

ARTIKEL

Tot welke coalities leidt Tusks ‘Leaders’ Agenda’?

Tom de Bruijn

Bovenaan de Leidersagenda van voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk staan de hervorming van de eurozone, migratie en de toekomstige financiering van de EU. Deze ‘Leaders’ Agenda’ roept de vraag op of er op deze drie thema’s, gezien de grote belangen die op het spel staan en vanwege de Brexit, die de machtsbalans binnen de EU verstoort, min of meer permanente coalities van lidstaten ontstaan en, zo ja, hoe die de onderhandelingen beïnvloeden.

Toen Herman Van Rompuy begin 2010 startte als eerste vaste voorzitter van de Europese Raad, koesterde hij plannen om de regeringsleiders op gezette tijden bijeen te laten komen teneinde richting te geven aan de koers van de Europese Unie. Zijn goede voornemens werden echter wreed verstoord door de financiële en economische crisis die in 2010 in alle hevigheid losbarstte. Van Rompuy kreeg er zijn handen vol aan. Het heeft bijna zijn gehele ambtstermijn van vijf jaar bepaald.

Zijn opvolger Donald Tusk werd eveneens geconfronteerd met existentiële crises: eerst de toestroom naar Europa van grote aantallen vluchtelingen, vooral uit Syrië, en vervolgens de Brexit. Maar ook de verkiezing van president Trump, die een tendens van Amerikaanse verwijdering van Europa nadrukkelijk onderstreepte. Pas nadat Tusk in maart 2017 was herbenoemd en de schok van de Brexit enigszins was verwerkt, realiseerde hij zich dat de tijd weer rijp was om de Europese Raad zijn rol als spelbepaler te laten vervullen.

Een helse taak voor de EU: moeilijke kwesties oplossen en toch eenheid bewaren

Onder de naam ‘Leaders’ Agenda’ nam hij het initiatief om een aantal belangrijke onderwerpen stelselmatig te laten terugkeren op de agenda van de Europese Raad, teneinde zo grip te krijgen op de grote uitdagingen waar de EU zich voor gesteld ziet. De drie onderwerpen die op de Leidersagenda bovenaan staan, zijn: de hervorming van de eurozone, migratie en de toekomstige financiering van de EU.

“Doel is de inspanningen op te voeren om ook de moeilijkste kwesties op te lossen en tegelijkertijd de eenheid van de EU te bewaren.” Achter dit ogenschijnlijk simpele zinnetje op de website van de Leidersagenda¹ schuilt een uitdaging die niet te onderschatten is. Op alle drie de thema’s lopen de belangen en inzichten van de lidstaten fundamenteel uiteen. Worden de problemen doortastend opgelost, dan dreigt de EU verdeeld te raken; wordt de eenheid bewaard, dan verwateren de oplossingen.

Deze zoektocht van Tusk naar de kwadratuur van de cirkel is ook ingegeven om de wind uit de zeilen van president Macron te nemen. De energieke en vastberaden Fransman ziet het liefst een krachtig kern-Europa rond Frankrijk en Duitsland ontstaan, met als basis de eurozone. De

Leidersagenda – die op dit punt duidelijk is beïnvloed door de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker – moet laten zien dat het ook met z'n 27en kan, om zo nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen.^[2]



© European Council President / Flickr

Voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk en de Franse president Emmanuel Macron voor het Franse Elysée.

De tegenstellingen die daartoe binnen de EU moeten worden overbrugd, zijn talrijk en vormen geen vast patroon. Sterk geschematiseerd, laten ze soms een scheidslijn Noord-Zuid zien, dan weer Oost-West en soms beide. Dit is op zich niets nieuws, maar de verschillen zijn wel dieper dan ooit.

De Leidersagenda van Tusk roept de vraag op of er op de drie thema's, in het licht van de grote belangen die op het spel staan en vanwege de Brexit, die de machtsbalans binnen de EU verstoort, min of meer permanente coalities van lidstaten ontstaan en, zo ja, hoe die de onderhandelingen beïnvloeden.^[3]

Hervorming van de eurozone

De Noord-Zuid-verdeling komt vooral tot uitdrukking op het eerste thema: de hervorming van de eurozone. Gedurende de financiële crisis zijn onder druk van de omstandigheden vérgaande maatregelen genomen die de eurozone robuuster hebben gemaakt. Bijvoorbeeld door nieuwe afspraken over begrotingsdiscipline, maar ook door belangrijke componenten van een Bankenunie, zoals Europees toezicht op alle systeembanken en een regeling voor de afwikkeling van banken die in de problemen zijn gekomen en het loodje leggen.

Twee cruciale vragen liggen nu voor: op welke wijze moet de Bankenunie worden voltooid en moet de EU meer financiële instrumenten krijgen om in geval van economische crisis te kunnen bijsturen? Op het laatste punt heeft met name president Macron herhaaldelijk

voorgesteld de eurozone van een substantieel eigen budget te voorzien. Daarbij hoort in zijn visie ook een ware minister van Financiën van de eurozone en het liefst ook een apart eurozoneparlement.

Noordelijke landen zoals Duitsland en Nederland voelen daar helemaal niets voor. Zij willen de verantwoordelijkheid voor een gezond begrotingsbeleid neerleggen bij de lidstaten zelf. De EU heeft in hun ogen slechts een toezichhoudende rol. Een permanente overdacht van financiële middelen van Noord naar Zuid moet vermeden worden. Over de wenselijkheid van voltooiing van de Bankenunie is men het in theorie weliswaar eens, maar niet over de manier waarop.

Over het algemeen denkt men bij coalitievorming aan samenwerking tussen partijen die dezelfde belangen nastreven, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn

Hierbij gaat het enerzijds om de opzet van een Europees depositogarantiestelsel en anderzijds om een *backstop* voor banken, *in concreto* de omvorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) tot een Europees Monetair Fonds (EMF), met faciliteiten om, bijvoorbeeld, banken in tijden van crisis te herkapitaliseren. Maar voordat er sprake is van *risicodeling* eisen de noordelijke lidstaten van de zuidelijke eerst *risicoreductie*. Vooral in Italië, maar ook in bijvoorbeeld Griekenland, staan de balansen van de banken vol met eigen staatsobligaties⁴⁾ en met slechte leningen uit het verleden en noordelijke landen hebben geen enkele aanvechting om daarvoor garant te staan. Eerst de rommel opruimen dus.

Welke coalities ontstaan er nu bij de hervorming van de eurozone in het licht van deze scheidslijn Noord-Zuid? Over het algemeen denkt men bij coalitievorming aan samenwerking tussen partijen die dezelfde belangen nastreven. Maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Ook landen die tegengestelde belangen hebben kunnen een coalitie smeden. Een voorbeeld bij uitstek is de Frans-Duitse as.⁵⁾ Inhoudelijk verschillen beide landen vaak en sterk van mening. Duitsland wordt tot het noordelijke kamp gerekend, Frankrijk tot het zuidelijke.⁶⁾ Wat hen bijeenbrengt, is de op historische gronden gebaseerde wens gezamenlijk de leiding te nemen in de ontwikkeling van de EU. Die wens veronderstelt bij voorbaat een zekere compromisbereidheid, in het bijzonder van Duitsland. Hierdoor is Berlijn niet altijd een veilige en berekenbare coalitiepartner voor andere noordelijke hoofdsteden.

Zo is Duitsland vanwege zijn opvattingen en zijn gewicht meestal een natuurlijke en verleidelijke bondgenoot voor Nederland, maar van de andere kant ook een onzekere partner, omdat uiteindelijk de strategische samenwerking met Frankrijk en het collectieve belang van Europese eenheid prevaleert boven het inhoudelijke belang. De kracht van coalities van tegengestelde belangen, in het bijzonder de Frans-Duitse as, is dat het compromis dat zij weten te bereiken veelal ook voor andere partijen acceptabel is en, als dat niet het geval is, het toch de onontkoombare basis vormt voor een oplossing. Naar verwachting zal deze situatie zich voordoen bij de hervorming van de eurozone.



© Een symposium over de toekomst van de Europese Centrale Bank (ECB) in 2017.

Een symposium over de Europese Centrale Bank (ECB).

Als reactie zoekt Den Haag nu zijn heil in een coalitie met drie Noordse lidstaten, drie Baltische plus Oostenrijk. Hierdoor plaatst Nederland zich lijnrecht tegenover Parijs. Hoe stevig is dit verbond? De cohesie van coalities van gelijkgezinden is meestal niet bijzonder sterk. Deelnemers kunnen er, al dan niet na druk vanuit Parijs of Berlijn, relatief gemakkelijk uit worden losgeweekt. Het bijzondere in dit geval is ook dat Denemarken en Zweden, beide geen lid van de EMU, er deel van uit maken. Dat wekt zeker irritatie bij Frankrijk. Maar het zijn wel landen met een goede reputatie op het punt van begrotingsdiscipline en juist daar kan president Macron nog veel last krijgen van landen als Italië, zeker nu er in Rome een regering van anti-Europese partijen wordt gevormd.

Daar komt bij dat de belangen groot zijn en er vooralsnog weinig licht zit tussen Rutte's coalitiepartners. Al met al kan deze coalitie dus een stevige rol spelen. In dit spel zal Duitsland, dat niet dolenthousiast is over de Franse ideeën, graag Rutte's coalitie enkele kastanjes uit het vuur laten halen om zelf de band met Parijs te behouden.^[7] Veel meer dan een zeer gematigde hervorming van de eurozone met symbolische tegemoetkomingen zit er dus voor president Macron niet in.

Migratie

Op het gebied van migratie lopen de scheidslijnen voor een deel Noord-Zuid, maar vooral Oost-West. Noordelijke lidstaten verwijten landen als Griekenland en Italië, waar de meeste migranten aankomen, een lakse toepassing van de asielpcedures waardoor het systeem van de Dublin-verordening, waarbij het land van aankomst verantwoordelijk is voor de verwerking van asielaanvragen, onder druk is komen te staan. Ook het Schengensysteem, met zijn open interne grenzen, loopt hierdoor gevaar. De zuidelijke lidstaten verwijten de noordelijke dan weer gebrek aan begrip voor de problemen waar zij zich voor gesteld zien.

Maar de diepste kloof is die tussen Oost en West. De noordelijke lidstaten zijn via afspraken over de opname van vluchtelingen in beginsel wel bereid tot solidariteit met de zuidelijke landen mits deze hun buitengrenzen beter bewaken en de asielpcedures nakomen. Maar landen als Hongarije, Polen en Slowakije zijn daar faliekant op tegen, soms met xenofobische argumenten. Wat de tegenstelling zo onoverbrugbaar maakt, is dat het niet slechts om een eenvoudig verdeelvraagstuk van vluchtelingen gaat, maar dat aan de tegenstellingen een geheel andere maatschappijvisie ten grondslag ligt. De fundamentele waarden waarop de EU is gebaseerd, lijken door enkele voormalige Oostbloklanden niet langer te worden gedeeld, hetgeen tot uiting komt in afschuw van multiculturaliteit en aantasting van de beginselen van de rechtsstaat, waaronder een onafhankelijke rechtspraak en een vrije pers. Migratie is daarmee niet slechts een managementprobleem waar pragmatische oplossingen voor te vinden zijn, maar een vraagstuk van waarden en fundamentele rechten.

De EU heeft grote moeite met het formuleren van een antwoord op deze kloof tussen Oost en West. Dwangmaatregelen zoals de Europese Commissie die nu probeert toe te passen op Polen, hebben nauwelijks resultaat en lidstaten zijn vooralsnog niet bereid echt op te staan tegen een partner. Zowel Noord als Zuid zal zich dus geconfronteerd zien met een kleine maar felle coalitie van de Visegrad-landen die zich zullen blijven afzetten tegen vluchtelingenquota en daardoor de totstandkoming van een integrale oplossing van het migratievraagstuk zullen bemoeilijken.

De Meerjarenbegroting

Zonder twijfel zal dit een negatief effect gaan sorteren op het derde onderwerp van de Leidersagenda, de meerjarenbegroting van de EU. Polen, thans met afstand de grootste netto-ontvanger van EU-gelden (ongeveer 11 miljard euro per jaar) zal letterlijk een prijs gaan betalen voor zijn weinig constructieve houding op migratievraagstukken. De komende financiële onderhandelingen zullen dit keer moeilijker zijn dan ooit door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk. Dit kost de EU netto zo'n 12 miljard euro per jaar. De scheidslijnen lopen op dit thema weliswaar *grosso modo* Noord/West versus Zuid/Oost, maar kunnen per deelonderwerp sterk verschillen.

Vier hoofdthema's domineren. Allereerst is er de tegenstelling tussen landen (vooral uit het Zuiden en het Oosten) die de omvang van de meerjarenbegroting willen vergroten en een groep noordelijke landen, waarvan Nederland, Denemarken en Oostenrijk de harde kern vormen, die de omvang juist zo veel mogelijk willen beperken. Vervolgens is er een tegenstelling tussen nettobetalers en -ontvangers. Dan loopt er een scheidslijn tussen de lidstaten over de vraag waar de EU-begroting nu primair op gericht moet zijn: traditionele thema's als landbouw en cohesie, of moderne onderwerpen als innovatie en grensbescherming. Ten slotte is er een groep vooral noordelijke lidstaten die verdeling van middelen wil koppelen aan conditionaliteit en een groep van vooral oostelijke landen die zich daar tegen verzet.

De Commissie zet landen als Polen en Hongarije het mes op de keel door hun ontvangsten uit het EU-budget te koppelen aan het voldoen aan de beginselen van de rechtsstaat

De Europese Commissie heeft op 2 mei jl haar voorstellen voor het meerjarig financieel kader gepresenteerd. Het interessante aan deze voorstellen is dat zij op onderdelen de drie thema's van de Leidersagenda met elkaar verbindt. Bijzonder is daarbij dat sommige ideeën bedoeld zijn om oplossingen te vergemakkelijken, terwijl andere juist de tegenstellingen op scherp zetten. Zo stelt de Commissie voor om een deel van de EU-begroting te bestemmen voor stabilisatiemaatregelen in geval van economische tegenspoed. Daarmee lijkt zij een handreiking te doen naar president Macron. Maar gezien de beperkte omvang, is het ten zeerste de vraag of hij dit ziet als een reële tegemoetkoming. Voor de noordelijke landen zou het daardoor juist een uitweg kunnen bieden.

De Commissie trekt ook extra geld uit op het gebied van migratie: enerzijds door ook noordelijke landen financieel te steunen bij de opvang en integratie van vluchtelingen, anderzijds door de fondsen voor grensbewaking in zuidelijke lidstaten uit te breiden. Maar zij zet landen als Polen en Hongarije het mes op de keel door hun ontvangsten uit het EU-budget te koppelen aan het voldoen aan de beginselen van de rechtsstaat. Beide landen hebben zich al fel verweerd tegen dit voornemen. In de praktijk zal dit nog moeilijk te effectueren zijn, maar het principe alleen al zal Oost-Europese landen op de kast jagen.

Welke coalities gaan bij de meerjarenbegroting een rol spelen? Vormt Rutte's coalitie met betrekking tot de eurozone ook een basis voor dit onderwerp? Die vraag is relevant omdat zeker op dit terrein het wegvallen van het VK voor Nederland problematisch is. In 2004 kon premier Balkenende bijvoorbeeld samen met Tony Blair het compromisvoorstel van het toenmalig Luxemburgs voorzitterschap onder leiding van premier Juncker met betrekking tot de EU-meerjarenbegroting blokkeren om er later onder Brits voorzitterschap een gunstiger akkoord uit te slepen. Die mogelijkheid is voorgoed voorbij.



© IFRC / Stephen Ryan

De registratie van vluchtelingen op het Griekse eiland Kos.

Het is belangrijk te beseffen dat belangen op onderscheiden terreinen zelden parallel lopen. Een bepaalde lidstaat kan in het ene geval een bondgenoot zijn, in het andere een tegenstander.^[8] En in het bijzonder als het om de meerjarenbegroting gaat, zijn vaste coalities per definitie moeilijk te smeden doordat de standpunten per deelonderwerp sterk uiteen kunnen lopen. In de beginfase van de onderhandelingen kunnen ze nog op bepaalde punten convergeren, bijvoorbeeld over de vraag hoe groot de EU-begroting moet zijn in termen van een percentage van het EU-BNP, maar al spoedig verworden de onderhandelingen over de verdeling van de gelden tot een *zero sum game* en is in feite iedereen elkaars tegenstander. Zelfs de groep van nettobetalers is minder homogeen dan op het eerste gezicht lijkt.^[9] De besprekingen zullen al met al langzaam op gang komen, maar gezien de fundamentele verschillen van inzicht lijkt het uitgesloten dat ze voor de Europese verkiezingen van 2019 worden afgerond, zoals de Commissie graag wil.

Een spannende tijd voor de EU

Al met al gaat de EU dus een spannende periode tegemoet. De externe geopolitieke en economische verschuivingen zullen inwerken op de EU en haar lidstaten. President Tusks opmerking in Sofia richting president Trump dat “met zulke vrienden niemand vijanden nodig heeft” is symptomatisch. De terugtrekking van de VS, de verwatering van het multilaterale systeem, het vertrek van het VK uit de EU, het verdeel-en-heers uit Moskou, de destabiliserende oorlog in Syrië, de financiële fragiliteit en de opkomst van nationalistische bewegingen zijn grote krachten waarmee de EU zich geconfronteerd ziet.

De Leidersagenda is een poging een aantal essentiële vraagstukken bij de horens te vatten. Als het de lidstaten lukt nader tot elkaar te komen wat betreft immigratie en de meerjarenbegroting en als het lukt de financiële risico's te mitigeren en in te dammen en de Economische en Monetaire Unie goed te schragen, inclusief het vervolmaken van de Bankenunie, staat de EU er sterker en eendrachtiger voor. Het kan, maar het vergt *statecraft* van alle Europese leiders.

Noten

[1] Zie alhier de Leaders Agenda (<http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda>)

[2] Dit is ook in het belang van de Commissie zelf, want haar rol als communautaire instelling dreigt bij andere arrangementen te worden uitgehold.

[3] Zie o.a. Caroline de Gruyter, *There is Life for the EU after Brexit*, Carnegie Europe, 22 maart 2018.

[4] De noordelijke landen vinden het essentieel dat de band tussen *sovereign* en de banken verder wordt doorgeknipt om het gevaar van *doom loops* te voorkomen.

[5] In zekere zin is de samenwerking tussen de Benelux-landen daar ook een voorbeeld van, hoewel de sterkste coalities zich tussen hen in het verleden voordeden op institutionele vraagstukken, waar de belangen gedeeld werden.

[6] Zij het dat Frankrijk op enkele onderwerpen eerder tot het noordelijke kamp behoort.

[7] Bondskanselier Merkel heeft steeds meer rekening te houden met de eurosceptische AfD, delen van haar eigen CDU en het CSU. Ook de FDP moet niets hebben van Macrons voorstellen over de eurozone.

[8] Eén voorbeeld: De belangen van Nederland en Oostenrijk lopen parallel bij de hervorming van de eurozone, maar zijn tegengesteld bij de uitbreiding van de EU naar landen van de Balkan.

[9] Bij een generieke oplossing van het nettobetalersprobleem dreigt Duitsland het meest te profiteren. Nederland ziet daarom liever een specifieke regeling via een *lump sum*-bedrag.

Auteur



Tom de Bruijn

Oud-D66-wethouder in Den Haag en voormalig topambtenaar op het gebied van Europese integratie ▶

(https://www.parlement.com/id/vgic1hwvp9ca/th_j_a_m_tom_de_bruijn)