouwensbreuk onlosmakelijk verbonden is met het 'succes' van de Europese integratie. In een achteraf visionair artikel waarschuwde Posthumus Meyjes reeds in 1997 voor wat nu gebeurt: een uitbarsting van euroscepticisme in de lidstaten, die het directe gevolg is van de 'utilitaire' manier van besluiten die het integratieproces van meet af aan heeft gekenmerkt. Een a-politieke, mechanistische wijze van compromisvorming, die van de burger slechts een *permissive consensus* veronderstelde, die kon floreren zolang die integratie voor die zelfde burger slechts een *side show* was, en die ook vooral het einddoel – noodzakelijkerwijs – in het midden liet. Maar nu de Europese integratie zich uitstrekt tot de kerndomeinen van de nationale politiek, zo schrijft hij, voldoet die technocratische aanpak niet langer: 'zij laat, gezien de politieke gevoeligheid van de nu aan de orde zijnde onderwerpen, in de publieke opinie een gevoel van onzekerheid en misschien wel wantrouwen achter.'⁷ Een wantrouwen dat zich bij ontbreken van een duidelijk omschreven einddoel en bij groeiend onbehagen over de politiek in het algemeen met zoveel meer heftigheid richt op wat het eliteproject bij uitstek is: Europa.

Feitelijk is hiermee gezegd dat de stem tegen de grondwet het onvermijdelijk gevolg is geweest van de noodzakelijke politisering van de Europese integratie, waarvan het debat over de grondwet nog maar

het begin is. Die politisering – noodzakelijk vanwege het genoemde ‘succes’ van Europa – kan bij het ontbreken van een Europees politiek domein alleen in nationaal kader plaatsvinden.⁸ Met als paradoxaal gevolg niet alleen dat daarmee het primaat van de natie-staat als primair referentiekader voor politieke beleving en belangenbehartiging nog eens is onderstreept, maar bovenal dat, nu ‘Europa’ onderwerp is geworden van de nationale politiek, de integratie nog sterker het gevaar loopt gegijzeld te worden door de nationale politiek. ‘Brussel’ als schaamlap ter verdoezeling van nationaal-politiek falen komt zo nog meer in trek.

Het leiderschap onder druk

Als *derde* omstandigheid moet gewezen worden op de *leiderschapscrisis* die achter de huidige problemen schuilgaat. Het Franse ongemak over de eigen positie binnen een Unie van 25 waarin het smaldeel van Atlantisch- en marktgerichte landen in aantal sterk

niet de speelruimte heeft om de Unie via *un grand projet* weer op het communautaire spoor te brengen.

Het gegeven dat deze leiderschapscrisis zich in de *oude lidstaten* manifesteert, is ook in andere zin omniëus. Juist dié landen beriepen zich in het verleden immers op grond van hun positie als *founding father* altijd op hun bijzondere verantwoordelijkheid voor het integratieproces. Zij claimden een zeker *ownership*. Maar die rol lijken zij opgegeven te hebben, wat o.a. blijkt uit het gegeven dat juist Frankrijk en Duitsland keer op keer niet bereid zijn Europese afspraken loyaal na te komen. Deze houding wordt niet alleen verklaard door de zwakke binnenlandspolitieke positie van de huidige leiders Chirac en Schröder. De oorzaken ervan gaan dieper en doen vermoeden dat een wisseling van het leiderschap aldaar niet voldoende zal zijn om het tij te keren. De oorzaken hebben immers te maken met het integratieproces zelve, vooral de uitbreiding en het daarmee samenhangende machtsverlies, en met het onvermogen van de betrokken samenlevingen zich aan te passen aan een veranderende omgeving.

Frankrijk verkeert niet langer in de positie de Unie als een *jardin à la française* te beheren

is gegroeid, is bekend. Frankrijk verkeert niet langer in de positie om de Unie als een *jardin à la française* te beheren; een constatering die in niet geringe mate heeft bijgedragen aan het Franse nee. Ook de bijzondere relatie met Duitsland heeft niet langer het vanzelfsprekend gewicht dat de beide landen in het verleden *in tandem* tot Europese motor en spelverdeler maakte. En als het nog lukt de agenda te bepalen, dan tegen een steeds hogere prijs van obstructie en andere vormen van spelbederf. Zo verwoordde William Wallace in zijn lezing ‘A treaty too far’ dergelijke gevoelens door te pleiten voor vervanging van de ‘no longer acceptable Franco-German motor’.⁹ Ook moet men vaker zijn toevlucht nemen tot onderonsjes met de andere grote landen: een erkenning van de eigen zwakte, die in haar uitwerking niet goed valt bij de landen die buitengesloten zijn. Bij het ontbreken van *verlicht* Frans-Duits leiderschap, binnen een Unie van vaker wisselende coalities, dreigt stuurloosheid. Dit te meer omdat de traditionele hoedster van het gemeenschappelijk belang, de Europese Commissie, onzichtbaar is geworden en als gevolg van de nationalisering van de Europese politiek hoe dan ook

De verzorgingsstaat in het gedrang

Deze laatste overweging voert tot een *vierde* dimensie van de huidige crisis: die van de *finaliteit* van het integratieproces. Hiervóór is al aangegeven dat het ontbreken van zicht op het einddoel heeft bijgedragen aan het wantrouwen van burgers. Cruciaal daarbij is dat het niet gaat om de klassieke vraag wat de Unie uiteindelijk zal blijven of worden: een intergouvernementeel samenwerkingsverband of een federatie. Die staatkundige finaliteit – inzet van vele IGC’s – heeft plaatsgemaakt voor de vraag voor welk maatschappijmodel de Europese integratie staat: dat van het sociale Europa of dat van het Europa van de markt. Inderdaad, het Britse voorzitterschap, dat de Europese agenda toch vooral ziet als breekijzer om de rigiditeiten uit het Europese model te verwijderen, tegenover de Franse agenda, die Europa toch vooral wil opbouwen als beschermingswal tegen de oprukkende globalisering en als tegenwicht voor het Amerikaanse model: *Europe puissance*. Twee tegen-gestelde visies op niet alleen het einddoel van de Europese integratie – uitgedrukt in de karikatuur van de vrijhandelszone tegenover een Politieke Unie – maar vooral op de plaats en inrichting van de eigen samenleving binnen het grotere Europese verband en de wereld. Waarmee met zoveel woorden is gezegd dat deze crisis toch bovenal een crisis van de Euro-

pese verzorgingsstaat is; tot uitdrukking komend in de grote oude lidstaten, die niet in staat blijken zich sociaal-economisch in het vereiste tempo te hervormen, en dat met de hete adem van nieuwe lidstaten, de Verenigde Staten, China, India, enz. in de nek.

Met dit laatste is ook gezegd dat, indien gesproken kan worden van een crisis van de Europese integratie – en daar lijkt alle reden voor – deze crisis toch vooral onderstreept hoezeer voortgang in het integratieproces in de huidige fase afhankelijk is van het vermogen der lidstaten intern de aanpassingen door te voeren die noodzakelijk zijn in antwoord op processen van economische, technologische en beleidsmatige schaalvergroting. Hoezeer, kortom, Europese integratie nationale politiek is; een omstandigheid die paradoxaal zwaarder weegt nu de integratie zoveel verder is voortgeschreden en die betekent dat het lot van de Unie zoveel meer afhankelijk is van het vermogen van nationale politieke leiders om hun burgers voor dit project te winnen.

De Britse agenda als baken voor de toekomst?*

Wanneer we het voorgaande overzien, lijkt de conclusie te zijn dat deze crisis alle ingrediënten in zich heeft van een langdurige periode van lethargie. Ook dat is niet nieuw. Zo staan de jaren zeventig van de vorige eeuw ook niet bekend als een tijdperk van elan en dynamiek. Overigens tekende deze stagnatie zich al eerder af. Maar zij werd aan het zicht onttrokken door de misplaatste retoriek en pretenties van de grondwettelijke discussie. Tegelijkertijd is er de ervaring dat ook in perioden waarin de integratie stagneert, op deelreinen wel degelijk besluitvorming mogelijk blijkt te zijn. In dat opzicht heeft de dialectiek van het integratieproces altijd gefunctioneerd.

Met dit laatste is ook gesteld dat deze crisis niet het einde van de EU inluidt als daarmee het uiteenvallen van de Unie wordt bedoeld. Uittreding van landen is uitermate onwaarschijnlijk. Het gevaar van (verdere) erosie van het *acquis* is daarentegen wél aanwezig. Als echter wel degelijk over een 'einde' mag worden gesproken, dan betreft dit de federale illusie; d.w.z. de schepping van een federaal verband als resultante van uitdrukkelijke wilsovereenstemming tussen de lidstaten. Dat vergezicht lag besloten in het concept van een Europese grondwet. Het werd bovendien aangezet door uitspraken van leidende figuren, onder wie de voorzitter van de Europese Conventie, Giscard d'Estaing. Dat het geen enkele relatie had met de politieke realiteit, leek deze lieden niet te

deren. In die zin mag gehoopt worden dat deze crisis louterend en ontvullend zal uitpakken. Waarbij bovendien moet worden aangetekend dat de kwaliteit van de Europese integratie als politiek project niet bepaald wordt door de vraag of de Unie zich tot een federatie ontwikkelt. Een dergelijke visie zou geen recht doen aan de tot nu toe behaalde resultaten, die zijn bereikt op basis van een *pooling of sovereignty* tussen de lidstaten.

Blijft de vraag of in deze crisis ook het begin van een nieuwe oriëntatie van de Europese integratie kan worden gezien. Op het gevaar af een karikatuur te maken van de Britse voorzitterschapsagenda, lijkt toch in presentatie en perceptie het overheersende beeld van dit voorzitterschap te zijn dat het Verenigd Koninkrijk dit moment wil aangrijpen om – overeenkomstig de klassieke Britse Europa-politiek – de integratie op een nieuwe, meer bescheiden leest te schoeien. Meer ruimte voor de markt, terugdringing van Brusselse regelzucht en subsidiedrift, renationalisering van Europees beleid; het zijn de kenmerkende elementen van een Unie die zich overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot een aantal *kerntaken* en die toch vooral *faciliterend functioneert* voor de lidstaten. Daarmee is niet gezegd dat de Britse geheime agenda die van het intergouvernementele Europa is. Ook het Verenigd Koninkrijk beseft wel degelijk dat een markt niet kan zonder afdwingbare, dus communautaire, regels. Maar het is wel een Europa met erkenning van het *politieke primaat van de lidstaten*. Kortom, de lidstaat als regel, de Unie als uitzondering. De tijd, zo is de redenering, is na het echeq van de grondwet rijp voor deze visie.

Een eerste kanttekening is dan dat waar de Britse inzet tot doel heeft de sputterende continentale economieën weer op gang te krijgen, dit, gelet op het publieke onbehagen over het Europese *delivery deficit*, alle steun verdient. Dat geldt ook voor het beheersen en terugdringen van de Brusselse regeldrift; een uitdaging die overigens niet zozeer de Commissie als wel de lidstaten zelf raakt.¹¹ Tegelijkertijd mag het vermogen van een voorzitterschap een stempel te drukken – laat staan een blijvend stempel – op de Europese integratie, niet overschat worden. De praktijk leert dat een voorzitter hooguit op enkele dossiers verschil kan uitmaken. Daarbij zijn de omstandigheden voor de Britten, met verkiezingen in Duitsland en een voortgaande verkiezingsstrijd in Frankrijk, complex. Vooral een uitslag in Duitsland zonder helder politiek mandaat voor een nieuwe regering



zal implementatie van de Britse hervormingsagenda sterk bemoeilijken.

Wezenlijker is echter dat over het Europa van kerntaken geen overeenstemming bestaat.¹² En waar het Verenigd Koninkrijk zo nadrukkelijk partij is in dit debat, is het Britse voorzitterschap bij voorbaat verdacht. Dat gebrek aan overeenstemming geldt wel in het bijzonder voor het klapstuk van de Britse agenda: de genoemde hervorming van de Europese economieën. Wie die uitdaging samenvat onder de noemers van deregulering, flexibilisering, innovatie, privatisering, enz., kan slechts concluderen dat juist dat vooruitzicht vele kiezers kopschuw maakt ten aanzien van de Europese integratie. Anders gezegd, het Britse model ontbeert het Franse en Duitse mandaat. Dit dan nog los van het gegeven dat de noodzaak tot samenwerking en afstemming tussen de lidstaten op zoveel andere beleidsterreinen als die van de economie prangend is.¹³

Kortom, de kans dat op korte termijn helderheid ontstaat over richting, ambitie, laat staan 'finaliteit' van de integratie, is uitgesloten. Het Britse baken heeft daarvoor te weinig (overtuigings-)kracht. Wat wel helder is, meer dan ooit te voren, is dat het lot van de Unie in handen ligt van nationale politici en hun vermogen een onzeker electoraat te overtuigen van nut en noodzaak van 'Europa'.

Noten

- 1 Dat sluit niet uit dat onderdelen van het verdrag ooit, d.w.z. bij een volgende, onvermijdelijk komende, poging tot wijziging van de Europese verdragen, wel weer aan de orde zullen komen. Als *quick fix*, d.w.z. om op korte termijn een aantal problemen op te lossen, is een dergelijke aanpak echter niet realistisch en bovenal onverstandig. De kracht van het grondwettelijk verdrag was immers dat het een zodanig uitgebalanceerd compromis vormde, dat daaruit niet zomaar bepaalde onderdelen kunnen worden getransplanteerd. Dit dan nog los van de overweging dat zo'n poging op grote weerstand zou stuiten binnen in ieder geval de kring van dwarsliggende lidstaten.
- 2 Zie hierover o.a.: J.Q.Th. Rood, *Een einde aan de Europese integratie? Kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het integratiedebat*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001 (*Clingendael notitie 16*).
- 3 Zie over de dynamiek en dialectiek achter het Europese integratieproces o.a.: Dorette Corbey, *Stilstand is vooruitgang; de dialectiek van het Europese integratieproces*, Assen: Van Gorcum, 1993.
- 4 Frits Bolkestein, 'Europese Unie heeft zich overschreeuwd', in: *NRC Handelsblad*, 30 mei 2005.

- 5 Deze visie is o.a. door Frits Bolkestein bepleit (Frits Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Tiel: Uitgeverij Lannoo, 2004). Zie voor een bespreking van deze visie: Jan Rood, 'Naar een Europa van kerntaken? Opmerkingen bij Frits Bolkesteins "De grenzen van Europa"', in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 235-240.
- 6 Zie: Jan Rood, 'Wind gezaaid, storm geoogst; niet de burger keerde zich af van Europa, maar de politiek', in: *Socialisme & Democratie*, 62, 2005, 6, blz. 16-20.
- 7 H.C. Posthumus Meyjes, 'Utiliteit en finaliteit; een sceptische kijk op het euroscepticisme', in: *Internationale Spectator*, juni 1997, blz. 307-309, in het bijzonder blz. 308.
- 8 Een ironische variant op de stelling dat Europese politiek nationale politiek is geworden.
- 9 William Wallace, *A treaty too far*, Chatham House-lezing naar aanleiding van het Franse en Nederlandse nee, juli 2005.
- 10 Zie over het Britse voorzitterschap in het bijzonder het artikel van Sir Colin Budd in deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 461-464.
- 11 Dit onderwerp is overigens vooral ook door het Nederlandse voorzitterschap van najaar 2004 geagendeerd.
- 12 Zie o.a. Rood, *a.v. noot 5*.
- 13 Zie hierover o.a.: Philip Stevens, 'Europe cannot afford to retreat from the world', in: *Financial Times*, 10 juni 2005.

Jan Rood en Peter van Grinsven zijn verbonden aan het Europa-programma van Instituut Clingendael.

Europese economische partnerschappen met ACS-landen: *goede zaken?*

Met het Verdrag van Cotonou is in 2000 de samenwerking tussen de Europese Unie en de ACS-partners (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) nieuw leven ingeblazen. Nieuwe handelsakkoorden zijn in aantocht, want 'Cotonou' houdt bestaande preferenties slechts tot 2008 in stand. De EU beloofde meer hulp om de ACS-landen beter in de wereldeconomie te integreren; ook zegde de EU meer steun toe bij het onderling integratieproces van de ACS-landen. De EU heeft tegelijkertijd bedongen dat de bestaande handelsovereenkomst wordt vervangen door *Economic Partnership Agreements* (EPA's): handelsovereenkomsten tussen de EU en regionale groepen landen, bijvoorbeeld in West-Afrika, Zuidelijk Afrika, de Caraïben of de Stille Oceaan.

Inhoud, voorbereiding en procedures voor deze EPA's zijn vastgelegd in artikelen 34 t/m 38 van het Verdrag van Cotonou. De reden voor deze operatie is de noodzaak de handelsovereenkomst in overeenstemming te brengen met grondregels van de wereldhandelsorganisatie WTO. Voorgaande verdragen, die van Yaoundé en van Lomé, en ook die van Cotonou zelf, houden namelijk schending in van een grondregel van de WTO. De EU biedt de ACS-landen voordelen die ze andere landen niet biedt, wat in strijd is met artikel één van het WTO-verdrag. Dit artikel stelt dat handelsvoordelen die lidstaten bieden, aan alle leden van de WTO verschaft dienen te worden. Daarom is de EU met de *Economic Partnership Agreements* (EPA)-formule op de proppen gekomen. De vraag is of de EPA's werkelijk een goede zaak voor de ACS-ontwikkelingslanden in kwestie vormen.

De overeenkomsten met de ACS-landen

In de aanloop naar het Verdrag van Rome, midden jaren '50, drong Frankrijk aan op een speciale behandeling van zijn oud-koloniën. Zo kwamen achtereenvolgens de verdragen van Yaoundé, Lomé en Cotonou tot stand, associatieverdragen tussen de Europese Gemeenschap en de (vooral Afrikaanse) pas onafhankelijk geworden ontwikkelingslanden. De groep van Franse oud-koloniën werd gaandeweg uitgebreid tot haast alle landen in Afrika bezuiden de Sahara, plus een aantal eilanden uit de Caraïbische Zee en de Stille Oceaan.

De verdragen van Yaoundé t/m Cotonou hebben als kenmerk dat de EU *niet-wederkerige handelspreferenties* verleent aan alle ACS-landen. Producten uit deze landen hebben, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, toegang tot de EU zonder heffing van douanerechten, terwijl omgekeerd de ACS-landen wél douanerechten kunnen heffen op producten uit de EU. Met andere woorden, deze verdragen bieden de ACS-landen een soort super-preferentie-systeem, dat ook nog eens eenzijdig is. De EU biedt méér dan het algemene preferentiële systeem (het GSP of *General System of Preferences*) van de GATT/WTO, terwijl de voordelen per definitie aan ACS-landen zijn voorbehouden.

Deze regeling druist in tegen artikel één van het WTO-verdrag, waarin het zg. MFN (*Most Favoured Nation*)-principe wordt geformuleerd. Volgens dat beginsel moet een lid van de WTO dat handelsvoordelen aanbiedt aan een ander land, deze voordelen voor alle leden van de WTO laten gelden. Zoals bij de vorige verdragen is de EU er voor het Verdrag van Cotonou in geslaagd een vrijstelling (*waiwer*) te krijgen – evenwel met moeite en met een einddatum: per 31 december 2007 moet 'Cotonou' zijn aangepast.

Het gaat niet alleen om deze juridische kwestie, maar het probleem van Cotonou ligt dieper, namelijk dat er met de in het verleden verleende handelspreferenties zo weinig resultaten zijn geboekt. De ACS-landen hebben in de jaren van Lomé en Cotonou hun aandeel in de wereldhandel flink zien teruglopen. De samenstelling van hun uitvoer bleef nagenoeg onveranderd. Ook betreft het nog steeds vooral de export van grondstoffen en tropische producten en gaat het nauwelijks om afgewerkte industriële producten.

De EPA's zouden volgens art. 37 van Cotonou op 1 januari 2008 in werking treden en moeten beantwoorden aan grondregels van het WTO-verdrag. Dat kan indien door de EPA's bestreken regio's vrijhandelszones zijn geworden, zodat vrijstelling plaatsvindt overeenkomstig art. 24 WTO-verdrag, dat afzonderlijke vrijhandelszones binnen zekere grenzen toelaat. Het zal dan wel vanaf 1 januari 2008 gedaan zijn met de eenzijdigheid. Dat betekent dat EU-producten vrij van douanerechten ingevoerd zullen worden in ACS-landen, met een overgangsperiode van 12 jaar.

Wat de EU hier tot stand wil brengen, loopt parallel met wat de EU afgesproken heeft of waarover zij nog onderhandelt met andere gebieden in de wereld. Zo is in november 1995 in Barcelona het Euro-Mediterrane partnerschap van start gegaan. De EU heeft al associatieovereenkomsten getekend met Israël, Marokko, Palestina, Tunesië en Jordanië, terwijl met Turkije een douaneunie werd afgesloten. Er wordt nog onderhandeld met Algerije, Egypte en Libanon; daarna zijn moeilijke landen als Libië en Syrië aan de beurt. Het doel is in een periode van 12 jaar alle tarieven op de invoer van industriële producten tot nul terug te brengen en ook de bekende niet-tarifaire belemmeringen (vooral *quota's*) te elimineren. De Unie heeft vergelijkbare handelsakkoorden afgesloten met Mexico, Chili en Zuid-Afrika.

De keuze van de manier waarop binnen de ACS-groep de regionale *partnerships* worden gevormd, is aan de ACS-landen. Het EPA-concept heeft ook tot doel regionale samenwerking te versterken via handelsverdragen tussen groepen landen, zoals al het

één. De tweede weg werd gekozen. Zo zijn de artikelen 34-38 van Cotonou tot stand gekomen, waarbij deze regionale overeenkomsten in het vooruitzicht werden gesteld. De te onderhandelen regionale-partnerschapverdragen werden eerst REPA of *Regional Economic Partnership Agreements* genoemd. Op het laatste ogenblik is de R weggevalen, zodat de EU eventueel ook aan een afzonderlijk land een partnerschap kan bieden.

Omdat de EPA's met het verstrijken van de WTO-*waiver* op 1 januari 2008 in werking moeten treden, oefent de EU rechtstreeks en via de Europese delegaties in ontwikkelingslanden druk uit. Voor Frankrijk – de lidstaat met veruit de meeste commerciële, monetaire, militaire en culturele bindingen met ACS-landen – staan bijzondere banden op het spel. Zonder EPA's kan het EU-ACS-blok niet verder als geprivilegieerde groep in de wereldeconomie opereren.

De EPA's moeten echte vrijhandelsverdragen zijn, volgens de regels van de WTO. Dat wil zeggen dat ze voorzien in afschaffing van douanetarieven en afspraken bevatten over niet-tarifaire handelsbarrières. Het ziet er naar uit dat in de onderhandelingen de dienstensector ook aan de orde komt, op vergelijkbare wijze als in het GATS-verdrag, de *General Agreement on Trade in Services*, en ook sommige andere zg. Singapore-onderwerpen van de WTO-agenda, zoals investeringen bevorderende maatregelen en uniforme regels met betrekking tot overheidscontracten.

De EPA's worden echter niet alleen als handelsverdragen gepresenteerd. De EU laat de wereld graag weten dat ze ook bedoeld zijn als ontwikkelingsverdragen. Ze zullen toegang van producten van de ACS-landen tot de EU-markten vergemakkelijken, het investeringsklimaat in die landen verbeteren en het concurrentievermogen van de landbouw en de industriële sector bevorderen. De EU presenteert de verdragen als instrumenten van ontwikkeling, omdat de ACS-landen belangrijke concessies moeten doen. Zij moeten hun markten geheel openstellen en zijn min of meer verplicht aan een regionale handelsovereenkomst mee te doen. Laten we proberen de voor- en nadelen op een rij te zetten.

Voor- en nadelen

Voordeel voor een in een EPA deelnemend ACS-ontwikkelingsland is dat dit land van een grotere vrijhandelszone deel uitmaakt. Ingevoerde producten komen tegen een lagere prijs voor de consumenten beschikbaar en men moet zich specialiseren in sec-

De EPA's worden niet alleen als handelsverdragen gepresenteerd; de EU laat de wereld graag weten dat zij ook bedoeld zijn als ontwikkelingsverdragen

geval is in *ECOWAS* (West-Afrika) en in de *Southern African Development Community* (SADC). De EU zal via de EPA's dergelijke regionale organisaties versterken. Die bedoeling is vastgelegd in 'Cotonou'. Intussen zijn zes landengroepen aan parallelle onderhandelingen met de EU begonnen: West-Afrika, Midden-Afrika, Oostelijk Afrika, Zuidelijk Afrika, de Caraïben, en de Stille Oceaan. De EPA's zijn dus vooral bedoeld ter verdieping van de regionale integratie van groepen landen binnen de ACS.

Kenmerken

Toen eind jaren negentig over Cotonou onderhandeld werd, stond de EU voor de keuze: de preferenties uitbreiden tot alle niet-ACS-landen en ze dus laten opgaan in het GSP, ofwel gebruik maken van art. 24 WTO-verdrag. Dit biedt een uitzondering op artikel één, wanneer in regionale vrijhandelsverdragen nagenoeg alle onderlinge handel vrijgemaakt is. Zulke verdragen zijn dan *wel* verenigbaar met artikel

toren die internationaal concurrerend zijn. Bepaald is dat de EPA ten minste 90% van de in te voeren produkten betreft en dat geen enkele sector uitgezonderd wordt. Dat alles moet in een periode van 12 jaar zijn beslag krijgen, tenzij de onderhandelingen een andere uitkomst geven. Hierdoor gedwongen zich te specialiseren, heeft een ACS-land ook een betere kans de concurrentie van succesvolle ontwikkelingslanden zoals China en India te weerstaan. In het kader van de WTO is er een duidelijke tendens naar lagere invoertarieven en in zekere zin worden de ACS-landen dus versneld onderworpen aan de wetten van de wereldeconomie.

Nadeel is dat zo'n land de inkomsten van invoerheffingen zal verliezen. Dat zal de overheid dwingen andere belastingen te verhogen, wil zij een bepaald voorzieningsniveau handhaven. Belangrijker is dat lokale bedrijven aan internationale concurrentie worden blootgesteld en sommige die strijd niet zullen volhouden. Zoals in de jaren '80 en '90 structurele-aanpassingsprogramma's in veel Afrikaanse landen tot halvering van de moderne industriële sector leidden, zo zou ook nu weer een belangrijk deel van de overgebleven industrie het loodje kunnen leggen. De ironie van de *interne* open markt is wel dat de onderlinge handel *de facto* eigenlijk nu al vrij en open is; zo is in diverse gevallen sprake van grotere smokkel tussen buurlanden dan officiële handel. Met andere woorden: de snellere evolutie naar het nultarief is eventueel bevestiging van wat men in de praktijk allang kent en doet.

Waarschijnlijk zal er ook een aanzienlijke *trade diversion* plaatshebben ten voordele van Europese exporteurs. Tegen het nultarief zullen Europese produkten immers soms goedkoper zijn dan dezelfde produkten uit Azië. De EPA's houden in die zin een soort overdracht in van inkomsten van de staatskas van arme ACS-landen naar Europese exporteurs. Sommige ACS-landen vinden dat de EU dank zij de EPA's binnen wil halen wat in het kader van de WTO-onderhandelingen niet gelukt is en zien dat als nadeel.

Maar de voornaamste zorg is de meestal zwakke tot zeer zwakke aanbodcapaciteit van de nationale landbouw en nijverheid. In een open-marktsituatie zal de Europese concurrentie geen gelijkwaardige partners aantreffen. Het schrikbeeld is dat schaarse banen verloren zullen gaan in landen die reeds met massale werkloosheid kampen. Vandaar de noodzaak het ontwikkelingskarakter van de EPA's dik in de verf te zetten.

De deelnemende landen denken na welke artikelen zij op de lijst van gevoelige produkten wensen te plaatsen waarvoor het invoertarief veel geleidelijker wordt verminderd. Voor EPA-landen die ook genieten van de EBA (*Everything But Arms*)-regeling voor de minst ontwikkelde landen (die regeling impliceert een nultarief voor uitvoer naar Europa, voor alles behalve wapens), rijst uiteraard wel de vraag waarom zij *überhaupt* beginnen aan deze vermindering van invoerrechten, daar vrije toegang tot de EU voor hen in elk geval verzekerd is.

De discussie over EPA's

De EU heeft veel geld vrijgemaakt voor de EPA's en het thema hoog op de agenda van samenwerking via het Europees Ontwikkelingsfonds gezet. De budgetten die zij gereserveerd heeft om de EPA's voor te bereiden, vallen onder de post capaciteitsopbouw. Nagenoeg elke regionale organisatie binnen ACS profiteert ervan in het kader van de zg. Regionale Indicatieve Programmering. Ook krijgen praktisch alle nationale ACS-lidstaten extra geld om onderzoek te doen naar de effecten van EPA's. Dit gebeurt in het kader van de Nationale Indicatieve Programma's, meerjarenafspraken over de manier waarop landen de Europese hulp zullen besteden.

Ook is in Brussel een bijzondere management-eenheid (PMU) opgericht die niets anders doet dan EPA-studies financieren (budget: 20 miljoen euro). Daarnaast is er de nieuwe Trade.com-faciliteit van nog eens 20 miljoen euro. Ook heeft de Commissie geld vrijgemaakt voor organisaties als het Gemebest en de Francofonie, waarmee deze aan de bij hen aangesloten landen binnen ACS-verband extra EPA-steun kunnen aanbieden. De Europese Commissie is verder erg vrijgevig met uitnodigingen voor hoge ambtenaren die, geïnteresseerd in de technische aspecten van de EPA's, graag een keer naar Brussel reizen.

De situatie is enigszins bevreemdend. Een van de partners in de onderhandelingen (de EU) slooft zich uit om de andere partner te helpen goed te kunnen onderhandelen. Echt gelijkwaardig is het zeker niet, al was het maar omdat de EU inzage heeft in alle studies die gefinancierd worden en de EU in alle ACS-landen de ontwikkelingen op de voet volgt, terwijl die landen niet betrokken worden bij wat zich in de politieke keuken van de EU afspeelt.

In de ACS-landen wordt het EPA-gebeuren duidelijk met gemengde gevoelens onthaald. Die



gevoelens gaan van schuchtere afwijzing over in beleeft achterdocht tot zeer gematigd enthousiasme. Het ACS-Secretariaat in Brussel heeft gepoogd een eerste ronde van globale onderhandelingen met succes af te sluiten, maar dat is niet gelukt. Sinds najaar 2003 zijn achtereenvolgens ECOWAS (voor West-Afrika) en CEMAC (voor Midden-Afrika), en daarna ook ESA (voor het deel van de Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA, dat meedoet aan EPA's) en nu ook SADC (Zuidelijk Afrika) en de andere organisaties gestart met *road maps*, een voorzichtige voorbereiding van de EPA-onderhandelingen.

Waarom doen de ACS-landen dat? Omdat ze een oprechte voorkeur hebben voor de EU en bestaande handels- en samenwerkingsverdragen willen legitimeren en versterken? Of omdat ze de uitgebreide en aantrekkelijke steun voor capaciteitsopbouw en studies niet willen mislopen? Of omdat ze voelen dat de EU net zolang zal aandringen tot ze toch maar meewerken? Of omdat ze echt denken daarmee de slag om de 'globalisering' te winnen, zodat hun economie dank zij de EPA's zal kunnen concurreren met de succesvolle Aziatische landen?

Ook al verplicht Cotonou tot onderhandelen, toch kan geen enkel land of groep gedwongen worden wat dan ook te ondertekenen zolang er geen wederzijds akkoord is bereikt. Kernvraag van het EPA-dossier en van komende onderhandelingen is hoeveel nieuwe ontwikkelingssteun er nodig is om de liberalisering van de export vanuit Europa naar ACS-landen aanvaardbaar te maken.

De niet-gouvernementele organisaties (NGO's) hebben zich intussen in het debat gemengd. Een deel van hen heeft de EPA's afgewezen als tegenstrijdig met een gezond ontwikkelingsbeleid. Er is zelfs een gemeenschappelijke EU-ACS-'civil society'-verklaring, die beoogt de EU-ACS-vrijhandelsovereenkomsten tegen te houden. Men verwerpt de wederkerigheid en wil de mogelijkheid behouden dat ACS-landen hun producten beschermen. De Europese Commissie heeft snel gereageerd en uiteraard onderstreept hoe zorgvuldig de onderhandelingen gevoerd zullen worden. De nieuwe Commissaris voor Handel, de Britse voormalige *Labour*-minister Peter Mandelson, spant zich in om de gunstige effecten van EPA's te verkondigen.

Geo-politiek gezien is dat ook logisch. Voor Europa vormen de relaties met de ACS-landen onderdeel van een brede hedendaagse post-koloniale

geopolitieke strategie. Die heeft ook met betrekkingen met de Verenigde Staten en Oost-Azië (Japan en China) te maken. Terwijl de ACS-landen met de EU (waarschijnlijk) verbonden zullen blijven in echte WTO-compatibele verdragen, komen in Noord- en Zuid-Amerika en in Azië andere vrijhandelszones tot stand, waarmee geconcentreerd moet worden. Europa verdedigt met deze EPA's zijn positie in de wereldeconomie.

Zijn de EPA's een goede zaak voor de ACS-landen?

Wellicht zal binnen de ACS-groep door onderlinge vrijhandel een economische impuls van verdere liberalisering en versterking van de regionale integratie uitgaan, naarmate de EU nog meer een partnerland wordt in een reeks vrijhandelszones. Het zou ongetwijfeld prachtig zijn als dank zij de EPA's meer en vooral nieuwe investeringen vanuit Europa naar die ACS-landen komen, want de meeste landen zijn door massale en structurele werkloosheid geteisterde economieën. De ACS-economieën hebben wel degelijk impulsen nodig om de concurrentie met de nieuwe succesvolle economieën, zoals China, aan te gaan. Zo bezien hebben de ACS-landen deze EPA-operatie hard nodig.

Maar naast deze positieve kanten moeten ook de negatieve kanten van de operatie worden gemeld. De vermindering van invoerrechten zal een zware belasting zijn voor economieën die in de meeste gevallen al heel kwetsbaar zijn. Daarnaast zullen ongetwijfeld niet-concurrerende bedrijven in de ACS-landen verdwijnen als gevolg van de toegenomen concurrentie uit Europa, wat tijdelijk tot nog meer werkloosheid leidt. Bemoedigen van de EU met nagenoeg alle economische-integratie-initiatieven in de ACS-landen is ook niet altijd een positieve zaak. Zo staat Tanzania onder druk omdat het niet past in de configuratie zoals tot nu toe afgesproken: Tanzania is zowel lid van SADC als van de East African Community (EAC), die een douane-unie is. De EU dringt er bij het land op aan in een 'passende configuratie' te onderhandelen (de EAC), terwijl Tanzania onderhandelingen via SADC wenst te voeren.

Ten slotte is de vraag vooral: hoe kan aan vrijhandelszones tussen volstrekt ongelijke partners inhoud gegeven worden? Toegespitst op drie concrete vragen: ten *eerste* is de EU de belangrijkste importeur van landbouwproducten in de wereld en zal dat waarschijnlijk ook blijven. Maar kunnen de structu-

reel zwakkere exporteurs, zoals de meeste ACS-landen, ook echt toegang tot die markt krijgen wanneer de binnenlandse EU-markt verstoord blijft door hoge subsidies? De *tweede* vraag gaat over structurele achterstandsfactoren in veel ACS-landen, zoals het gebrek aan binnenlandse veiligheid, een hoge schuldenlast, tekort aan goed opgeleid personeel en weinig export-ervaring. Kunnen deze nadelen gecompenseerd worden door de gunstige effecten van de nieuwe vrijhandelszones? En ten *derde*: wat te denken van de meest overvloedig beschikbare factor in de ACS-economieën: ongeschoolde arbeid. Zal de Europese Unie ook willen praten over het onderling vrijmaken van arbeidsmarkten?

Het antwoord op deze drie vragen is, zo vrezen wij, klaar en duidelijk, driemaal neen. Het ziet er naar uit dat de EU alleen geïnteresseerd is in een WTO-compatibele regeling voor de handelsakkoor-

den. Daarom vrezen wij dat de EPA's, een belangrijke operatie voor de EU, uiteindelijk wellicht geen goede zaak zijn voor de ACS-landen. Het zou anders kunnen uitvallen als de EU tot een veel bredere aanpak komt, waarbij de economische groei van de ACS-landen op grondige wijze bevorderd wordt. Maar dat zou betekenen dat de EU in het kader van de EPA-onderhandelingen bereid zou zijn tot fundamentele aanpassingen en veranderingen van het Europese landbouw-, ontwikkelings- en migratiebeleid.

Relevante websites

www.sia-acp.org

www.epawatch.net

Karel van Hoestenbergh is adviseur handelspolitiek in Dar es Salaam, Tanzania. Meine Pieter van Dijk is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en het UNESCO-IHE Institute for Water Education in Delft.

New Clingendael Security Paper

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

Emeric Rogier

Clingendael Security Paper No. 1

ISBN: 90-5031-102-4

Price: € 20.-

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

This Clingendael Security Paper, the first in a new series of occasional papers published by the Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP), provides a thorough narrative and analysis of the Sudan peace process with a special focus on the role and effectiveness of third-party actors. The first chapter provides a historical overview of the causes, dynamics and key stakeholders of the Sudan's civil wars. The second chapter examines the various peace initiatives on the Sudan, from the failed regional attempts of the 1990s to renewed US engagement in the aftermath of '9/11'. The third chapter is devoted to the 30-month negotiation process

and analyses in particular the impact of the crisis in Darfur. The fourth chapter provides a detailed commentary of the provisions, but also the loopholes and limitations of the peace agreement. To conclude, this paper draws key lessons in the realm of contemporary peacemaking, and sheds light on a number of peace implementation challenges that international actors interested in the Sudan will soon face.

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

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

Een Europese stem in de Veiligheidsraad: over ambities en beperkingen

Van 14 tot 16 september a.s. zullen de staatshoofden en regeringsleiders van de VN-lidstaten in New York de vooruitgang bespreken die werd geboekt sinds de ondertekening van de *Millenniumverklaring*, nu vijf jaar geleden. Ter voorbereiding van deze *Millennium Review Summit* vroegen de leden van de Algemene Vergadering aan secretaris-generaal Kofi Annan de stand van zaken op te maken. In antwoord daarop presenteerde Annan op 21 maart het rapport 'In grotere vrijheid: Op weg naar Ontwikkeling, Veiligheid en Mensenrechten voor Allen'.¹ Naast formulering van een aantal uitgangspunten voor het legitiem gebruik van geweld ging de aandacht vooral uit naar de aanbevelingen over de institutionele hervorming van de VN, in het bijzonder van de Veiligheidsraad.

Uitstel...

In navolging van het *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* lanceerde Kofi Annan het voorstel de Veiligheidsraad uit te breiden van 15 naar 24 leden.² Volgens welke formule dit zou moeten gebeuren, liet hij echter in het midden. Wél moet een aantal principes in acht worden genomen. Zo zou in de hervormde Veiligheidsraad de invloed van de leden beter gekoppeld dienen te zijn aan hun bijdrage tot de VN, zowel op financieel, militair als diplomatiek vlak. Een breder lidmaatschap, en vooral de opname van ontwikkelingslanden, moeten de representativiteit en legitimiteit van de Veiligheidsraad verhogen. Hervormingen behoren ook het democratische en verantwoordelijke karakter van de Raad ten goede te komen, zonder de effectiviteit van de besluitvorming in gevaar te brengen. Annan stelde dat hij de kwestie van de hervorming van de Veiligheidsraad vóór de aanvang van de top in september opgehelderd wenste te zien. Hoewel zijn voorkeur uitging naar een consensusoplossing, sloot hij een stemming in de Algemene Vergadering niet uit.³ Het ontbreken van een dergelijke oplossing mocht immers niet langer een reden zijn voor het uitstellen van een beslissing, aldus de secretaris-generaal.

De vrees voor uitstel is gegrond. Begin jaren 1990 bestond in VN-kringen immers goede hoop dat de hervorming van de organisatie zou zijn afgerond vóór haar vijftigste verjaardag in 1995. Toch kwam

men, wat de Veiligheidsraad betreft, zelfs vijf jaar later in de *Millenniumverklaring* niet verder dan een vage passage over het 'opvoeren van de inspanningen' voor een 'allesomvattende' hervorming.⁴ Hoewel het principe van uitbreiding van de Veiligheidsraad thans lijkt aanvaard, ontbreekt er consensus over wie de nieuwe leden zullen zijn en onder welke voorwaarden zij in de Raad zitting zullen nemen.⁵ Zoals Leurdijk en Steeghs al aangaven, werd najaar 2003 het *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* in het leven geroepen om de kwestie op te helderen.⁶ Deze werkgroep zou de dreigingen voor vrede en veiligheid in kaart brengen en aangepaste voorstellen formuleren voor de institutionele hervorming van de organisatie. De groep bereikte echter geen overeenstemming over de hervorming van de Veiligheidsraad en presenteerde in december 2004 twee alternatieven, één met nieuwe permanente leden en één zonder. En hoewel hij zegt de keuze open te laten, onderschreef Annan in zijn rapport deze voorstellen.

In beide voorstellen worden de leden van de VN ingedeeld in vier *quasi*-continentale zones: Afrika; Amerika; Azië en de Stille Zuidzee; en Europa. Aan deze zones worden telkens zes zetels in de Veiligheidsraad toegekend. In het eerste voorstel, ook wel model A genoemd, worden zes extra permanente zetels gecreëerd. In tegenstelling tot de huidige permanente leden krijgen deze nieuwe leden géén vetorecht. Het aantal niet-permanente zetels wordt uitgebreid van 10 naar 13. Deze zetels worden door de zones toegekend voor een niet-hernieuwbare termijn van twee jaar. Model B voegt geen permanente leden toe, maar introduceert een *semi*-permanent statuut. Acht landen, twee per zone, worden hierbij verkozen voor een hernieuwbare termijn van vier jaar. In dit tweede voorstel zijn 11 zetels beschikbaar voor een niet-verlengbaar mandaat van twee jaar.

Beide voorstellen maken een einde aan de thans nogal kunstmatige opdeling van de EU-lidstaten in drie regionale groepen.⁷ Toch moeten uit deze hoek niet meteen impulsen worden verwacht die de stem van de EU in de Veiligheidsraad luider doen klinken. De ter tafel liggende voorstellen veranderen weliswaar de *regionale basis* voor de toewijzing van zetels in de Raad, maar niet de *toewijzingsbasis* als zodanig. Ook

in de toekomst blijft het lidmaatschap van de Raad exclusief voorbehouden voor staten. Regionale actoren zoals de EU kunnen bijgevolg nog steeds geen zitting nemen in de Raad.⁸ De wijzigingen voorzien in het *Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*, en vooral de introductie van een Europese minister van Buitenlandse Zaken,⁹ hadden deze impulsen tot op zekere hoogte wél kunnen geven, zelfs zonder ver-gaande institutionele hervorming van de VN.

....maar niet noodzakelijk afstel

Op de Europese Raad van juni 2004 kreeg Javier Solana de toezegging dat hij de eerste Europese minister van Buitenlandse Zaken zal worden op het moment dat het *Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa* in werking treedt. Als Europees minister van Buitenlandse Zaken wordt Solana ook verantwoordelijk voor de coördinatie van de lidstaten in internationale organisaties, een taak die thans het Voorzitterschap toekomt.¹⁰ Wat de coördinatie in de Veiligheidsraad betreft, moeten in de toekomst, mits het Grondwettelijk Verdrag alsnog wordt geratificeerd, *alle* EU-lidstaten die lid zijn van de VN-Veiligheidsraad in die functie de standpunten en belangen van de EU verdedigen, zij het nog steeds 'onverminderd de taken die krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op hen rusten'. Thans geldt deze verplichting alleen voor de EU-lidstaten die *permanent* lid zijn, d.w.z. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.¹¹ Ook nieuw is dat de EU-lidstaten die in de Veiligheidsraad zitting hebben, de Europese minister van Buitenlandse Zaken moeten uitnodigen de positie van de EU toe te lichten, indien deze over het thema in kwestie al een standpunt bepaalde.

In vergelijking met het huidige systeem, waarbij het Voorzitterschap meestal wordt uitgenodigd dit standpunt te vertolken via 'Verklaringen van het Voorzitterschap' (*Presidency Statements*), kan de aanwezigheid van een permanente Europese minister van Buitenlandse Zaken de coherentie van de EU-vertegenwoordiging in de Veiligheidsraad, en bijgevolg ook de politieke zichtbaarheid van de EU, ten goede komen. Praktisch gezien zou de Europese minister gebruik kunnen maken van het systeem van 'Bijzondere Vertegenwoordigers' (*Special Representatives*) en een vaste vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad afvaardigen. Deze zou kunnen worden opgenomen in de delegatie van één van de zetelende lidstaten, eventueel op basis van een rotatiesysteem. Op die manier kan de EU niet alleen een meer

permanente, maar ook een meer *autonome* stem in de Raad verwerven. Aangezien de tekst niet voorziet in een formele delegatie van onderhandelingsbevoegdheid, blijft de hoofdrol in de onderhandelingen in de Raad wel weggelegd voor de lidstaten. De vraag blijft dan ook in welke mate deze landen, en vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zichzelf zien als Europese dan wel als nationale actoren, en hun zetels als instrumenten voor het voeren van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), dan wel als uitdrukkingen van hun nationale soevereiniteit.

Juni jl. besloot de Europese Raad een reflectieperiode van één jaar in te bouwen in het ratificatieproces van het Grondwettelijk Verdrag. Een einddatum werd niet langer vastgelegd. Dit betekent echter niet dat de mogelijkheden de Europese aanwezigheid in de VN-Veiligheidsraad te vergroten thans volledig op de helling staan. Ook zonder ratificatie zijn bijkomende stappen mogelijk. Zo kan de agenda van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) beter worden afgestemd op die van de Raad. Hoewel Frankrijk vooral in dossiers waar het er een andere mening

Regionale actoren zoals de EU kunnen nog steeds niet als zodanig zitting nemen in de VN-Veiligheidsraad

op nahoudt dan het Verenigd Koninkrijk, het PVC tracht te bewegen in de richting van een Europees standpunt, zijn beide agenda's in feite nauwelijks op elkaar afgestemd. Het systematisch agenderen van de thema's die door de Veiligheidsraad zullen worden behandeld, al was het maar om de bestaande EU-standpunten te recapitulieren, kan de 'Europese reflex' bij de delegaties in New York dan ook alleen maar vergroten. Ook kan het Voorzitterschap ervoor kiezen Solana als *Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB* het standpunt van de EU te laten vertolken in de Raad, zoals het afgelopen jaar tweemaal gebeurde.¹²

De volgende stap, namelijk de opname van Solana in één van de nationale delegaties, ligt minder voor de hand. Veelzeggend is hier de vaststelling dat het voorstel van Duitsland en Spanje een vertegenwoordiger van het Voorzitterschap op te nemen in hun delegatie tijdens hun recent lidmaatschap van de Veiligheidsraad (2003-2004) op verzet stuitte uit Franse en Britse hoek.

Na het Franse *non* en het Nederlandse *nee* schreven commentatoren dat de EU in een diepe crisis verkeert, zelfs de diepste crisis ooit. Wat het externe beleid betreft, lijken inderdaad sommige instrumenten om een coherenter en consistentere beleid te voeren, in het gedrang te komen. Het gaat hier niet alleen om de creatie van de Europese minister van Buitenlandse Zaken en de ondersteunende 'Europese Dienst voor Extern Optreden' (*European External Action Service*), maar ook, en waarschijnlijk nog belangrijker, om de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de EU.¹³ Deze maatregelen hadden ook de zichtbaarheid van de EU in de VN kunnen vergroten. Zoals aangetoond kan in afwachting wél een aantal beleidsmaatregelen worden genomen. De burgers lijken dit ook te verwachten. De laatste peiling van *Eurobarometer* gaf immers aan dat 77% van de ondervraagden voorstander is van het voeren van een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in Europees verband; 67% is voorstander van een gemeenschappelijk buitenlands beleid.¹⁴ Het is dan ook aan de lidstaten hiervoor de basisvoorwaarden te creëren.

Noten

- 1 'In larger freedom: towards development, security and human rights for all', Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 maart 2005.
- 2 'A more secure world: Our shared responsibility', Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 2 december 2004.
- 3 Amendementen op het VN-Handvest worden van kracht wanneer zij zijn aangenomen door een twee-derde meerderheid van de leden van de Algemene Vergadering, en zij zijn bekrachtigd door eenzelfde aantal leden in overeenstemming met hun grondwettelijke procedures, met inbegrip van de permanente leden van de Veiligheidsraad (art. 108 VN-Handvest).
- 4 'United Nations Millennium Declaration', A/55/2, 18 september 2000, punt 30.
- 5 Voor een overzicht van de standpunten van de Europese lidstaten, zie: Jan Wouters & Tom Ruys, 'Hervorming van de Veiligheidsraad. Op zoek naar een Europees perspectief', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, blz. 295-298.
- 6 Voor een gedetailleerde bespreking van het rapport in kwestie, zie: Dick A. Leurdijk & Geert Steeghs, 'Rapport over radicale hervorming VN loopt stuk op 101 tamme aanbevelingen', in: *Internationale Spectator*, februari 2005, blz. 63-68.
- 7 De EU-lidstaten zijn in de Algemene Vergadering verspreid over de *Western Europe and Others Group* (België, Denemarken,

Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Portugal, Verenigd Koninkrijk, Zweden); de *Eastern European Group* (Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slovenië, Slowakije); en de *Asian Group* (Cyprus). Estland behoort niet tot een groep.

- 8 Aangezien de EU geen rechtspersoonlijkheid heeft, gaat het hier juridisch gezien om de EG.
- 9 *Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*, art. I-28.
- 10 *Ibid.*, art. III-305.
- 11 *Verdrag tot oprichting van de Europese Unie*, art. 19, tweede lid.
- 12 Solana vaardigde plaatsvervangend directeur-generaal voor het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), Peter Feith, af op 20 juli (samenwerking VN en regionale organisaties), maar woonde de vergadering op 22 september (civiele crisisbeheersing) zelf bij.
- 13 *Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*, artt. I-7 en III-296 (derde lid).
- 14 Percentages afkomstig uit: *Eurobarometer 63*, Europese Commissie, Directoraat-Generaal Pers en Communicatie, juli 2005, blz. 30-34.

Edith Drieskens werkt als assistente aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven. Dr Sven Biscop is senior research fellow aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) in Brussel en doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent.

Banalisering van de internationale rechtsorde

N.a.v. Jaap W. de Zwaan, 'De Europese Grondwet: verantwoorde stap in het integratieproces', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 123-131.

Voor Jaap W. de Zwaan, hoogleraar Europees recht en aantredend directeur van Instituut Clingendael, is het verdrag dat dit voorjaar in Franse en Nederlandse referenda werd afgewezen, weliswaar geen echte grondwet, maar hebben de bezwaren tegen dit etiket een te grote rol gespeeld in de campagne.¹ Deze mening werd wijd en zijd gedeeld. Het tegendeel laat zich trouwens ook verdedigen. Namelijk dat opvallend weinig aandacht is uitgegaan naar het feit dat in Nederland zowel de regering als een unanieme motie van de Tweede Kamer de benaming onjuist noemde, terwijl daarentegen de Raad van State van zijn kant verklaarde in het verdrag wel degelijk een 'volwaardige grondwet' te zien.² In de media heerste grote onverschilligheid omtrent de aard van het object van de volksraadpleging, alsof het woord grondwet, om met Paul Bordewijk te spreken, niet meer was dan een drukfout.³ Intussen maakte hier niemand het zo bont als de oud-voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, die al in april 2004 uitriep: 'Dit is misbruik van de term Grondwet: hiermee worden de mensen in de maling genomen,'⁴ om zich vervolgens niettemin aan te sluiten bij het ja-kamp. Voor de kiezers was het al met al net zo verwarrend als wanneer hun was gevraagd te jureren over een balletnummer waarbij in het midden bleef of de maatstaven golden van de dans of van de hinkstapsprong.

De vraag rijst hoe de lauwe reactie in Nederland, vooral onder voorstemmers, op dit omstreden gebruik van de term grondwet zich verdraagt met 's lands reputatie van legalisme in zijn kijk op de internationale samenleving. De overheid wordt er geacht de volkenrechtelijke orde te bewaken: als enige staat ter wereld heeft Nederland dit zelfs tot een constitutionele opdracht verheven.⁵ Dat het niet zonder meer om een historisch relikwie gaat, bewees een vorig jaar door Instituut Clingendael uitgebrachte bundel, waarin toenmalig directeur Alfred van Staden het bij

versterking van de internationale rechtsorde had over een Nederlandse traditie én roeping.⁶

Is die reputatie nog wel verdiend? Legalisme kent voorrang toe aan het naleven van regels van een rechtsorde boven morele emoties of overwegingen van opportuniteit, maar is die benadering inderdaad dominant? Of worden tegenwoordig legalisme, moralisme en opportunisme onontwarbaar door elkaar gehaald? Een voorbeeld is door mij eerder in dit blad gesignaleerd.⁷ De Nederlandse regering had in het begin van de jaren '90 aanvankelijk de hand willen houden aan toen recent gemaakte internationale afspraken over ondeelbaarheid van de VN-lidstaat Bosnië. Tien jaar nadien trof haar hierom alsnog van de kant van het NIOD, en onder ruime bijval in de media, het verwijt van emotioneel moralisme. Ook Hans van Mierlo had eerder al, toen nog als fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, in hetzelfde verband dit woord moralisme laten vallen.⁸ En het verwijt was teruggekeerd in de terugblik die Peter van Walsum wierp op zijn bemoeienis als directeur-generaal politieke zaken met de Bosnische kwestie.⁹

Het is trouwens de vraag of het echte legalisme ooit werkelijk bepalend is geweest, althans méér dan in vergelijkbare middelkleine landen. Vaak wordt de internationale rechtsorde gezien in het verlengde van Nederlands handelsbelangen. Die factor kunnen we net zo goed omdraaien. Voor commercie moet men een allemansvriend zijn, maar voor het afdwingen van regels op ander gebied veelal zaken op scherp zetten. En een rechtsorde waarvan de naleving fluctueert met het draagvlak of de nutsafweging van de dag, gaat mank aan innerlijke tegenspraak.

In feite staat de Nederlandse geschiedenis dan ook niet bol van de bereidheid met sancties in eigen vlees te snijden terwille van welk wenkend ideaal dan ook. Het land is weliswaar paraat wanneer het erom gaat rechtsnormen te formuleren, maar dan vooral omdat het – uit hoofde van zijn beperkte formaat en gewicht, en dus bij gebrek aan andere drukmiddelen – extra gebaat is bij naleving van rechtsregels door anderen. Sommigen beschouwen de internationale rechtsorde als een huis waaraan alleen nog het dak ontbreekt, maar indien elk land nakoming door

anderen verwacht en intussen zelf de handen vrij wil houden, mist dat huis ook grondvesten. Onlangs is in dit blad gepoogd het probleem te omzeilen door versterking van de internationale rechtsorde te verklaren tot slechts een middel uit vele om het nationaal belang te behartigen.¹⁰ Hoopten de auteurs aldus te verzekeren dat aanspraken van het recht minder strikt hoeven te worden gehonoreerd? Dan gaat die vlieger toch niet op. Ook als instrument is een rechtsorde niet te verenigen met vrijblijvendheid.

Maar ook los van de bereidheid tot sancties, die door een begrijpelijk opportunistische van de onmacht wordt ingeperkt, is ook de verbale verontwaardiging in Nederland veelal selectief. Ook dit is nog tot op zekere hoogte te billijken, al was het maar omdat er dermate veel misstanden tegelijk in de wereld zijn, dat men ogen en tijd te kort komt. Zo mag iemand bijvoorbeeld Israël aanklagen wegens zijn politiek van bezetting, kolonisatie en annexaties, zonder ook eenzelfde houding aan te nemen jegens Marokko. Maar omdat voor zo'n onderscheid tussen de Westelijke Jordaanoever en de Westelijke Sahara mogelijk allerlei gronden zijn aan te voeren, maar nu juist geen juridische, wordt die aanklacht, anders dan oud-premier Van Agt schijnt te denken,¹¹ niet zonder meer ingegeven door eerbied voor het volkenrecht.

Wél is het goed te bedenken dat ook uit een realistisch gezichtspunt het selectief verwijzen naar de internationale rechtsorde slechter kan uitpakken dan zelfs openlijk opportunistische. Dit niet alleen omdat het hele recht ermee wordt ondergraven, terwijl dat toch nog de beste kans maakt het *prisoners dilemma* van de internationale verhoudingen te doorbreken. Maar ook omdat hypocrisie, door het meten met twee maten, bij degenen die niet in de prijzen vallen, meer frustratie zaait en dus conflictogener werkt dan zelfs een onverbloemd verwijzen naar nationaal eigenbelang. Deze argumenten verliezen echter wel geleidelijk aan waarde naarmate een groeiend deel van de wereldbevolking zich, ook via schotel en internet, oriënteert op welhaast totalitaire media, die er naar hun aard niet op uit zijn een evenwichtig beeld te presenteren van het beleid van politieke tegenvoeters.

Bart Tromp is iemand die onverdroten hecht aan de versterking van de internationale rechtsorde als beleidsconstante van Nederland.¹² Ook laat hij zich nooit betrappen op gebruik van het internationale recht als enkel een keuzemenu, laat staan dat hij om

zich heen zou meppen met misplaatste verwijten van moralisme. Wél schaarde hij zich eerder dit jaar, in een reeks van columns voor diverse bladen, onder degenen voor wie de vraag of de bij referendum voorgelegde Europese tekst al dan niet de benaming grondwet verdient, weinig ter zake deed. Kan men echter eerbied voor het recht funderen op een opdracht in de Nederlandse grondwet en tegelijk losjes omspringen met het begrip grondwet zelf wanneer Europa daar een karikatuur van maakt? Het hiertoe namens de regering door staatssecretaris Nicolai in de Tweede Kamer aangevoerde argument, namelijk dat 'Brussel' die benaming nu eenmaal hanteerde, is uiteraard schamel.¹³

Tot het vestigen en overeind houden van een internationale rechtsorde behoort immers, bij ontstentenis van een deugdelijk wereldverband, ook het smeden van waardengemeenschappen van zuiverder allooi dan mogelijk is in het wijdere kader van de Verenigde Naties. Als zodanig was ooit de Raad van Europa gedacht, maar door de lat lager te leggen voor toetreding van nieuwe leden in de jaren '90 heeft die organisatie veel normatieve zeggingskracht verspeeld. Nu rest ons nog de Europese Unie: op het ideële gehalte daarvan dienen we dan ook des te zuiniger te zijn. Dit betekent onder meer dat Europa zich niet van de Verenigde Staten moet willen onderscheiden door achteloos om te gaan met het begrip *Constitution*. Wie dit te grabbel gooit door daarin grondrechten, samen met een halfwassen parlementair bestel, te laten overwoekeren door een woud van niet zelden triviaal of drammerig ogend marktbeleid, doet het tegendeel van bouwen aan een waardengemeenschap.

De Zwaan lijkt niettemin in genoemd dagblad-artikel het woord Grondwet, ook na het dubbele nee van Frankrijk en Nederland, nog niet te willen prijsgeven, hoewel ervaren waarnemers het échet bij de referenda nu juist hebben teruggevoerd op die constitutionele grootspraak.¹⁴ Voor een plan B lijkt veeleer een allereerste vereiste dat wordt afgezien van kale bluff met woorden als 'grondwet' voor een interim-verdrag, en 'minister van buitenlandse zaken' voor een veredelde gezant.

Wie een en ander afdoet als apolitieke principes, moest maar liever het behartigen van de internationale rechtsorde, toch al een eigenzinnig criterium bij de beoogde unificatie van het Europees buitenlands beleid, schrappen uit de grondwet van Nederland.

Noten

- 1 'De Europese Grondwet: verantwoorde stap in het integratieproces', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 126; *Trouw*, 18 juni 2005.
- 2 Staatssecretaris Nicolai: *Handelingen* Tweede Kamer, 31 maart 2004 (TK 61-4007); motie, *ibid.* (TK 61-4092). In gelijke zin: P.J.G. Kapteyn, *Een Europese grondwet: retoriek en realiteit*, inaugurele rede 19 september 2001 (Amsterdam, 2002); J.Q.Th. Rood, 'Van Conventie naar Constitutie: de federale kleren van de Europese keizer', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 121-122. Wat betreft de tegengestelde opvatting van de Raad van State: zie diens advies van 10 december 2004.
- 3 In: *Socialisme en Democratie*, juni 2005, blz. 10.
- 4 *FranceInfo*, 27 april 2004: 'C'est un abus du terme de l'appeler Constitution. On se moque du monde.'
- 5 Verder alleen nog in de grondwet van Suriname [toevoeging eindredactie].
- 6 A. van Staden, *De herontdekking van de wereld*, Clingendael Notitie 22, februari 2004, blz. 97.

- 7 'Het NIOD en de intellectuele gemakzucht', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 289-290; 'Repliek: Bevordering van de internationale rechtsorde', in: *Internationale Spectator*, september 2002, blz. 454.
- 8 *Handelingen*, 22 september 1993 (TK2-30).
- 9 *Verder met Nederland*, Amsterdam, 2001, blz. 72.
- 10 Rob de Wijk & Roos Toxopeus, 'Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2005, blz. 423, 425.
- 11 O.a. in *de Volkskrant*, 11 en 25 juni 2005.
- 12 B.A.G.M. Tromp in: Van Staden, *a.v. noot 6*, blz. 68; en *Elsevier*, 17 april 2004.
- 13 *Handelingen* Tweede Kamer, 31 maart 2004 (TK 61-4007).
- 14 Aldus de oud-ministers van buitenlandse zaken Van der Stoep (*Trouw*, 2 juni 2005) en Van den Broek en Védrine (*de Volkskrant*, resp. 30 mei en 1 juni 2005).

Dr S. Rozemond was hoofd afdeling Onderzoek en adjunct-directeur van het Instituut Clingendael.

Recente Publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Alfred van Staden

Power and legitimacy. The quest for order in a unipolar world

Clingendael Diplomacy Papers

No 1, april 2005, 55 p.

ISBN 90-5031-097-4

The study discusses various models of international order, assuming that any political order is bound to reflect the prevailing power structure. Serious attempts to strengthen existing institutions, principles and norms must recognize the preeminence of the United States in global affairs. The United Nations, in particular, cannot stand above the most powerful nation. At the same time, the claim is rejected that the world organization can only be relevant if it is America's tool. The exercise of power that is not rooted in acceptance by allies and friendly states is likely to become counterproductive. The notion of *effec-*

tive multilateralism is considered a practical concept to marry US power with international legitimacy. What role can Europe (the European Union) play to achieve this objective?

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 12,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Mythen over Kosovo

N.a.v. J.W. van der Meulen, 'Westelijke Balkan als testcase voor de Europese Unie'; en Yannick du Pont, 'Scenario's voor Kosovo', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, blz. 319-324 resp. 325-328.

De bekendste mythe afkomstig uit voormalig Joegoslavië is wellicht die over de Slag op het Merelveld (*Kosovo Polje*). In westerse wetenschappelijke kringen gaat de meest gangbare interpretatie ervan uit dat de Serven menen een uitverkoren volk te zijn dat iedere militaire nederlaag als een morele overwinning tracht te verkopen en maar al te graag bereid is zichzelf in de slachtofferrol te positioneren. Deze simplificatie staat haaks op de betekenis die de Serven zelf aan de historische veldslag uit 1389 toedichten, maar is evenwel voor veel Joegoslavië-deskundigen hét bewijs dat de Servische strijd voor behoud van Kosovo op z'n minst irrationeel mag worden genoemd.

Gaandeweg de gewelddadige fragmentatie van Joegoslavië in de jaren '90 zijn ook nieuwe mythen opgekomen, die een duurzame oplossing van de etnisch gemotiveerde conflicten in de weg hebben gestaan. Hieromtrent noemt de Vlaamse historicus Raymond Detrez misschien wel de twee meest essentiële: de Serven namen in Joegoslavië een dominante positie in en zijn de *bad guys* in de verschillende conflicten.¹ Een andere bekende mythe, die ook door defensiespecialist Rob de Wijk en voormalig UNPROFOR-commandant Sir Michael Rose is gehanteerd, is de these dat de Serven naar de onderhandelingstafel zijn gebombardeerd, hetgeen zou betekenen dat de NAVO-interventies in voormalig Joegoslavië helend hebben gewerkt.² Aangezien deze mythen doorwerken in recente bijdragen in de *Internationale Spectator* van Yannick du Pont en J.W. van der Meulen, zijn enkele kanttekeningen op hun plaats.

Allereerst houdt Yannick du Pont ten aanzien van de toekomstige status van Kosovo een warm pleidooi voor onafhankelijkheid met morele argumenten die erg discutabel zijn. Zo stelt hij voorop dat met de komst van de NAVO-troepen en de instelling van het VN-bestuur in 1999 'het conflict werd bevroren'. Deze vertekening van de werkelijkheid, die ook door lobbygroepen zoals de zg. *Independent Commission on Kosovo* en de *International Crisis Group* al jaren wordt

gepropageerd, is door de harde Kosovaarse werkelijkheid inmiddels achterhaald. Zo zijn sinds de terugtrekking van de Servische veiligheidstroepen, ongestraft en onder toezicht oog van NAVO-troepen, een kwart miljoen Serven verdreven en meer dan 150 Servisch-orthodoxe kerken en kloosters platgebrand of ernstig beschadigd.

Gezien het bovenstaande is het veel aannemelijker dat het etnisch gemotiveerde geweld op de Balkan in het algemeen en het Servisch-Albanese conflict in Kosovo in het bijzonder veel complexer en genuanceerder in elkaar steken dan het verhaal van de *good guys* en de *bad guys*. De historische oorzaken voor de inter-etnische spanningen en geschillen in ex-Joegoslavië zijn vooral van sociaal-economische en (geo-)politieke aard en kunnen derhalve niet uitsluitend teruggevoerd worden tot het constructivistische probleem van etniciteit, of, zoals J.W. van der Meulen het doet voorkomen, de 'Servische ambities'.³

De these van de Albanese onschuld is, zoals gezegd, niet houdbaar en daarom is het Kosovaars-Albanese separatisme niet legitiem. Du Pont roept met zijn steun voor de afscheiding van Kosovo in ieder geval de vraag op waarom separatistische terreurorganisaties in het Westen niet hetzelfde recht zouden mogen genieten. Ook is de vraag gerechtvaardigd waarom het zelfbeschikkingsrecht in voormalig Joegoslavië door de internationale gemeenschap (en de auteur) zeer selectief wordt toegepast. Heeft het Westen in het verleden *überhaupt* wel vastgehouden aan het principe van het multiculturalisme in voormalig Joegoslavië?

Eveneens moeten we de mythe doorprikken die gebaseerd is op de veronderstelling dat de inter-etnische verhoudingen in Kosovo baat hebben gehad bij de NAVO-bombardementen en de westerse partijdigheid in het conflict. Het komt mij voor dat door de escalatie van geweld de bevolkingsgroepen verder van elkaar afstaan dan ooit te voren. In dit verband is het voorts typerend dat Van der Meulen meent dat we na de NAVO-operatie *Allied Force* in Kosovo te maken hebben met een 'afgenomen kans op nieuwe massale uitbarstingen van geweld, dit mede dank zij de aanwezigheid van internationale vredes machten'. Met de anti-Servische pogrom van 17 maart 2004 nog vers in het geheugen, getuigt deze redenering van

weinig realiteitszin. Ook Du Pont negeert het feit dat het met de 'multiculturele samenleving' in Kosovo, voordat de NAVO-bombardementen plaatsvonden, beter was gesteld, maar Van der Meulen gaat hierin nog een stap verder: de NAVO, en de Amerikanen in het bijzonder, wordt zelfs de totstandkoming van het vredesakkoord van Dayton toegerekend. Het feit dat de strijdende partijen reeds in een patstelling verkeerden en 'klaar' waren voor een vredesregeling, doet aan die misvatting blijkbaar niets af.

Een tweede halve waarheid uit de pen van Du Pont is de bewering dat de toekomstige politieke status van Kosovo met Resolutie 1244 van de VN-Veilighedsraad 'in het ongewisse' werd gelaten en dat deze status dus door onderhandelingen nog tot stand moet komen. Niet alleen is met Resolutie 1244 de 'sovereiniteit en territoriale integriteit' van Servië en Montenegro gewaarborgd, maar bovenal is bepaald dat in de toekomst sprake moet zijn van 'substantiële autonomie en wezenlijk zelfbestuur' voor Kosovo. Met andere woorden, de toekomstige politieke status van het VN-protectoraat ligt *binnen* de grenzen van Servië (en Montenegro). Dit is thans het enige legale vertrekpunt van waaruit de internationale gemeenschap de toekomstige status van Kosovo zou kunnen begeleiden. Om te komen tot een compromisvoorstel waar alle gematigde krachten mee zouden kunnen leven, moet daarbij in ieder geval rekening worden gehouden met het in het Westen hooggehouden principe van het *historisch recht*, waarop de Servische staat een beroep doet, en het *etnisch recht* van de Kosovo-Albanen, die de afgelopen decennia een ware demografische explosie hebben laten zien.⁴

Tot slot is het opmerkelijk dat Du Pont een poging waagt de lezer tevens voor te houden dat het radicaal-islamitische idee van een Groot-Albanië onder de politieke elite van Kosovo nauwelijks leeft.⁵ Dit scenario, dat altijd het einddoel is geweest van de UÇK-opstandelingen en vrij populair is in de Servische provincie, mag zeker niet worden uitgesloten. Het betekent evenwel dat er, net als bij het scenario van onafhankelijkheid, sprake zal zijn van een mono-etnische samenleving in Kosovo. Van der Meulen merkt dan ook terecht op dat de Albanese criminele organisaties, die veelal vanuit Kosovo opereren en met de politieke elite verweven zijn, door Europol als 'the main threats to the EU' worden beschouwd.

Al met al lijkt het me veel gepaster indien alle betrokken partijen een evenwichtiger, integrale

benadering en een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het recente verleden op de Balkan zouden voorstaan en in die geest aan toekomstige scenario's voor Kosovo en de Westelijke Balkan zouden werken. Zonder die bereidheid, waaraan ook de Europese Unie zich zou moeten committeren, heeft de gezamenlijke Europese toekomst van de Balkanvolkeren weinig kans van slagen. In dat geval zal een voedingsbodem voor toekomstige etnisch gemotiveerde spanningen en conflicten in Zuidoost-Europa moedwillig overeind worden gehouden.

Noten

- 1 Jan Marijnissen & Karel Glastra van Loon, *De laatste oorlog*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij L.J. Veen, 2000, blz. 44.
- 2 *Ibid.*, blz. 87-90 en 104.
- 3 Zie hieromtrent V.P. Gagnon Jr., *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*, Londen: Cornell University Press, 2004; en Gojko Vucković, *Ethnic Cleavages and Conflict: The Sources of National Cohesion and Disintegration. The Case of Yugoslavia*, Aldershot: Ashgate, 1997.
- 4 Voor een nadere uiteenzetting van dit constructieve voorstel zie Branislav Krstić-Brano, *Kosovo. Facing the Court of History*, New York: Prometheus Books, 2004.
- 5 Vgl. Edwin Bakker, 'Al-Qaida-connecties op de Balkan', in: *Ablak*, nr. 2/2005, blz. 2-3.

Predrag Vitković is werkzaam als adviseur etnische minderheden bij Stimulans, het provinciale Centrum voor maatschappelijke ontwikkeling te Rotterdam. Voorts volgt hij de opleiding Oost-Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

Gemeenschappelijke waarden van Europa: is er leven na het Nee?

Anna van Bodegraven, Peter van Deutekom,
Hans Groen en Ernst John Kaars Sijpesteijn
(red.):

De waarde van Europa. 25 meningen over de EU.

Wormer: Immerc BV i.s.m. de Vereniging
Democratisch Europa, 2005; 128 blz.;
9,95 euro; ISBN: 90-6611-460-6

Het massale 'Nee' op 1 juni jl. van het Nederlandse electoraat kort na het Franse 'Non' betekende het einde van de Grondwet. Desalniettemin reppen de initiatiefnemers van het raadplegend referendum van een succes.¹ Dit lijkt nogal naïef, als succes wordt gedefinieerd als een hoog opkomstcijfer van in het bijzonder tegenstemmers, aangezien de auteurs eerdere kritiek beamen dat het budget té gering was en de voorbereidingstijd té kort,² waardoor er weinig kennis van zaken was bij de kiezers. De stelling van de Tweede-Kamerleden die het initiatief hadden genomen voor het raadplegend referendum dat 'heel Nederland debatteerde over een wezenlijk onderwerp', lijkt overdreven, maar toegegeven dient te worden dat er zich na 50 jaar stilte een pril Europa-debat in Nederland aftekende. Dit debat werd gevoerd door een veelvoud aan bijeenkomsten en publikaties.

De waarde van Europa, een boek van 128 pagina's waarin 25 bekende Vlamingen en Nederlanders hun visie geven op de waarden waarop de Unie berust, is één van die publikaties die kort vóór het referendum verschenen. In dit boek, een initiatief van de Vereniging Democratisch Europa in samenwerking met de stichting Codename Future, ligt het blikveld geheel op artikel 1-2 van de Grondwet, waarin de waarden van Europa zijn opgenomen, zoals

eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Zoals ook in de column van deze aflevering van de *Internationale Spectator* wordt opgemerkt, is bij dergelijke thematiek een inleiding van Jan Peter Balkenende onontbeerlijk. Kritiekpunt zou kunnen zijn dat een boek dat slechts één artikel uit de (omvangrijke) Grondwet benadrukt, geen wezenlijke *input* kan leveren voor een grondwettelijk debat.

Juist de focus op dit ene artikel maakt dit boek, ook na het referendum, echter nog steeds actueel. De waarden uit artikel 1-2 zijn immers niet universeel Europees, zoals ook de samenstellers in hun inleiding beamen. Hiermee raakt het boek aan de actuele vraag over de 'Grenzen van Europa', met direct hieraan gekoppeld de diepe (politieke) verdeeldheid in de huidige Unie inzake het dossier-Turkije, alsmede aan de vraag waar Europa voor staat. Een vraag die ook in Nederland leeft, aangezien de SP één dag na het referendum het initiatief nam voor een Brede Maatschappelijke Discussie dit najaar, 'ten einde antwoorden te vinden op de vraag waar we met de Europese samenwerking naar toe willen'.

Als we afgaan op de meningen van de 25 geïnterviewden, afkomstig uit politiek, wetenschap, muziek, media, vakbeweging enz., die ieder hun drie belangrijkste (Europese) waarden vermelden, kan deze vraag niet onduidelijk worden beantwoord. Een kleine bloemlezing van de koppen waarmee de diverse bijdragen aanvangen, illustreert dit: 'Dit stelsel van waarden zou maatgevend moeten zijn'; 'De Europese Unie zou zich primair moeten inzetten voor demo-

cratie wereldwijd'; 'De eerbied voor de menselijke waardigheid ontplooit zich in een democratisch bestel'; 'Het nationalisme moet worden uitgeschakeld'; 'De beste garantie voor de menselijke waardigheid is actief burgerschap'; en 'Als je geen gedeelde waarden en normen hebt, krijg je een hele akelige samenleving.' Een pluriforme interpretatie dus van het waardenprincipe, zoals verwoord in artikel 1-2. Wanneer 25 burgers uit één homogene taalgemeenschap het al niet eens worden over de interpretatie van dit ene, specifieke artikel, zal dit in een Unie van meer dan 450 miljoen burgers even zoveel interpretaties opleveren van de Waarde(n) waar Europa voor staat.

De ervaring met het raadplegend referendum heeft geleerd dat het debat, vrij naar Mitterrand, over van alles gaat behalve over het onderwerp van het referendum. Daarin schuilt ook het gevaar van de Brede Maatschappelijke Discussie. Niet de burger dient aan te geven 'Quo Vadis Europa', het is juist de taak van de politiek een samenhangende visie op (de toekomst van) Europa te formuleren. 'Daartoe [...] moet de nationale politiek in Nederland doen wat men zolang heeft nagelaten: Europese integratie inzet maken van het dagelijks partijpolitiek spel.'³

Dit boek weerspiegelt de maatschappelijke discussie die ten tijde van het raadplegend referendum plaatsvond. Diverse geïnterviewden verwoorden concrete onderwerpen, zoals de bestrijding van terrorisme, een terrein waarop de Unie in de toekomst tot nauwere samenwerking zou moeten komen ten behoeve van de waarborging van vrede en veiligheid; het gegeven dat veel landen sterker zijn dan één; de

toename van corruptie door de Oost-waartse uitbreiding; en het lidmaatschap van Turkije.

De vergelijking met de Verenigde Staten komt ook enkele malen ter sprake, waarbij geconstateerd wordt dat de Verenigde Staten en de Europese Unie zich niet laten vergelijken, terwijl de essentie van een verenigd Europa niet mag liggen in vorming van een sterk blok tegen de enige huidige wereldmogelijkheid.

Veel geïnterviewden benadrukken dat perceptie van waarden zich al op zeer jonge leeftijd ontwikkelt. Opvoeding en opleiding leveren een essentiële bijdrage bij de vorming van de visie van de Europese burger van de

toekomst. De interviews in dit boek, dat zich specifiek richt op het voortgezet onderwijs, leveren de achtergrond van de digitale leeromgeving van Codename Future, een populair interactief intranet voor scholieren. Hierin schuilt de kracht van dit boek: door *role models* aan het woord te laten over Europese waarden, wat die dan ook precies mogen zijn, wordt Europa in het onderwijs, Europa in de politiek en Europa in het dagelijks leven voor de volgende generatie wellicht de normaalste zaak van de wereld. Europa is immers best belangrijk!

Gera Arts & Rob Boudewijn

Noten

- 1 Niesco Dubbelboer, Farah Karimi & Boris van der Ham, 'Referendum over Europa was een succes', in: *de Volkskrant*, 9 juli 2005.
- 2 R. Boudewijn, 'Nee van vandaag stoelt op afkeer en wantrouwen', in: *Trouw*, 1 juni 2005.
- 3 Jan Rood, 'Wind gezaaid, storm geogost. Na het nee. Europa in analyse', in: *Socialisme & Democratie*, nr 6 (2005), blz. 20.

Gera Arts is studente Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en was als stagiaire verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP). *Rob Boudewijn* is senior fellow van hetzelfde programma.

Uit de achterkamers van de EU

Ben van der Velden:

De Europese onmacht. Scènes uit de achterkamers.

Amsterdam: Meulenhoff; 2005; 288 blz.; 18,50 euro; ISBN: 90-290-7565-1

'De Europese onmacht kan de komende jaren alleen maar toenemen. Omdat een Europees democratisch bestuur ontbreekt, komen landen op voor wat zij als hun nationale belangen beschouwen. Als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie zijn er minder gemeenschappelijke belangen. De landen in het oosten zijn arm, de landen in het westen zijn rijk en de landen in het zuiden, die tot voor kort de enige arme waren, willen niet dat hun financiële steun vermindert. Een Europees buitenlands beleid bestaat niet. En hoeveel afspraken ook worden gemaakt, één Europese economische politiek is er ook niet. Sociaal beleid is een

zaak die de lidstaten angstvallig als nationaal domein bewaken. Europa is vooral dat geworden waartoe een aantal landen, met Groot-Brittannië voorop, het altijd wilden beperken: een vrijhandelsgebied.'

Met deze karakterisering sluit voormalig Europa-correspondent van *NRC Handelsblad*, Ben van der Velden, zijn boek *De Europese onmacht* af. Dat boek gaat in werkelijkheid overigens meer over de ondertitel: 'Scènes uit de achterkamers'. Van der Velden beschrijft aan de hand van zijn eigen door de jaren heen opgespaarde notities en waarnemingen de periode vanaf 1997 tot vorig jaar. Hij geeft een ontluisterend maar niettemin veelal wel toepasselijk beeld van de belabberde manier waarop de Europese Unie functioneert. Het Europees Parlement ('richt zich zelden op de echt belangrijke kwesties') en de Commissie moeten eraan geloven. De staatshoofden en regeringsleiders worden evenmin gespaard.

De 'scènes uit de achterkamers' zijn vaak rake typering van de talloze etentjes, interviews, gesprekken-off-the-record, briefings en persconferenties waarmee de EU-correspondent zijn dagen slijt. Van der Velden is een nieuwsgager. Hij krijgt bij de Europese Raad zelfs vanuit de toiletten telefoontjes van diplomaten. Met hun mobieltje proberen zij via de media de onderhandelingen in die Raad, zodra die niet naar hun zin verlopen, bij te sturen.

Van der Velden verhaalt over zijn sessies met de volgens hem onbenulige Commissievoorzitter Prodi 'met gesloten ogen op de bank liggend'. Over premier Kok, die de functie van Conventievoorzitter 'bijna voor het oprapen had', maar niet doorbeet. Over kanselier Kohl, 'die altijd openlijk sprak over mensen die gestraft moeten worden', zoals premier Lubbers. Over Kohls opvolger Schröder, die een halve kerststol oppeuzelt en dan een medewerker plotseling gebaat de rest weg te halen, 'want anders eet

ik alles op'. Over de Top van Biarritz (2000), die mislukt door het geschreeuw van de leiders van de grote landen tegen de 'kleintjes'. Over Van den Broek en Brittan, jarenlang twee aartsrivalen in de Europese Commissie en daarom naar verluidt 'een amusant explosief paar'. Over premier Berlusconi, die ... enzovoorts.

Nederland heeft in het genoemde tijdperk twee keer hoog spel gespeeld. En twee keer gewonnen. In 1999 veroverde het trio-Kok/Zalm/Van Aartsen in Berlijn wat genoemd werd de Zilvervloot. Via een uitgekiend onderhandelingsspel wisten zij een recordkorting van in totaal ruwweg tien miljard gulden op onze Europese contributie binnen te rijven. In 2002 weerstond premier Balkenende als debutant in Brussel alle collega's. Hij wees als enige het compromis af dat Schröder te voren in een Brussels hotel van Chirac had afgedwongen. Zo verkreeg Nederland te elfder ure de beoogde verdergaande bezuiniging op de landbouwbegroting. Het is curieus dat geen van deze acties ter sprake komt.¹

De vraag is natuurlijk *waarom* Europa zo onmachtig is. De auteur signaleert Jean Monnets befaamde voorspelling over een Europese Poli-

tieke Unie. Die zou door toenemende interdependentie geleidelijk aan vanzelf uit de economische integratie voortkomen. Daarvan is niets terechtgekomen, aldus Van der Veldens juiste conclusie. Maar waarom niet? Dat komt summier ter sprake in het slothoofdstuk.

De Europese landen hechten te veel aan hun soevereiniteit. Het nationale belang staat altijd en overal voorop. De EU-landen zien niet 'dat hun zelfstandigheid alleen maar versterkt kan worden door een Europese politieke integratie'.

Maar gaat deze stelling bijvoorbeeld voor Nederland op? In een Europese Politieke Unie (EPU) vind je Den Haag niet terug. Wij betekenen daarbinnen niks. Zeker niet nu de EU inmiddels al zes leden telt die véél groter zijn dan Nederland. Drie op de vier Europeanen wonen in de grote EU-landen. Is het dan onlogisch dat die de dienst uitmaken? Zie hoe ze al bezig zijn de Europese Centrale Bank te monopoliseren. De Commissie en de Europese Raad volgen daarna. Minister J. Luns counterde al in 1961 vooruitziend de EPU zodra de grote landen van destijds, Frankrijk en Duitsland, die officieel voorstelden.

Veertig jaar later hoopten sommigen (echter tevergeefs) dat met het ontstaan van 'euroland' de EPU nu alsnog wel moest volgen.

Is de Europese Unie daarom een onmachtige surrealistische schepping, zoals de auteur concludeert? Ja en nee. Politieke Unie is inderdaad een luchtkasteel. Maar is dat erg? Je mag verwachten dat de EU, vooral zoals zij vandaag marcheert, alle aangesloten volkeren zoveel mogelijk zichzelf laat blijven. Wellicht is dat op zich zelf wel een mooi einddoel. Zo'n 'Verenigd Europa' heeft vanuit die basis nog een hoop te doen en overleeft elk referendum.

Jan Werts

Noot

- 1 Zie Jan Werts, 'Agenda 2000. Hoe Paars stilletjes in Berlijn de "Zilvervloot" haalde', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 463-469; en 'Hoe Balkenende de Brusselse politiek bedwong', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 455-457.

Dr Jan Werts is zelfstandig EU-correspondent te Brussel.

Ambtenaren drukken stempel op Europese onderhandelingen

**Paul W. Meerts en Franz Cede (red.):
Negotiating European Union.**

New York: Palgrave Mac Millan, 2004; 261 blz.;
£ 55,-; ISBN: 0-4039-4161-0

Negotiating European Union bevat een serie opstellen waarin Europese onderhandelingen vanuit allerlei gezichtspunten worden belicht. De helft van de bijdragen is van de hand van Nederlandse auteurs. De redacteurs stellen in hun voorwoord

dat de Europese Unie in de bestaande literatuur nooit echt als een constant onderhandelingsproces is beschouwd en bestudeerd. De bundel biedt in dit opzicht echter naar verhouding weinig nieuwe inzichten en invalshoeken. Zo is het een gemiste kans dat niet méér aandacht is besteed aan onderhandelingen in en met het Europees Parlement. Door de uitbreiding van de co-decisieprocedure heeft deze instelling de afgelopen jaren veel meer te zeggen gekregen en hierover is nog

veel minder gepubliceerd dan over onderhandelingen in de Raad.

De toegevoegde waarde van deze bundel ligt dus niet zozeer in de nieuwe inzichten, maar vooral in de uitstekende analyse van de rol van de diverse spelers in het onderhandelingsproces in de Raad; Europese Commissie, Permanente Vertegenwoordigingen, nationale ambtenaren, Raadsvoorzitterschap en het in de literatuur vaak onderbelichte Raadssecretariaat. Daarnaast geeft het boek

een levendig beeld van het spel van onderhandelingen, waarbij termen als 'blokkerende minderheden', 'wisselgeld' en 'beperking van gezichtsverlies' aan de hand van concrete voorbeelden worden toegelicht.

Een rond het referendum over de Europese grondwet veel gehoorde klacht was dat in Brussel besluiten genomen worden door ambtenaren, zonder voldoende politieke en democratische controle. En het moet gezegd: lezing van deze bundel maakt inderdaad weer eens goed duidelijk hoe groot de rol van nationale en Europese ambtenaren is bij het voorbereiden en voeren van Europese onderhandelingen.

Hierbij verschillen de auteurs van mening over de vraag of de Europese besluitvorming in de loop der jaren 'politieker' of juist 'ambtelijker' is geworden. Zo meent *Rinus van Schendelen* dat de besluitvorming technischer is geworden en minder politiek, door de toename van de aan de Commissie gedelegeerde uitvoeringswetgeving, terwijl *Mendeltje van Keulen* juist de toegenomen politisering sinds de Europese akte van 1987 benadrukt. Het één sluit het ander overigens niet uit.

Behalve de ambtenaren speelt ook de Permanente Vertegenwoordiging (PV) een nauwelijks te onderschatten rol. De PV vormt een essentiële schakel tussen de onderhandelingen op ambtelijk en die op politiek niveau. De PV heeft een centrale rol bij de onderhandelingen en profiteert van de kennisvoorsprong die ze veelal op Den Haag heeft.

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van onderhandelingen in Brussel is een goede nationale coördinatie van standpunten. *Mendeltje van Keulen* geeft een gedegen analyse van de manier waarop dat in Den Haag in zijn werk gaat. Het feit dat op steeds meer beleidsterreinen wordt samengewerkt, heeft de vanouds centrale rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzwakt. Ministeries formuleren hun eigen

Europese standpunten en BuZa heeft alleen nog een rol bij de onderlinge afstemming tussen ministeries. Bij dit proces van nationale afstemming, zo constateert de auteur, zijn grote lidstaten veelal in het nadeel; zij hebben een te zware coördinatiestructuur, wat ten koste gaat van flexibiliteit, snelheid en heldere prioritering.

Verscheidene auteurs gaan in op de in de literatuur vaak onderbelicht gebleven rol van het Raadssecretariaat, het team van Europese ambtenaren dat de Raad bijstaat met advies en ondersteuning. Het Raadssecretariaat fungeert als het collectieve geheugen van de Raad en vormt, in tegenstelling tot de halfjaarlijks wisselende Raadsvoorzitterschappen, een constante factor. Zijn rol is groter dan men vaak aanneemt, door zijn kennisvoorsprong, beperkte personeelsverloop en reputatie van onafhankelijke en deskundige tussenpersoon. Volgens *Derek Beach* heeft het Raadssecretariaat ondanks deze vermeende onafhankelijkheid wel degelijk een eigen pro-integratie-agenda, met als doel meer beleidsterreinen aan de Europese besluitvorming toe te voegen, met behoud van een sterke rol voor de Raad.

Zeer lezenswaardig is de analyse die *Beach* vervolgens maakt van de rol van de Commissie en het Raadssecretariaat bij de onderhandelingen over Europese verdragwijzigingen in opeenvolgende Intergouvernementele Conferenties (IGC's). *Beach* constateert dat de invloed van het Raadssecretariaat bij deze onderhandelingen in de loop der jaren is gegroeid ten koste van de invloed van de Commissie. De verklaring is deels te vinden in het veranderende karakter van de besproken onderwerpen. In de jaren tachtig ging het om een groot aantal technische maatregelen ter verwezenlijking van de interne markt, daarna om zaken van 'hoge politiek', zoals buitenlands beleid. Vooral bij onderwerpen die zowel politiek gevoelig als 'technisch' complex

waren, wist het Raadssecretariaat een sleutelrol te spelen.

De rol van de Commissie is ook afgenomen doordat ze haar hand nogal eens heeft overspeeld, bijvoorbeeld door haar uitgesproken steun in 1991 voor de federalistische voorstellen van het Nederlands voorzitterschap, die nagenoeg alle lidstaten veel te ver gingen en die leidden tot de beruchte 'Zwarte Maandag'. Overigens geldt ook voor het Raadssecretariaat dat een te duidelijk politiek profiel averechts werkt. Raadssecretariaat noch Commissie kan hierbij trouwens als een 'eenheid' beschouwd worden. Veel hangt af van invloedrijke personen binnen deze instellingen en hun contacten met andere onderhandelaars en met het voorzitterschap.

Enkele auteurs hebben gekeken naar onderhandelingstechnieken en factoren die het onderhandelingsresultaat bepalen. Zo ziet *Dorothee Heisenberg* de omvang van de lidstaat, een langdurig EU-lidmaatschap en een ervaren minister als belangrijke succesfactoren. *Leendert Jan Bal* wijst op het relatieve belang van een beleidsonderwerp voor een lidstaat. Zo hebben kleine lidstaten als Griekenland en Cyprus een bovengemiddelde invloed op de besluitvorming op maritiem gebied: ze steken hier vanwege hun nationale belangen veel tijd en expertise in.

Raadsonderhandelingen zijn sterk gericht op consensus; men laat het zelden op een stemming aankomen. Als er wél gestemd wordt, blijken grote lidstaten zich vaker van stemming te onthouden of tegen te stemmen dan kleine. Ook tijdens hun voorzitterschappen durven grote lidstaten meer hun eigen belangen voorop te zetten. *Dorothee Heisenberg* verbaast zich erover dat de voorstanders van gekwalificeerde-meerderheidsbesluitvorming zich beroepen op democratische principes; juist het in de Raad gebruikelijke streven naar consensus zorgt voor besluiten met een breed draagvlak

zonder echte verliezers. Wél onderkent ze dat deze consensusgerichte aanpak vaak weinig transparant is.

Hoewel er in de Raad weinig gestemd wordt, hangen de stemverhoudingen wel als een schaduw over de onderhandelingen. *Ole Elgström* noemt dit de 'shadow of the vote'. De deelnemers weten precies hoeveel lidstaten nodig zijn voor een meerderheid of voor een blokkerende minderheid. Het is de schone taak van het voorzitterschap lidstaten, al dan niet met kleine concessies, los te weken uit het nee-kamp, om zo de blokkerende minderheid te doen verdwijnen. Zeker kleine lidstaten staan niet graag alleen in hun verzet en maken hun verzet liever te gelde door zich te laten 'uitkopen'. Ook kan

het voorzitterschap bluffen door te constateren dat er een meerderheid is voor het voorstel, in de hoop dat de tegenstanders zich hierbij neerleggen.

De auteurs zijn betrekkelijk optimistisch over de gevolgen van de uitbreiding voor de besluitvaardigheid van de Unie. Zo stelt minister van buitenlandse zaken *Ben Bot* in zijn voorwoord dat de lidstaten beseffen dat ze zich in een Unie van 25 landen nog minder dan voorheen kunnen vastbijten in kleine eigen deelbelangen en dat men zich op de hoofdlijnen moet richten. Heisenberg geeft aan dat de waardering van de 'opbrengsten' van de onderhandelingen bovendien toeneemt als het aantal deelnemers stijgt. Ze illustreert dit 'netwerkeffect' aan de hand van het voorbeeld van een faxap-

paraat: de aanschaf hiervan wordt pas interessant als een grote groep erover beschikt. In een uitgebreide Unie zijn lidstaten dus extra gemotiveerd om resultaat te boeken. Ook Leendert Jan Bal relateert de vermeende traagheid van de Raad. Tijd is een belangrijke factor om draagvlak te kunnen krijgen voor nieuwe ideeën. Als dit draagvlak er eenmaal is, kan het heel snel gaan, zoals onder meer bleek uit de snelle reactie van de Europese wetgevingsmachine op terroristische aanslagen en natuurrampen.

Joep Boerboom

Drs J. Boerboom is werkzaam bij de Europese Commissie.

Het Turkije-debat in Europa: een vergelijkende analyse

Angelos Giannakopoulos & Konstadinos Maras (red.):

Die Türkei-Debatte in Europa. Ein Vergleich.

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005; 242 blz.; 28,90 euro; ISBN: 3-531-14290-9

Deze bundel onder redactie van de in Duitsland werkende Grieken Giannakopoulos en Maras geeft het Europese Turkije-debat weer op drie niveaus: dat van regeringen, politieke partijen en publieke opinie. De argumenten vóór en tegen Turkse toetreding in oude en nieuwe lidstaten, in het Europees Parlement en in Turkije zelf passeren de revue. Zo leren wij dat Oostenrijkers moeite hebben met Turkije als EU-lidstaat, omdat de Turken tijdens het Osmaanse Rijk Wenen hebben belegerd. En dat de Poolse publieke opinie vrij positief is ten opzichte van Turkije, hoewel een Turks lidmaatschap een behoorlijke inkrimping zou betekenen voor de fondsen die Warschau vanuit Brussel ontvangt.

Doel van de vergelijkende analyse is het blootleggen van de oorzaken van de positieve dan wel negatieve houding ten opzichte van Turkije in de diverse lidstaten. Welke rol speelt de economische situatie in een land, hoe belangrijk zijn historische grieven, hoe overtuigend zijn de argumenten van de (in meerderheid positieve) nationale regeringen? Zijn er verschillen tussen de officiële regeringsstandpunten en het nationale partijpolitieke dan wel publieke debat? Luisteren regeringen wel naar de angsten of wensen van hun bevolking?

Lezing van de diverse bijdragen leert dat in vrijwel alle landen de bevolking bezorgdheid toont ten aanzien van de Turkse ambities – in campagnetijd gesteund of aangewakkerd door politieke partijen. Binnen het partijenspectrum is geen ondubbelzinnige lijn te trekken tussen voor- en tegenstanders. De traditionele links-rechts-indeling werkt slechts beperkt als het gaat om het voorspellen van het Turkije-standpunt.

Alleen in Duitsland en Frankrijk is het linkse kamp in meerderheid vóór en het rechtse eerder tegen Turkse toetreding. Tal van argumenten worden aangehaald bij het afwijzen van het land aan de Bosporus: Turkije is te arm en zal de EU te veel kosten; het land past in cultureel, religieus en politiek opzicht niet in de EU; het zou op grond van zijn demografisch gewicht te veel zeggenschap krijgen; de EU kan niet tegelijkertijd uitbreiden en verdiepen; de bevolking is huiverig voor nog meer Turkse migranten; en, ten slotte, toetreding van Turkije brengt de conflicthaarden in het Midden-Oosten te dichtbij.

Giannakopoulos en Maras laten ook zien dat voor nagenoeg elk argument een tegenargument te bedenken is. Zij gaan op dit niveau systematisch te werk. Wat echter ontbreekt is een analyse van hoe het komt dat diverse landen uiteenlopende argumenten hanteren, waarom en in welke situatie het ene punt sterker weegt dan het andere. Waarom spelen economische

problemen in Nederland wél een rol in de opvatting dat Turkije beter niet in de EU kan worden opgenomen en in Duitsland niet? Waarom zijn de nieuwe lidstaten in meerderheid vóór Turkije, hoewel Turkse toetreding ten koste zou gaan van de aanzienlijke geldstromen die nu naar Warschau, Praag en Boedapest gaan? Kun je een top-drie van afwegingen identificeren op basis waarvan 'de burger' in het algemeen beslist over het al dan niet steunen van Turkse toetreding? Is bijvoorbeeld het bedreigd zien van de eigen veiligheid, van werk en van identiteit zo'n universele top-drie? En wie of wat bepaalt of de bevolking Turks lidmaatschap interpreteert als bedreiging binnen deze persoonlijke sferen? Wanneer slagen

regeringen erin andere argumenten 'aan de man' te brengen? Hoeveel macht hebben opiniemakers?

Een dergelijke vertaalslag stelt beleidsmakers in staat in te spelen op veranderingen in de context die de afwegingen van de kiezers zou kunnen bepalen. De Europese identiteitscrisis na het Franse en Nederlandse 'néé' in het referendum over de Europese grondwet kán een reden zijn voor het toenemen van 'anti-Turkije'-sentimenten in de publieke opinie. Evengoed kunnen de Europeanen gevoelig zijn voor het argument van sterkere samenwerking in Europa, inclusief het 'islamitische' Turkije, in de strijd tegen het terrorisme, dat met 'Londen' weer is opgerukt in de Europese huiskamers.

Misschien gaat deze analyse de mogelijkheden van deze bundel te boven. In de afzonderlijke bijdragen worden wel degelijk interpretaties geboden over het 'waarom' van bepaalde trends in de nationale publieke en partij-politieke discussie. Wellicht hebben Giannakopoulos en Maras al een vervolg op het oog: 'Die türkischen Beitrittschancen nach dem Verfassungsdebakel. Prozesse öffentlicher Meinungsfindung im europäischen Vergleich'.

Ute Seela

Ute Seela is verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP).

Nog geen geruststelling over transatlantische kloof

Sebastian Reyn:

Allies or Aliens. George W. Bush and the Transatlantic Crisis in Historical Perspective.

Den Haag: Netherlands Atlantic Association (Atlantische Commissie), 2004; 240 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-73329-15-9

In zijn inmiddels beroemde, voor sommigen beruchte, toespraak bij de herdenking van de Japanse capitulatie van augustus 1945, verklaarde minister van Buitenlandse Zaken B.R. Bot onlangs dat Nederland met zijn trage aanvaarding van de Indonesische onafhankelijkheid 'aan de verkeerde kant van de geschiedenis' was komen te staan. Zestig jaar na dato kon deze moeilijke kogel pas door de kerk, en dat terwijl ons land toch geldt als 'Europees nuchter'.

Voor Amerikanen, stelt Sebastian Reyn in zijn weldoordachte studie over de Amerikaans-Europese relatie in historisch perspectief, zou zo'n erkenning van eigen falen, vroeg of laat, nog veel lastiger zijn. Hun rooskleurig beeld van de rol die zij in de wereld

spelen, maakt het bijna vanzelfsprekend dat de Verenigde Staten altijd aan de goede kant van de geschiedenis staan. Waar buitenlandse politiek in Europese ogen een kwestie is van blijven tobben in een duurzaam onvolmaakte wereld, ziet de Amerikaan zijn land louter het heil brengen waaraan behoefte is. President Bush wil voor de lange termijn vrede stichten, niets minder, en zo een historische opdracht vervullen. Dat is wel een paar grote offers waard. Helaas kunnen de Europeanen niet inzien dat de kost voor de baat uitgaat, maar dat is – in zijn visie – hun probleem.

Reyn geeft een genuanceerd beeld van de historische ontwikkeling en schuwt op een bewonderenswaardige manier clichés. Hij benadrukt dat de spanningen tussen Europa en Amerika niet van recente datum zijn. Al vanaf hun ontstaan hadden de Verenigde Staten een zekere aversie tegen de oude wereld en hielden zich zoveel mogelijk verre van conflicten. Alleen als het niet anders kon, omdat anders hun eigen bestaan

werd bedreigd, mengden zij zich in de wereldpolitiek en pakten dan op z'n Amerikaans door.

In 1917 diende zo'n situatie zich aan. Met tegenzin en eerst onder voorbehoud namen de Verenigde Staten deel aan een oorlog die 'hun oorlog niet was'. De strijd was toen snel gestreden, maar echte toenadering tussen Europa en Washington bleef mede door de mislukking van 'Versailles' uit. Zelfs ten tijde van de Koude Oorlog, die doorgaat voor het hoogtij van de goede betrekkingen, pakten zich boven Atlantis regelmatig donkere wolken samen (de Suez-crisis is een voorbeeld).

Kortom, wat zich na de aanslagen van september 2001 aan wederzijdse ergernissen heeft voorgedaan, wijkt in wezen niet sterk af van veel oudere problemen. Dat de toon thans scherper is dan vroeger, valt te verklaren uit tamelijk unieke factoren. Amerika is nog nooit eerder op zo'n confronterende manier aangevallen, het karakter van Bush persoonlijk – zijn op het arrogante af unilateralistische

inslag – verergert de zaak en Europa's slagvaardigheid is door allerlei omstandigheden gering.

Dit alles gecombineerd vraagt helaas om boze woorden over en weer, maar we dienen, zegt Reyn, te beseffen dat Bush niet alleen veel Europeanen tegen zich heeft ingenomen. Ook zijn eigen land heeft hij gepolariseerd. In zoverre is er, naar het lijkt, minder sprake van een crisis in de Atlantische wereld dan van botsende concepten van internationale politiek, die aan beide zijden van de oceaan hun aanhangers en verdedigers hebben.

Toch slaagt Reyn er niet helemaal in de huidige problemen (om het woord 'crisis' maar te vermijden) weg te relativiseren. Misschien wel tegen zijn bedoeling in, toont hij aan dat een historische analyse van twee eeuwen Atlantische betrekkingen nog geen antwoord geeft op alle vragen. Ook een eeuw geleden domineerden conservatieve Republikeinen de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten, ook toen zat er een eigenzinnig man in het Witte Huis, ook toen speelden commerciële belangen een grote rol, ook toen stonden Amerika en Europa in menig opzicht tegenover elkaar en was het verwijt van arrogantie niet van de lucht. Maar het feit dat die controverse in de Eerste Wereldoorlog grotendeels, zij het tijdelijk, werd bedwongen dank zij de redding van Europa door Amerikaanse interventie, houdt nog

geen belofte in van een even gelukkige afloop in onze dagen.

Op de wereld van nu is veel lastiger een peil te trekken. Niemand weet of Europa en de Verenigde Staten zich de luxe van een woordenstrijd, zoals thans gaande is, kunnen veroorloven, zoals het ook moeilijk te beoordelen is of de huidige bijna-crisis (of toch crisis?) niet in feite veel dieper gaat dan een woordenstrijd. Alle westerse samenlevingen delen zelf immers ook in de malaise. De culturele en sociale cohesie is steeds verder te zoeken. Over een breed front ontbreekt het aan geloofwaardig leiderschap en morele legitimatie.

Op zich zelf boeiende en degelijke hoofdstukken in dit boek over Hobbes en Locke, de jeffersoniaanse en de hamiltoniaanse traditie en de manieren waarop al deze wijzen van denken zich in het Amerikaans buitenlands beleid laten gelden, verschaffen wel herkenning en inzicht, maar per saldo toch geen geruststelling. Het is nuttig opnieuw te beseffen dat de geschiedenis in allerlei vormen pleegt terug te keren. We weten echter ook dat de geschiedenis de geniepige eigenschap heeft zich op vaak doorslaggevende punten juist niet precies te herhalen, en de grote vraag welke punten dat deze keer zullen zijn, krijgt langzamerhand een existentieel karakter.

Uiteindelijk komt ook Reyn met een krachtig pleidooi voor een offensief

om Europa en de Verenigde Staten weer enigszins op één lijn te brengen. Daartoe moeten beide partijen concessies doen en zich van hun betere kanten laten zien. Amerika moet een beetje meer Venus worden (wat het vroeger, met zijn afkeer van Europese 'oorlogszucht', ook was) en Europa iets meer Mars. Zowel hier als daar moeten beleidsmakers zich bezinnen op de oorzaken van de onvrede jegens elkaar. Wordt het anti-Europese denken in de Verenigde Staten (even oud en even sterk als het Europese anti-americanisme) niet gevoed door riskante vooroordelen? Brengt Europa voldoende begrip op voor wat Amerika drijft? Het wordt tijd dat de Amerikanen weer oog krijgen voor de zegeningen van multilaterale politiek (via de Verenigde Naties en andere gremia). De Europeanen dienen zich serieuzer dan tot nu toe af te vragen in wat voor wereld zij zouden leven als er geen Amerikaanse macht bestond, als tegenwicht tegen de chaos. Reyn ontwikkelt hier allerlei verstandige gedachten. Het is te hopen dat zijn boek de lezers krijgt die het verdient.

Doeko Bosscher

Dr D.F.J. Bosscher is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nederland door de buitenlandse caleidoscoop

Pieter van Os (red.):

Nederland op scherp. Buitenlandse beschouwingen over een stuurloos land.

Amsterdam: Bert Bakker, 2005; 253 blz.; 14,95 euro; ISBN: 90-351-2799-4

Paul Wouters:

België-Nederland. Verschil moet er zijn.

Rotterdam: Lemniscaat, 2005; 168 blz.; 12,95 euro; ISBN: 90-5637-696-9

Hoe trekt een klein land de aandacht in de internationale pers? In 1992 stelde Christian Chartier nuchter vast: 'Nederland bestaat in het buitenland alleen bij tussenpauzes.' Soms heeft het even recht op een bijrol op het podium van het wereldtheater. Soms is er even belangstelling, maar vervolgens 'keert Nederland snel op

zijn plaats terug als klein, soms grappig, vaak onbeduidend landje. Het is oneerlijk, maar niet anders,' aldus de oud-correspondent van *Le Monde*.'

Sinds eind 2001 staat Nederland vrijwel onafgebroken in de kijker. De opkomst van Fortuyn, zijn dood, alsmede de moord op Theo van Gogh trokken de aandacht van journalisten

van alle continenten.² Pieter van Os, redacteur van *De Groene Amsterdammer*, ging eind 2004 op zoek en vond honderden berichten, reportages en commentaren. Van Os besloot een selectie te maken uit de berichtenstroom. In *Nederland op scherp* bundelde hij 23 korte en lange stukken, waarvan er drie speciaal voor deze bundel werden geschreven. De artikelen zijn niet alleen afkomstig van journalisten uit de ons omringende landen, maar ook van auteurs uit de Verenigde Staten, Egypte en Libanon. In hoeverre de selectie representatief is, legt Van Os niet uit. Het resultaat heeft een caleidoscopisch karakter gekregen. De meeste analyses zijn genuanceerd, al zitten er bizarre verhalen bij, zoals een serieus bedoeld artikel over de media-aandacht voor de echtheid van de boezem van soapster Georgina Verbaan. Volgens *Rossijskaja Gazeta* zou alle ophef hierover slechts een manipulatie zijn van 'spindoctors' om de aandacht af te leiden van de spanningen tussen christenen en moslims.

De 'schuivende patronen' van Nederlands internationale imago, waarvan Van Os in zijn inleiding spreekt, worden niet 'scherp' in beeld gebracht. Dat kan ook haast niet. Want hoe zou men het imago van vóór 2001 moeten omschrijven? Tulpen, molens en kaas? Zeker, maar ook uiteenlopende zaken als de erfenis van de Gouden Eeuw en de meer recente maatschappelijke experimenten horen daarbij, hoe verschillend men in het buitenland ook mag aankijken tegen zaken als homohuwelijk en drugsbeleid.

De verzamelde beschouwingen geven evenmin een ondubbelzinnig oordeel over de politieke en sociale crisis. Sommige auteurs behandelen de recente spanningen als een louter Nederlands verschijnsel. Daarbij komen uiteenlopende zaken aan bod, zoals de nationale consensuscultuur, het grote aantal WAO'ers en het groeiende ongenoegen over de kleine

criminaliteit. Andere auteurs menen dat sprake is van een internationaal verschijnsel. Zoals Ian Buruma in zijn mooie 'Brief uit Amsterdam': 'Theo van Gogh was een Nederlander en werd vermoord door een Nederlander, en toch is het geen Nederlands verhaal, maar een drama dat vanuit het Midden-Oosten naar het hart van Europa is getransplanteerd. [...] De integratie van moslims heeft in Nederland niet meer gefaald dan elders, maar het land was mogelijk minder goed voorbereid op de heilige oorlog.' (blz. 170)

Hoe verschillend van inhoud en kwaliteit de geselecteerde artikelen ook mogen zijn, *Nederland op scherp* biedt een fraaie staalkaart van recente internationale beschouwingen over Nederland. De aandacht zal ongetwijfeld – zoals Christian Chartier aangaf – tijdelijk zijn.

Wie echter wél bestendig in Nederland geïnteresseerd lijken, zijn de Belgen. Het boek van de Vlaamse organisatie-adviseur Paul Wouters is daar een mooi voorbeeld van. Wouters werkt ruim twintig jaar in Nederland. Hij vond dat het tijd was zijn gedachten over de cultuurverschillen tussen de twee buurlanden op papier te zetten. *België-Nederland* is een leesbaar boek geworden, speels en vol zelfspot. De auteur was in het begin bijvoorbeeld verrast over de directe en uitvoerige manier van communiceren van Nederlanders. Een Belg heeft volgens hem daarentegen vaak aan een half woord genoeg. 'De eeuwenlange strijd tegen het water heeft in de communicatie van de Nederlander niet het raffinement gebracht dat de Belg overhield aan zijn eeuwenlange strijd tegen menselijke overmacht.' Ook de manier van werken verschilt. Wouters kon er maar moeilijk aan wennen dat zijn Nederlandse werkgevers vóór zij aan het werk gaan gedetailleerde beleidsplannen en risico-analyses verwachten. Belgen zijn 'bricoleurs', knutselaars, en beginnen liever meteen aan een klus en handelen dan naar bevind van zaken. *En passant* voorziet

de auteur allerlei gemeenplaatsen van kanttekeningen. Zo moet de legendarische Nederlandse gierigheid volgens hem worden genuanceerd. Belgen besteden inderdaad gemiddeld tweemaal zoveel geld aan hun vakanties, maar daar staat tegenover dat Nederlanders vaker op reis gaan. Het is dus eerder een kwestie van prioriteiten dan van gierigheid.

Wouters wilde geen politieke analyse geven. Toch komen de recente woelingen in Nederland hier en daar aan bod. Dan toont de auteur zich optimistisch. De waan van de dag zal volgens hem verdwijnen. Het poldermodel is geen recente uitvinding. Het zou hem dan ook verbazen wanneer deze stijl van conflictbeheersing zou sneuvelen onder het kabinet-Balkenende.

Een onderwerp dat Wouters met de mantel der liefde bedekt, is de manier waarop vanuit Nederland naar België wordt gekeken. Hier en daar komt de lezer een vooroordeel tegen. Zo gaan Nederlanders die de auteur ontmoet er niet alleen steevast van uit dat hij 'bourgondisch' van aard is; ook krijgt hij na een lezing vaak als enig commentaar te horen: 'wat spreekt u toch beeldend.' Maar verder dan een kort ironisch commentaar gaat Wouters niet. Intussen lijkt het er wel degelijk op dat de belangstelling voor België in Nederland geringer is dan *vice versa*. Is het slechts toeval dat Van Os' bundel helemaal geen beschouwingen van Belgische auteurs bevat?

J.W.L. Brouwer

Noten

- 1 Christian Chartier, *Het verdriet van Nederland. Een Fransman stoeit met de Hollandse ziel*, Amsterdam, 1992, blz. 110.
- 2 Zie ook vijf artikelen in het aprilnummer van dit blad over het afbrokkelend imago van Nederland [eindred.].

Dr J.W.L. Brouwer werkt als onderzoeker op het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen.

Simon Bulmer and Christian Lequesne (red.): The Member States of the European Union.

*Oxford: Oxford University Press, 2005; xix + 399 blz.; £ 18,99
ISBN 0-19-925281-5*

In deze doorwrochte studie wordt nagegaan hoe de wederzijdse beïnvloeding van de EU, haar lidstaten, de lidstaten onderling en diverse instituties haar beslag krijgt. De invloed die er van het Europese integratieproces op lidstaten en instituties uitgaat, wordt 'europeanisering' genoemd. De studie is nog vóór het ratificatieproces van het grondwettelijk verdrag tot stand gekomen en slaat op de toenmalige 15 lidstaten van de EU. Experts uit diverse Europese landen en de Verenigde Staten werkten eraan mee. Ze bevat drie delen: na een (meer analytisch) gedeelte over de rol van de lidstaten bij het uitoefenen van macht en invloed in de EU in het algemeen volgt een deel met gevalstudies van de lidstaten, waarbij Italië en Spanje; de Benelux-landen; de Scandinavische landen; Oostenrijk en Ierland; Griekenland en Portugal te zamen worden behandeld en Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in aparte essays. Er is tevens een essay over de respons die de nieuwe lidstaten teweegbrachten. Ieder hoofdstuk bevat een conclusie. Er blijken duidelijke onderlinge verschillen in respons tussen de lidstaten te zijn al naar gelang hun belangen, situatie en opvattingen over beleid en integratie. Deel 3 gaat over de europeanisering van de instituties van de lidstaten, zoals regeringen en andere overheidsorganisaties, parlementen, politieke partijen en belangenorganisaties. Ook de europeanisering van hun nationale beleid en economie komen aan bod. In het essay 'The Europeanization of National Economies?' onderscheidt Vivien A. Schmidt (Universiteit van Boston) drie soorten kapitalisme: het Britse marktkapitalisme, het Duitse

geleide ('managed') kapitalisme en het Franse staatskapitalisme. Hoewel de Europese economische integratie een zekere mate van convergentie teweeg heeft gebracht, is er geen enkel Europees model in de plaats van de nationale modellen gekomen. In een slothoofdstuk wordt o.m. opgemerkt dat de EU opnieuw een belangrijke transformatie ondergaat. Het proces van het effectueren van de nog niet geratificeerde Europese Grondwet wordt 'a major challenge' genoemd. Het uitbreidingsproces is nog steeds gaande en zal Europa nog heterogener maken, zodat ideeën van een 'differentieel' of 'flexibel' Europa opnieuw opgeld zullen doen. De nationale parlementen zullen in het Europa van de 25 meer dan vroeger bij het beleid betrokken zijn. De redacteuren zijn verder van mening dat de literatuur over Europa de intergouvernementele dimensie van het Europese beleid, dat relevant blijft, verwaarloosd heeft. Er zal meer aandacht moeten worden besteed aan de impact van de lidstaten op de EU in plaats van omgekeerd ('inside-out'- in plaats van 'outside-in'-studies).). Ook de introductie van de euro met zijn stabiliseringspact is een vruchtbaar onderwerp van onderzoek. (Bulmer is verbonden aan de Universiteit van Manchester; Lequesne is verbonden aan universitaire onderzoeksinstituten politieke en sociale wetenschappen in Parijs en Praag.) (F.v.d.B.)

Steven L.B. Jensen (red.): Genocide: Cases, Comparisons and Contemporary Debates.

*Kopenhagen: The Danish Center for Holocaust and Genocide Studies, 2003; 263 blz.. (tel.+45 33 37 00 70; web: www.dchf.dk)
ISBN 87-989305-0-8*

In deze bundel treft men een dozijn essays aan over misdaden die alle volgens de schrijvers de betiteling 'genocide' verdienen. Het woord

genocide, aldus Jensen, die verbonden is aan de universiteit van Kopenhagen en die onderzoek deed aan de Universiteit van Edinburgh ('Second War Studies') werd voor het eerst gebruikt door een voor de Duitse invasie naar Zweden gevluchte Pool, Raphael Lemkin. Dit geschiedde in zijn in 1944 gepubliceerde boek *Axis Rule in Occupied Europe*. Hierin werd een naam gegeven aan een misdaad die door Churchill in 1941 werd betiteld als een 'crime without a name'. De bundel begint met een analyse van de Duitse onderdrukking begin 20ste eeuw van de opstand van de Herero's in wat nu Namibië heet, en die, zoals meerdere koloniale conflicten in Afrika, in een slachtpartij onttaarde. 'I believe [aldus de Duitse generaal Trotha] that the nation as such must be annihilated....' De bundel sluit af met een beschouwing over het Internationale Strafhof en Joegoslavië. In dit essay wordt de jurisprudentie van het Hof inzake Joegoslavië om twee redenen aan een nader onderzoek onderworpen: niet iedereen is het ermee eens dat het Servische massale geweld moet worden betiteld als 'genocide', en – afgezien daarvan – bestudering van de toepassing in de praktijk van de leidende definitie van genocide in de 'UN Genocide Convention' is uiterst relevant. Een van de conclusies van de schrijvers van dit essay is dat de definitie van de 'UN Genocide Convention' zijn waarde, via de toepassing ervan in diverse rechtszaken voor internationale tribunalen, heeft bewezen (blz. 353). Verder treft men artikelen aan over de sovjet-terreur, het massale geweld dat in 1947 losbarstte nadat India onafhankelijk werd en in twee delen uit elkaar viel, en is er een artikel waarin de 'killing fields' van Rwanda, Cambodja en Bosnië met elkaar worden vergeleken. Men treft in de bundel tevens beschouwingen aan over actuele debatten over genocide, zoals over de Turkse genocide van de

Armenen en het debat daarover in de Turkse media; 'IBM technologie en het optreden van het Derde Rijk'; en het Duitse idee van de *Endlösung*. In het artikel 'Holocaust, Genocide and European Values' komt onder meer de vraag naar voren of, naast een aantal schone zaken, de holocaust niet evenzeer tot het Europese erfgoed moet worden gerekend. (F.v.d.B.)

Gilles Kepel: The War for Muslim Minds. Islam and the West.

*Cambridge (Mass.)/Londen: The Belknap Press of Harvard University Press, 2004; 327 blz.; 22,10 euro
ISBN 0-674-01575-4*

In deze uit het Frans vertaalde studie betoogt Kepel in de inleiding dat de strijd om de 'minds' van de moslims in het komende decennium niet zal worden uitgevochten in Palestina of Irak, maar in Europa, met zijn grote aantallen moslim-immigranten. Als de Europese steden er de komende tien jaar in zouden slagen hun jonge moslims te integreren en naar een hoger niveau van welstand en ontwikkeling te brengen, zou er een voorhoede kunnen ontstaan die haar godsdienstige broeders een andere visie biedt op het islamitisch geloof en die een uitweg biedt 'out of the dead-end politics that has paralyzed their countries of origin' (blz. 9). Tegen deze achtergrond analyseert Kepel recente ontwikkelingen en strategieën en gaat hij na wat die de daarbij betrokken partijen hebben opgeleverd. Achtereenvolgens behandelt hij de volgende onderwerpen: het falen van de akkoorden van Oslo; de neo-conservatieve revolutie in de Verenigde Staten; de radicalisering van de islam; de aanval op de Twin Towers en de mate van veerkracht van Al-Qaeda; de positie van Saoedi-Arabië en de situatie waarin het verkeert ('Saudi Arabia in the Eye of the Storm', waarin hij onder meer verwijst naar het grote aantal

Saoedi-Arabiërs dat bij de aanslag van 9/11 betrokken was); de gevolgen van de Amerikaanse inval in Irak ('The Calamity of Nation Building'); en ten slotte de 'Strijd om Europa': het opblazen van de forensentreinen in Spanje op 11 maart 2004 maakte duidelijk, dat Europa 'the primary battlefield' was, 'on which the future of global Islam will be decided' (blz. 241). Het zou een illusie zijn, zo betoogt Kepel, te menen dat de moslimjongeren zonder enige moeite naadloos in de gefragmenteerde, complexe en conflictueuze westerse maatschappijen kunnen worden geïntegreerd. Maar de opvatting dat de religieuze leiders noodzakelijkerwijs hun enige vertegenwoordigers (moeten of kunnen) zijn, of dat hun identiteit alleen maar kan worden gedefinieerd door islamitisch radicalisme, moet eveneens worden verworpen. 'The battle for Europe is larger than the one that religious leaders would have these young Muslims fight. It is a battle over the right of self-definition. The war for Muslim minds around the world may turn on the outcome of this struggle.' (blz. 287). (Gilles Kepel bezet aan het Instituut voor Politieke Wetenschappen te Parijs de leerstoel van de Studies van het Midden-Oosten en de Midderrandee. Onder de bronvermeldingen treft men een aantal Franstalige studies over bovenvermelde onderwerpen aan; tevens is er een register). (F.v.d.B.)

Stephen White, Elena Korosteleva & John Löwenhardt (red.): Postcommunist Belarus.

*Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. (www.rowmanlittlefield.com), 2005; xiii + 192 blz.; \$ 65,=
ISBN 0-7425-3555-X*

Deze studie bevat negen essays gewijd aan de situatie in Belarus, dat in het grensgebied tussen Rusland

en het Europese continent ligt, en dat wordt geleid door de autoritaire president Alexander Lukasjenko. De medewerkers aan deze bundel zijn verbonden aan diverse universitaire instituten in Europa, Belarus, Canada en Australië. Een van hen is verbonden aan het instituut Clingendael en een is lid van de delegatie van de Europese Commissie naar Rusland. De essays bevatten interessante statistische gegevens en uitslagen van publieke-opinie-onderzoeken. Na een inleidend artikel, waarin achtergronden worden geschetst van de onafhankelijkheid van Belarus, de post-communistische periode, het presidentschap van Lukasjenko en de uitdagingen waarmee Belarus wordt geconfronteerd, volgt een analyse van de politieke cultuur, geaccentueerd door uitslagen van publieke-opinie-onderzoeken. In een zo'n onderzoek, waarin de vraag wordt gesteld wat men respectievelijk de 'beste' en de 'slechtste' karaktertrek van het communistisch regime vond, antwoordde in 2004 van de ondervraagden 'job security' en 26% 'de bureaucratie'. In volgende artikelen wordt het (aarzeland) ontstaan van een partijstelsel, de kenmerken van het huidige presidentschap en de uitslag van de presidentiële verkiezingen van 2001 geanalyseerd. Bij deze verkiezingen, waarbij Lukasjenko werd gesteund door Poetin, behaalde Lukasjenko 75% van de stemmen, en de twee oppositionele kandidaten resp 15 en 2,5%. Een kenmerkende uitspraak in dit deel van de bundel is: 'President Lukashenko remains the only realistic alternative for a considerable part of the Belarusian electorate, which in a situation of weak parties and institutionally limited pluralism makes any form of liberal democracy difficult to realize.' (blz 74) In aparte hoofdstukken worden de economische kenmerken van Belarus (zijn nog steeds bestaande economische 'commandostructuur') en zijn

relatie tot oost en west geanalyseerd. In dit gedeelte komt onder meer ter sprake de moeilijke keuze waarop men zich moet richten: op integratie in Rusland dan wel in Europa. In het slotartikel: 'Belarus and Postcommunist Democratization' komt onder meer de nostalgie naar het communistisch regime aan de orde, alsmede de mogelijke alternatieven voor een democratie. Het blijkt dat in Belarus de 'democraten' met 39% relatief in de meerderheid zijn, een percentage dat hoger ligt dan in Oekraïne, Rusland en Moldova. Ruim 30% is vóór een sterke autoritaire leider, een percentage dat lager ligt dan in bovengenoemde landen. Volgens de auteur van dit artikel is de steun van het electoraat voor het bewind van president Lukasjeenko de laatste tijd behoorlijk geërodeerd. (White is verbonden aan de Universiteit van Glasgow, Korosteleva aan de Universiteit van Wales en Löwenhardt aan het Instituut Clingendael). (F.v.d.B.)

Arend Jan Boekestijn

discusses the position of France following the negative vote in the French referendum on the European constitutional treaty. He argues that the French debate on the European constitution revealed an identity crisis that was already brewing since the collapse of the Berlin Wall. The French concept of 'Europe puissance' had always been problematic but after 1989 any attempt to use Europe as an elongation of French *grandeur* became more illusive than ever before. The Iraq war demonstrated that France could not prevent an invasion of Iraq and that anti-Americanism only produced European disunity. The failure to create jobs and the habit of the French elite to attribute everything that went wrong to Brussels also contributed to the negative outcome of the referendum. The French identity crisis can only be attenuated if French politicians will have the courage to tell the voters that integration sets limits to *dirigisme* and national *grandeur*.

Jaap W. de Zwaan

discusses the situation in The Netherlands after the Dutch referendum of 1 June regarding the 'Treaty establishing a Constitution for Europe'. Apart from a massive 'no' (61.6 per cent) a huge lack of information has manifested itself with the ordinary citizen. Although the idea of a so-called 'broad public debate' about European integration matters has recently been launched in the Dutch Parliament, the author argues that already by now a lot can – and should – be done in order to improve the level of knowledge of the citizen. Action has to be taken at least at four levels: government, parliament, the media and the citizen him/herself. It is concluded that when the citizen will get used to 'Europe' as a (sort of) self-evident dimension of national policies and politics such an outcome may even have more impact than a successful 'public debate'.

Paul Bordewijk

analyzes the defeat of the Dutch cabinet at the referendum about the European constitution. The Dutch 'no' is consistent with a large number of defeats of local governments at referenda on local issues, due to differences in wealth, in background and in responsibilities between voters and politicians. It is important to observe that the initiative to hold a referendum came from the constitution's supporters. Thus they attempted to legitimize a further step in the Europe-

an integration process. However, the referendum was the first opportunity for many voters to show their reluctance against European regulations. The enthusiasm for the constitution among members of the cabinet was not very high. Their official campaign was unconvincing and unfair. The author pleads for a much stricter interpretation of the principle of subsidiarity as the only possible way to obtain a Dutch yes for a new European treaty.

André Szász

argues that, although there is as yet no consensus on the final destination of European integration, the developments at the turn of the millennium, *i.e.* both widening and deepening of the European Union, seem to foreshadow such ultimate goals. The European citizen instinctively senses this ambition and he feels uncomfortable with it, whereas European politicians tend to handle their credibility with a considerable amount of casualness as far as Europe is concerned. The citizen's uneasiness is further enhanced by the way in which decisions are taken in the EU, *i.e.* either too early or too late – but never at the proper moment. Hence, to many citizens the referendum on the Constitutional Treaty appeared the right opportunity to voice their discontent, even though that referendum did not involve the matters that had raised their uneasiness.

Sir Colin Budd,

the Ambassador of the United Kingdom in the Netherlands, presents the priorities of the British European Union Presidency (1 July–31 December 2005). Moreover, he addresses – and tries to dispose of – the main myths about the United Kingdom's approach to Europe. Thus the author refutes that the British have no feeling for Europe, no vision about Europe, nor real commitment to Europe; similarly unfounded is the myth that the British vision of Europe is limited to the idea of the Single Market or that the United Kingdom would be intent on destroying the Common Agricultural Policy. As regards the Presidency's priorities, the United Kingdom will try to raise the debate about the future of Europe to a higher level of understanding. The EU should meet the challenges of the 21st century by re-discovering the flexibility, innovation and dynamism necessary for global success. This requires a Europe-wide commitment to long-term structural reform, founded on greater flexibility, and starting with a

political commitment to complete the Single Market. The biggest task facing Europe's ruling class is to explain adequately to the citizens what Europe is all about and why the European Union is worth having.

Jan Rood & Peter van Grinsven

argue that the rejection of the EU constitutional treaty in the French and Dutch referendums raises serious questions about the future of the European integration process. Three possible outcomes of this crisis can be foreseen. First, it marks the end of the integration process as a political project, with even the risk of stagnation and disintegration. Secondly, as has been the case with crises before, this crisis too will prove to be the start of a new period of dynamics and progress in the integration process. Thirdly, this crisis offers the member states an opportunity to scale down the ambitions of the integration process to a more modest and realistic level. According to the authors the outcome of this crisis will depend on the depth of the crisis in confidence between the political elite in the member states and their populations, the availability of leadership in the Union and the ability of in particular France and Germany to adapt their economies. This will take time. So it seems reasonable to expect a longer period of stagnation.

Karel van Hoestenbergh & Meine Pieter van Dijk

deal with the Economic Partnership Agreements (EPA's), *i.e.* trade agreements which are currently negotiated between the European Union and regional groups of countries. These EPA's will replace the current trade arrangements between the EU and the ACP (African, Caribbean and Pacific) countries as embodied in the Treaty of Cotonou. The non-reciprocal trade preferences the EU grants to the ACP countries violate the Most-Favoured Nations principle as laid down in article 1 of the World Trade Organization (WTO) Treaty. Hence 'Cotonou' has to be adjusted by the end of 2007 and the EPA's should take effect from 1 January 2008. After elaborating on the pros and cons of the EPA's the authors conclude that it is not very likely the developing (ACP) countries will benefit much from the EPA's.

Edith Drieskens & Sven Biscop

describe the ambitions and possibilities as far as creating one European Union voice in the United Nations Security Council is concerned. The 'Treaty establish-

ing a Constitution for Europe' includes a number of provisions that could strengthen that voice, even without a profound institutional reform of the Security Council. Undoubtedly, the most visible of those provisions is the creation of an EU foreign minister. Introduction of these measures in the near future has been made less likely by the outcome of the French and the Dutch referendums. Yet, the authors argue, while waiting for ratification, the EU Member States could take some steps to strengthen the EU's external voice, including at the UN Security Council.

Sam Rozemond

states that on the road to the June 1 referendum, few were those in the Netherlands who duly noted that both government and parliament, together with prominent scholars, had denied the European treaty, in spite of its wordings, the status of a Constitution. Such unconcern is hard to explain for a country held to abide by high standards of international law. That this commitment, in the past, mostly remained verbal (or not even so) need not surprise us from a point of view of political realism, although one must always keep in mind that hypocrisy tends toacerbate any modern conflict. But the European Union, being of all the world's organizations most likely to live up to democratic values, ought to refrain from trivializing the notion of Constitution. If not, the explicit obligation to promote the international rule of law had better been erased from the Dutch Constitution altogether.