

Een einde aan de Europese integratie?

Kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het
integratiedebat

J.Q.Th. Rood

oktober 2001

CIP-gegevens Koninklijke bibliotheek, Den Haag

Rood, J.Q.Th.

Een einde aan de Europese integratie? Kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het integratiedebat / J.Q.Th. Rood – Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*.

Clingendael-Notitie

ISBN 90-5031-082-6

Desktop publishing: Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3746669
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: cesp@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
Vier einden	11
Verbreiding en verdieping van de Unie: het klassieke dilemma	17
Supranationale dynamiek en intergouvernementele hindernissen	23
Staten en Unie vergeleken	31
Beleidsdynamiek en integratie	37
Uitbreiding en de finaliteit na Fischer	43

Voorwoord

Deze oratie werd op 5 april 2000 uitgesproken. Zij behandelt de vraag of het gebruik van een statelijk perspectief als maatstaf en analysekader voor het Europese integratieproces inzicht biedt in de kracht en duurzaamheid van dit proces. Het referentiepunt daarbij is de wijdverbreide en welhaast klassieke voorstelling van de Europese integratie als een ontwikkeling analoog aan staatsvorming, in het bijzonder het West-Europese proces van staatsvorming. De implicatie hiervan is dat de Europese integratie pas vervolmaakt zal zijn bij de vestiging van een statelijke gezagsstructuur op Europees niveau.

Op 9 mei van het vorig jaar was het vijftig jaar geleden dat de toenmalige Franse minister van buitenlandse zaken Robert Schuman door middel van het naar hem genoemde initiatief voor de oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) het proces van Europese integratie in gang zette. Zijn initiatief, gericht op de verankering van het West-Duitse machtspotentieel, ligt, zo wordt algemeen gesteld, ten grondslag aan de huidige Europese Unie. Bij gelegenheid van de verjaardag van het Schuman-plan sprak de Duitse minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer, op 12 mei in Berlijn een rede uit waarin hij een pleidooi hield voor vaststelling van de politieke finaliteit van

het Europese integratieproces.¹ Na al die jaren van samenwerking en integratie konden de lidstaten van de Europese Unie de vraag naar het einddoel en de finale politieke vorm van het integratieproces in zijn visie niet langer ontwijken. Dit einddoel, zo voegde hij daaraan toe, kon, bij gebrek aan een beter begrip, slechts een federale constellatie zijn.

De rede van Fischer was aanleiding voor een reeks van politieke reacties, met als meest opvallende de rede in de Duitse Bondsdag van de Franse president Chirac, het antwoord aan Fischer van de Franse minister van buitenlandse zaken Védrine, de nadere positiebepaling van de Duitse bondskanselier Schröder en, als voorlopig laatste, de interventie van de Franse premier Jospin.² De lidstaten van de Europese Unie besloten bovendien als uitvloeisel van hun onderhandelingen over het Verdrag van Nice om een breed debat over de toekomst van de Europese Unie te entameren. Als leidraad daarvoor formuleerden zij de zogeheten post-Nice agenda, die gekenmerkt wordt door duidelijk staatkundige connotaties. Zij kwamen tot slot overeen in 2004 een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC) te beleggen, waarop mede met inachtneming van de resultaten van het toekomstdebat besluiten zullen moeten worden genomen over de toekomstige (staatkundige) inrichting van de Unie.

Kortom, de in deze oratie besproken problematiek van de finaliteit van de Europese integratie, in het bijzonder de zin van het gebruik van een statelijk perspectief daarbij, staat sinds de interventie van Fischer uitdrukkelijk op de agenda van de lidstaten. Vandaar dat afgeweken is van het goede gebruik de tekst van de oratie vlak na het uitspreken daarvan te publiceren. Er is gekozen voor publicatie van een bewerkte tekst, waarin het huidige debat over de politieke inrichting van de Unie wat betreft argumenten en oriëntaties op hoofdlijnen is verwerkt. Het manuscript werd in augustus 2001 afgesloten.

-
- 1) Fischer, Joschka, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität des europäischen Integration*, Berlijn, 12 mei 2000 (rede).
 - 2) Daarnaast moet ook gewezen worden op toespraken van de Britse premier Blair en de Belgische eerste minister Verhofstadt.

Inleiding

.....

Een einde aan de Europese integratie? Zoals bij ieder politiek stelsel kan ook in het geval van de Europese Unie de vraag naar het einde van de integratie gesteld worden. In ieder geval is die vraag inzet van een debat dat plaatsvindt onder de noemer van de politieke finaliteit van het Europese integratieproces, en dat toch vooral refereert aan de vraag naar de verdere politieke inrichting van de Unie c.q. de eindbestemming van dit proces. Volgens sommige waarnemers kan die finale vorm alleen een federaal arrangement zijn. Maar dit perspectief vat slechts één van de mogelijke ‘einden’ van het integratieproces samen. Zo kan uit de literatuur en de discussie over de Europese integratie minimaal een viertal benaderingen worden afgeleid, die ieder op eigen wijze een beeld geven van een mogelijk einde van het integratieproces. Vier benaderingen die bovendien het huidige debat over de Europese integratie, in het bijzonder dan dat over de politieke finaliteit, in belangrijke mate weergeven, en die daarmee uitspraken doen over de stand van het integratieproces, het krachtenveld waarbinnen dit functioneert en derhalve over de toekomst ervan. Ieder voor zich zijn zij bovenal representatief voor een specifieke wijze van kijken naar het integratieproces. Wat echter opvalt is dat, alhoewel verschillend in hun visie, deze vier zienswijzen welbeschouwd zijn ingebed in wat het *staatscentrisch paradigma* van de Europese integratie kan worden genoemd. Dit paradigma vormt, alhoewel het niet onweersproken is

gebleven, nog immer het belangrijkste referentiepunt in het wetenschappelijke en publieke debat over de Europese integratie. In de woorden van Wessels: '[a]pparently, it is difficult to discuss integration processes without referring to the "state"'.³

De dominantie van een staatscentrische visie blijkt, ten eerste, in de beschrijving van de Europese integratie als identiek aan de processen van staatsvorming zoals die zich in het bijzonder in West-Europa vanaf de Middeleeuwen hebben voorgedaan. In het geval van de Unie gaat het dan om de vestiging van een statelijke structuur op bovennationaal niveau: het integratieproces als een 're-enactment of the traditional processes of state-building'.⁴ Ten tweede, de voortgang van dit proces wordt ingevolge de statelijke premisse beoordeeld aan de hand van 'een continuüm', met het stelsel van soevereine staten als begin en een Europese gezagsstructuur als eindpunt⁵; d.w.z. op een schaal die loopt van een *intergouvernementele* wijze van besluitvorming naar een *supranationale* 'mode of governance'.⁶ Ten derde, in het verlengde daarvan is er in deze projectie sprake van integratie indien en voorzover een overdracht van nationale soevereiniteit naar het bovenstatelijk niveau heeft plaatsgevonden. Vaak wordt het integratieproces vervolgens beschreven als een strijd om zeggenschap, bevoegdheden en loyaliteit tussen de natie-staat en de supranationale instituties, hetgeen in extreme vorm leidt tot een typering van de integratie als een nul-som spel, waarin het ene niveau slechts aan macht kan winnen ten koste van het andere. In deze

-
- 3) Wessels, Wolfgang, 'An even closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes'. In: *Journal of Common Market Studies*, 35, 2, 1997, p. 269. Volgens Hedley Bull is dat bij uitstek het geval (geweest) bij het Europese integratieproces. Zo schrijft hij dat dit proces 'has been led from the beginning by the conception that the end goal of the process is the creation of a European superstate, a continental United States of Europe – a conception that only confirms the continuing vitality of the "statist" premises'. Zie: Bull, Hedley, 'The state's positive role in world affairs'. In: *Deadalus*, 108, 4, 1979, p. 113.
 - 4) Caporaso, J.A., 'The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post-modern?'. In: *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, 1996, p. 35.
 - 5) Koch, Koen, 'Misbaar over de staat; het proces van "ontstatelijking" in Europa'. In: A. van Staden (red.), *De nationale staat; onhoudbaar maar onmisbaar?* Assen/Den Haag: Van Gorcum/Instituut Clingendael, 1996, p. 27.
 - 6) Zie Stone Sweet, A. & W. Sandholtz, 'Integration, supranational governance, and the institutionalization of the European polity'. In: W. Sandholtz & A. Stone Sweet (red.), *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 8, waar zij schrijven over de transformatie van de Europese Unie van een 'interstate bargain' in een 'quasi-federal polity', die zelf het gevolg is van een proces 'through which supranational governance – the competence of the European Community to make binding rules in any given domain – has developed.'

tegenstelling ligt ingevolge de statelijke premisse tegelijkertijd en ten vierde, een belangrijk obstakel voor de vorming van een supranationale gezagsstructuur besloten. Immers, volgens in het bijzonder de realistische opvatting van de internationale betrekkingen wordt de bereidheid van staten tot samenwerking en integratie noodzakelijkerwijs geconditioneerd door hun streven naar zelfbehoud. Dit laatste laat zich niet of moeilijk verenigen met een vergaande en vrijwillige opgave of overdracht van soevereiniteit. Waarmee met zoveel woorden is gezegd dat de natie-staat zelve het belangrijkste obstakel vormt voor het ontstaan van een supranationaal statelijk arrangement.

Hiermee is ook de klassieke dichotomie in het debat over de Europese integratie aangegeven. Enerzijds is daar de stelling dat de Europese Unie gegeven de taaiheid van de natie-staat niet veel meer kan zijn dan een internationaal regime, 'limited to the collective pursuit of those tasks which protect and enhance the sovereign autonomy of its member states'.⁷ De Unie is, zo bezien, in de kern een verdragsrechtelijke constructie, een internationale organisatie, en bovenal gedoemd dit te blijven. Daartegenover staat de stelling dat de EU 'a kind of polity-in-the-making, and in this sense state-like' is, hetgeen impliceert dat het integratieproces pas vervolmaakt zal zijn bij de vestiging van een volwaardige Europese staatsstructuur.⁸ De eerste stelling vormt de kern van de intergouvernementele benadering van het integratieproces. De tweede opvatting heeft een uitwerking gekregen in de theorie van het supranationalisme.⁹

Dit statelijk paradigma vormt ook een belangrijk baken in het lopende discours over de toekomst van de Europese integratie, zoals dat in het bijzonder sinds de interventie van Fischer wordt gevoerd. Zo neemt Fischer zelf met zijn pleidooi voor vaststelling van de politieke finaliteit een voorschot op een (verdere) constitutionalisering/federalisering van de interstatelijke verhoudingen binnen de Unie. Uit de reacties op zijn stellingname blijkt bovendien dat de tegenstellingen met betrekking tot de gewenste politieke inrichting van de EU zich toespitsen op de verhouding natie-staat versus het federale bestuursniveau

-
- 7) Schmitter, Philip C., 'Examining the present Euro-polity with the help of past theories'. In: G. Marks, e.a. (red.), *Governance in the European Union*. Londen: Sage, 1996, p. 2.
 - 8) Wallace, Helen, 'The institutional setting: five variations on a theme'. In: Helen Wallace & William Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford U.Pr., 2000 (4^e druk), p. 6.
 - 9) Zie voor een bespreking van deze benaderingen: Rood, Jan, 'De politieke finaliteit van het Europese integratieproces'. In: *Vrede en Veiligheid; Tijdschrift voor Internationale Vraagstukken*, 29, 4, 2000, p. 554-574; Rood, J.Q.Th., e.a., *Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2001. Ook: Rosamond, B., *Theories of European integration*. Basingstoke: Palgrave, 2000.

en de daarmee samenhangende verdeling van bevoegdheden. Voorstanders van een confederale, intergouvernementeel-getinte constellatie staan hier tegenover landen die pleiten voor een versterking van de centrale Europese gezagsstructuur langs federale lijn. Vooral dit laatste pleidooi is gebaseerd op de opvatting dat het de Europese Unie bij de huidige stand van het eenwordingsproces nog zozeer ontbreekt aan statelijke attributen, dat zij als een onvolkomen vorm van integratie moet worden beschouwd, met als implicatie dat een voortdurend risico van stilstand en terugval bestaat. Dit argument wordt dan vooral gerelateerd aan de komende uitbreiding, die vanwege de omvang en complexiteit ervan tot een radicale hervorming van de Unie zou nopen.¹⁰ Zonder een voorafgaande ingrijpende hervorming zou het gevaar van overbelasting dreigen en zou de EU een ernstig risico van verwatering en mogelijk zelfs van desintegratie lopen.

De vraag die hier centraal staat, is of het gebruik van een staatscentrisch paradigma recht doet aan het integratieproces? Vormt de Unie bij haar huidige stand van ontwikkeling – d.w.z. als vorm van ‘government without statehood’¹¹ – inderdaad een zodanig instabiel verband dat een imminent gevaar van regressie aanwezig is, en, als logische vervolg, veronderstelt bezwering van dit gevaar de noodzaak tot vestiging van een bovenstatelijke gezagsstructuur op Europees niveau? De stelling die in antwoord op deze vragen zal worden betrokken, is dat het gebruik van de statelijke premisse – zowel als ‘meetlat’ en theoretisch kader – tot een onderwaardering van de kracht en duurzaamheid van het integratieproces leidt. Het integratieproces is robuuster dan veelal wordt aangenomen, hetgeen de resultante is van een wijze van collectieve besluitvorming die zich niet laat omschrijven op het klassieke breukvlak van intergouvernementeel versus supranationaal. De implicatie hiervan is dat hervormingsvoorstellen die afbreuk doen aan deze wijze van besluitvorming eerder schade zullen aanrichten dan dat zij de Unie zullen versterken. Dit laatste gevaar is groter naarmate hervormingsvoorstellen radicaler zijn.

10) Dit argument wordt o.a. gehanteerd door Fischer zelf in zijn reeds genoemde rede. Zijn vrees is dat uitbreiding zonder fundamentele hervorming van de Unie tot overbelasting en een daaropvolgende zware crisis zal leiden. Waar uitbreiding onvermijdelijk is, staat de Unie dan ook, zo stelt hij, voor de fundamentele keuze tussen erosie of integratie (d.w.z. verdieping). Zie: Fischer, *a.w.*

11) Wallace, William, ‘Collective governance; the EU political process’. In: Helen Wallace & William Wallace (red.), *Policy making in the European Union*. Oxford U.Pr. (4^e druk), 2000, p. 530.

Vier einden

Vier einden, dus! Een *eerste* opvatting is die volgens welke het integratieproces zijn doelstellingen heeft verwezenlijkt en derhalve bij de huidige stand van de integratie *af* is. En wie vanuit het Europa van na 1945, vanuit de uitdagingen waarmee het toenmalige West-Europa zich geconfronteerd zag, naar de huidige Unie kijkt, zal toch moeten concluderen, dat die uitdagingen zijn beantwoord: West-Europa heeft zich ontwikkeld tot een veiligheidsgemeenschap, waarbinnen het welhaast endemische vraagstuk van instabiliteit en oorlog is opgelost, met als kern de pacificatie van de Frans-Duitse relatie. De Unie staat voor een zone van niet alleen vrede en veiligheid, maar ook van democratie en welvaart: eveneens doelstellingen van het naoorlogse integratieproces. Een resultaat, bovendien, dat tot stand is gekomen bij afwezigheid van een federaal verband, een architectuur die door velen in de eerste naoorlogse jaren als een noodzakelijke voorwaarde voor vrede, welvaart en democratie werd gezien.¹² Het paradoxale effect hiervan

12) In de terminologie van Karl Deutsch is de Unie een schoolvoorbeeld van een *pluralistic security community*, d.w.z. een politieke gemeenschap van soevereine staten 'in which there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way'. Zie voor dit concept: Deutsch, Karl W., e.a., *Political community and the North Atlantic area*. Princeton, N.J.: Princeton U.Pr., 1957, p. 5.

is dat de huidige pleidooien voor de schepping van een Europese federatie in zekere zin anachronistisch zijn. Sterker, als Scheffer gelijk heeft met zijn stelling dat een projectie van de nationale democratieën op een Europees niveau onwaarschijnlijk want niet werkbaar is, dan is er reden temeer om het pacificatieproject als beëindigd te beschouwen. De finaliteit van de integratie, ligt dan immers, zo schrijft hij, besloten ‘in de bestendiging van de nationale staten als stabiele, democratische rechtsstaten en niet in de poging tot de vorming van een Europese natie en staat, die in essentie deze taken zouden gaan vervullen’.¹³ In deze rede-nering toont Scheffer zich verwant aan de recentelijk vooral van Franse zijde benadrukte relatie tussen staat en natie. Natievorming, zo wordt geponeerd, zou de aanwezigheid van sterke staatsinstellingen veronderstellen en dus in de tijd op staatsvorming volgen. Analooq daaraan zou de volkswil alleen in het kader van een eenheidsstaat op democratische wijze tot uitdrukking kunnen worden ge-bracht. Staat, natie en democratie liggen zo in elkaars verlengde. En waar het in de Unie ontbreekt aan de eerste twee elementen, heeft een Europees geconstitu-eerde democratische orde geen bedding.¹⁴ Men zou dit het *neo-conservatieve* einde van het integratieproces kunnen noemen.

Het *tweede* einde kan worden samengevat in een stelling die Van Staden poneerde naar aanleiding van de totstandkoming van het Verdrag van Amster-dam. Volgens hem lijkt dit Verdrag het einde te markeren van de Europese scheppingsdaden, waarmee hij doelt op het ten einde komen van een periode van ‘constitutioneel constructivisme’: een periode waarin de ‘integratie langs de weg van toepassing van grondwettelijke blauwdrukken min of meer kon worden afgedwongen’.¹⁵ De vraag kan natuurlijk gesteld worden of het integratieproces ooit langs deze route is verlopen. Wezenlijker is echter dat zijn uitspraak model staat voor de opvatting, dat zich de afgelopen jaren een wezenlijke verandering heeft voorgedaan in de aard en grondslag van het Europese integratieproces; in

13) Scheffer, P., *Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie*. Den Haag: WRR, 1995 (werkdokument W86), p. 75.

14) Zie voor deze Franse invalshoek de discussie tussen de Fischer en de voormalige Franse minister van binnenlandse zaken Chevènement, *Le face-à-face Chevènement – Fischer*. In: *Le Monde*, 21 juni 2000. Overigens lijkt deze optiek ook door de Nederlandse regering te worden gedeeld, waar zij schrijft dat de nationale staat ‘bij uitstek’ het kader vormt ‘waarbinnen de democratie gestalte krijgt’. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, 2001*, Den Haag, 2000, p. 17.

15) Zie: Staden, A. van, ‘Einde Europese scheppingsdaden’. In: *Internationale Spectator*, 51, 7/8, 1997, p. 362.

de woorden van *The Economist*, er is sprake van ‘a basic shift in the model of European integration’.¹⁶ Een fase lijkt te zijn ingetreden waarbij het integratieproces, zo wordt gesteld, niet langer plaatsvindt langs communautaire/supranationale lijnen, d.w.z. op basis van richtinggevende initiatieven en beslissingen van de communautaire instellingen en met gebruik van het communautaire instrumentarium, maar in toenemende mate slechts voortgang zal kunnen maken op intergouvernementele grondslag, d.w.z. met een doorslaggevende rol van de lidstaten.¹⁷ ‘The main dynamics have been found in the intensive interactions between national policy-makers’, zo schrijft Helen Wallace.¹⁸ Deze ontwikkeling komt tot uitdrukking in een sterk sturende rol van de Europese Raad, een intensiever bilateralisme binnen de Unie, waarbij met voorbijgaan aan ‘Brussel’ tussen de hoofdsteden onderling zaken worden gedaan, en bovenal in een toenemende gebruik van niet-communautaire methoden van beleidsafstemming en -vergelijking (de ‘open coördinatie’).¹⁹ Ook dit ‘einde’ is in zekere zin het paradoxale gevolg van het succes van de Europese eenwording. Immers, na de totstandkoming van de interne markt en de monetaire unie stuit, zo wordt wel gesteld, het integratieproces sterker op de harde kern van de nationale soevereiniteit: het fiscale beleid, vraagstukken van interne en externe veiligheid, etc. Tegelijkertijd weten de lidstaten zich ook op deze gevoelige terreinen wat betreft hun eigen beleidseffectiviteit in toenemende mate afhankelijk van het handelen van hun mede-lidstaten. Dit dwingt hen tot samenwerking en beleidsafstemming, maar, gegeven de aard van de onderwerpen, dan wel onder condities die hun optimale zeggenschap verzekeren. Dit verklaart dan ook waarom ‘[n]ew areas of sensitive public policy are being assigned by EU member governments to collective regimes, but using an institutional format over which they retain considerable control.’²⁰ Dit is het *neo-gouvernementele* Europa, waarin volgens de één het intergouvernementalisme van de grote landen aan kracht wint, en volgens de ander het integratieproces zich, nu de periode van bindende regelgeving vanuit Brussel voorbij is, langs niet-communautaire weg zal voortzetten. Maar waarin hoe dan ook voortgang slechts mogelijk is op intergouvernementele basis.

16) Zie: *The Economist*, 23 oktober 1999, European Survey, p. 16.

17) De vraag waar in de verklaring van het Europese integratieproces het zwaartepunt ligt, te weten bij de lidstaten dan wel de communautaire instellingen (Europese Commissie en Hof i.h.b.) vormt het belangrijkste twistpunt tussen enerzijds de intergouvernementele en anderzijds de supranationale school van de Europese integratie. Zie: Rood, *a.w. noot 9*, 2000.

18) Wallace, *a.w. noot 8*, p. 6.

19) Zie o.a.: Rood, J.Q.Th., ‘Naar een intergouvernementele Europese Unie?’. In: *Internationale Spectator*, 54, 6, 2000, p. 289-294.

20) Wallace, *a.w. noot 8*, p. 35.

In het *derde* einde leidt datzelfde succes tot een geheel ander traject. De redenering hierbij is dat de integratie tussen de lidstaten zover is voortgeschreden, dat de vraag naar het politieke einddoel ervan niet langer kan worden ontweken, al was het maar omdat een politieke verankering van het integratieproces een voorwaarde is om het bereikte niveau van eenwording veilig te stellen. Een federale constellatie, met andere woorden, als in de tijd logisch volgend complement op de economische integratie. Deze opvatting wordt met verschillende argumenten onderbouwd.²¹ Ten eerste met de stelling dat als gevolg van het Verdrag van Maastricht en de daar genomen besluiten inzake de EMU, en de tweede en derde pijler, en de overeengekomen institutionele hervormingen, het integratieproces zo diep insnijdt in de nationale politieke en staatkundige structuren, dat niet langer volstaan kan worden met het bureaucratische, technische en a-politieke besluitvormingsmodel dat zo kenmerkend zou zijn geweest voor het integratieproces tot nu toe. Bij die aanpak – ook bekend als de Schuman-Monnet methode – werd het proces van integratie, bovenal verzekering van de voortgang ervan, wezenlijker gevonden dan het einddoel. Gegeven de fundamentele onenigheid tussen de lidstaten over de finaliteit van de integratie was er ook geen andere mogelijkheid dan de strategie van ‘creeping competence transfer’, waarbij langs incrementele weg, met de Europese Commissie en het Hof in de hoofdrol, sluipenderwijs meer en meer bevoegdheden van het nationale naar het supranationale niveau werden overgeheveld en weglekten. Deze methode volstaat echter niet langer nu de lidstaten, mede als gevolg van de bereikte voortgang, steeds klemmender voor de vraag naar de finale politieke inrichting van de Unie staan. Die vraag, zo wordt gesteld, dringt zich met name op omdat toepassing van de Schuman-Monnet methode, alhoewel succesvol, een prijs heeft gehad in de vorm van een steeds evidentier legitimiteitsprobleem op Europees niveau, dat scherper naar voren treedt nu het integratieproces dieper de nationale samenlevingen binnendringt. Dit legitimiteitsprobleem laat zich, zo stelt o.a. Fischer, ten principale niet langs incrementele weg oplossen, maar veronderstelt een expliciet en constitutioneel verankerd besluit over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de verschillende Europese bestuurslagen en de vestiging van een daarmee overeenstemmende gezagsstructuur op Europees niveau. Een argument waaraan zich het vooruitzicht van de uitbreiding en de daarmee samenhangende risico’s van aantasting van slagvaardigheid en cohesie binnen de Unie toevoegt. Anders gezegd, gelet op de stand van het integratieproces kan het einddoel geen ander zijn dan de verzekering van de politieke afronding ervan, hetgeen noodzakelijkerwijs de schepping van een federaal verband inhoudt. Immers alleen binnen zo’n constellatie zullen rechtsstatelijkheid, democratische

21) Zie voor een uitwerking van deze argumenten: Rood, *a.w. noot 9, 2001*.

legitimiteit, solidariteit, (externe) slagvaardigheid en binding optimaal kunnen worden verzekerd. Men zou dit de *neo-federale* visie kunnen noemen.

En dit voert tot het *vierde* einde, dat zich als doemscenario heden ten dage in een zekere populariteit mag verheugen, en dan niet als voorkeur maar als gevreesde uitkomst: dat van stilstand, verwatering, en van fragmentatie. Dit einde – het desintegreren van de Unie – dringt zich primair op vanuit het perspectief van de komende uitbreiding, d.w.z. mocht die uitbreiding in onvoldoende mate worden voorafgegaan door een zodanige hervorming van de Unie dat blijvende slagvaardigheid, dynamiek en cohesie verzekerd zijn. Maar er is ook het perspectief van een *hoe dan ook* onvermijdelijke desintegratie en versplintering van de Unie. De Europese integratie wordt dan beschouwd als het historisch product van de Koude Oorlog, dat niet bestand zal blijken te zijn tegen de herstelling van geo-politieke verhoudingen die na 1989 op gang is gekomen. De tijdelijke overgang van het West-Europese statenbestel van een oorlogssysteem naar een veiligheidsgemeenschap is, in deze visie, langs drie lijnen direct met de politieke constellatie van de Koude Oorlog verbonden. Ten eerste, de dreiging van de Sovjet-Unie die de West-Europese staten omwille van zelfbehoud dwong tot samenwerking en derhalve om de eigen onderlinge conflicten te schikken. Ten tweede, de deling van Duitsland, hetgeen het land, geamputeerd als het was, dwong in een positie van onderschikking binnen het West-Europese statenverband. Ten derde, de hegemoniale rol van de Verenigde Staten, die, weliswaar primair gericht was op afschrikking van Sovjet-agressie, in ieder geval latent, ook in belangrijke mate zou hebben bijgedragen aan pacificatie van de intern-West-Europese verhoudingen. Kortom, het welslagen van de integratie als pacificatieproject is direct verbonden met de bijzondere politieke, bovenal bondgenootschappelijke, verhoudingen van na de Tweede Wereldoorlog. Maar nu in al de drie genoemde elementen wezenlijke veranderingen zijn opgetreden, zal, vertraagd door de inertia die eigen zijn aan 'political change', het Europese statenbestel onherroepelijk terugvallen in de vanuit het verleden zo bekende dwingende ritmiek van inter-statelijke machtspolitieke rivaliteit, in ultieme zin tot uitdrukking komend in een streven naar dominantie en hegemonie, met geweld als uiterste middel; een ontwikkeling waartegen de bestaande gemeenschappelijke instituties ook niet bestand zullen zijn. De afgelopen decennia van integratie, samenwerking en stabiliteit – 'de lange vrede' van John Lewis Gaddis²² – zullen achteraf bezien derhalve niet meer dan een vreedzaam, maar kortstondig intermezzo blijken te zijn binnen een voor het overige door onderdrukking, instabiliteit, oorlog en geweld beheerst Europees statenbestel. De Europese integratie

22) Gaddis, John Lewis, *The Long Peace; Inquiries into the history of the Cold War*. New York: Oxford U.Pr., 1987.

van de afgelopen veertig jaar als een voorbij tijdperk en aan haar einde gekomen. Een vooruitzicht dat in het direct verlengde ligt van een *neo-realistische* visie op het integratieproces.

Vier tamelijk tegengestelde opvattingen, die vanuit hetzelfde verschijnsel redenerend tot geheel verschillende observaties komen over de stand, kracht en toekomst van het integratieproces. Alle vier zijn echter stevig ingebed in een statelijk perspectief op de Europese integratie. In het eerste vormt de natie-staat het logisch eindpunt van politieke ontwikkeling en heeft het integratieproces, voorzover de Unie als pacificatieproject geslaagd is en de integratie de levensvatbaarheid van de natie-staat verzekert, zijn eindpunt bereikt. In het tweede is voortgang van de integratie niet uitgesloten, maar dan wel op intergouvernementele grondslag en met een blijvend doorslaggevende inbreng van de lidstaten. Het derde einde preludeert daarentegen op een onvermijdelijke vervolmaking van de Europese integratie in de vorm van een federaal vormgegeven eindarrangement. Ten vierde is er de voorstelling van het statensysteem als een constante dat gegeven zijn anarchisch constellatie tot machtspolitieke rivaliteit veroordeeld is; een omstandigheid waaraan ook de Unie onvermijdelijk weer ten prooi zal vallen.

Verbreiding en verdieping van de Unie: het klassieke dilemma

.....

Nu wordt een eenduidige beoordeling van de integratie ook niet eenvoudig gemaakt door het stop-go karakter ervan, waarbij periodes van stagnatie en vooruitgang elkaar op onnavolgbare wijze afwisselen en crises welhaast een voorwaarde lijken te zijn om doorbraken te kunnen forceren.²³ Ook nu lijkt onzekerheid de toon te zetten. Die conclusie dringt zich in ieder geval op als de euforie bij het intreden van de derde fase van de EMU in 1999 wordt vergeleken met de doemscenario's van nu, dan wel de sombere commentaren naar aanleiding van de moeizame onderhandelingen over het Verdrag van Nice.²⁴ De gemiddelde teneur van de laatste is dat de lidstaten in Nice toch vooral uitblonden door gebrek aan leiderschap en visie, en gedreven door kortzichtig egoïsme

.....

23) Zo stelt o.a. Corbey dat periodes van stagnatie feitelijk de kiemen bevatten van een volgende stap voorwaarts in het integratieproces. In het bijzonder de vrees voor een ongebreidelde beleidsconcurrentie – zelf op gang gebracht door eerdere integratiestappen – zou de lidstaten dwingen tot volgende stappen in het integratieproces. Zie: Corbey, D., *Stilstand is vooruitgang; de dialectiek van het Europese integratieproces*. Assen: Van Gorcum, 1993.

24) Zie o.a.: Brands, Maarten, 'De fragiliteit van het Europese bouwwerk; doemscenario's voor de Europese Unie'. In: *Internationale Spectator*, 55, 3, 2001, p. 115-119.

slechts oog hadden voor de eigen machtspositie; dit ten koste van het communautaire belang. Een tendens die het ergste doet vrezen voor de Unie na uitbreiding. Zo bezien tekent zich een toekomstbeeld af dat verdacht veel lijkt op een aanloop naar het hiervoor als vierde geschetste einde: een dreigende verwatering van de Unie met het gevaar van fragmentatie en hernieuwde statenrivaliteit in het verlengde daarvan. De ironie daarbij is dat de Unie dreigt te bezwijken onder de eigen populariteit.

De reden voor deze sombere bespiegelingen is immers gelegen in de zich aftekenende versnelling van het uitbreidingsproces en de verwachte effecten daarvan op de samenhang en slagvaardigheid van de Unie. Vooral de besluiten van de Europese Raad van Helsinki (1999) inzake de toetredingsonderhandelingen en de kandidaat-status van Turkije, schetsen de contouren van een Gemeenschap die ooit met zes leden begon, die nu is uitgegroeid tot een Unie van vijftien, maar die de komende decennia een ledental van 25 en meer zal bereiken. Een vooruitzicht dat in Nice nog eens werd bevestigd. De vraag is bovendien of het daarbij zal blijven. De uniciteit van deze uitbreiding is immers gelegen in de eigen dynamiek ervan, die tot steeds weer nieuwe aanvragen voor lidmaatschap zal leiden. Een dynamiek waarvan de fundamentele oorzaak gelegen is in het teloorgaan van de naoorlogse blokstructuur. Als gevolg daarvan is het Europese integratieproces geëvolueerd van een door de Oost-West-scheiding ruimtelijk beperkte eenwording tot een pan-Europees en daardoor welhaast onbegrensd proces van samenwerking en integratie, met meer dan een verdubbeling van het ledental, inclusief de Balkan-staten, als toekomstbeeld.

Dit vooruitzicht zou allicht de vraag kunnen oproepen naar de geografische grenzen van Europa; waar houdt het op? Waar ligt in ruimtelijke zin het einde van de Europese integratie? Oud-commissie voorzitter Jacques Delors bestempelde die vraag echter enige tijd geleden als onoplosbaar en als te explosief. De wezensvraag van de Europese integratie betreft bovendien niet de uitbreiding van de Unie zelve. Weliswaar was het besluit in 1999 in Helsinki een vlucht naar voren, maar tegelijkertijd is uitbreiding onvermijdelijk binnen Europa als *geo-politiek* project, zo stelt hij. In die opvatting sluit hij aan bij een breed gedeelde opvatting, dat lidmaatschap van de Midden- en Oost-Europese landen om reden van vrede en stabiliteit, welvaart en democratie onontkoombaar is. De uitbreiding als veiligheidspolitiek project dat erop gericht is 'the zone of peace', nu de huidige Unie omvattend, te vergroten. Een doel dat met de Kosovo-oorlog en de Europese ambities op de Balkan een geheel nieuwe dimensie heeft gekregen.

Maar hoe noodzakelijk die uitbreiding ook moge zijn om geo-politieke redenen, Delors vreest de gevolgen ervan voor het wezen van de Europese integratie: d.w.z. de Europese integratie als *politiek* project; waarmee hij doelt op de

realisatie van de ambities en idealen van het Verdrag van Maastricht.²⁵ In zijn visie: de totstandkoming van een vergaande eenheid van Europa op politiek, militair, economisch en monetair terrein; door hem omschreven als een ‘*fédération des états-nations*’: inderdaad, een federatie van natie-staten.²⁶ Een op het eerste gezicht *contradictio in terminis*, maar een concept waarmee hij toch vooral de noodzaak tot versterking van de politiek bindende elementen binnen de Unie beoogt te benadrukken.

Cruciaal in het betoog van Delors en voor het hier besprokene is echter dat hij Europa als politiek project volstrekt illusoir acht binnen een Unie van 30 of meer leden. Zo’n gezelschap is te omvangrijk en divers om hoe dan ook tot gemeenschappelijke, laat staan ambitieuze doelstellingen te kunnen komen, om maar te zwijgen van de verwezenlijking van deze ambities. Hij pleit dan ook voor de instelling van een avant-garde van lidstaten, een kopgroep van gelijkgezinden die zich tot taak stelt de ambities van het politiek verenigde Europa levend te houden en te realiseren. Alleen binnen zo’n avant-garde zal dit mogelijk zijn. Een pleidooi dat doet denken aan de door de Duitse CDU-parlementariër Karl Lamers enige tijd geleden bepleite *neugründung* van de Europese Unie: een nieuw begin van de integratie, wat hem betreft binnen het gezelschap van de oude zes; een nieuw begin teneinde het einde te voorkomen.²⁷ Een pleidooi dat ook door Fischer wordt omarmd, waar hij, in navolging van eerdere Duitse ideeën over de vorming van een kopgroep van integratiegetrouwen, een kern-groep van landen voorstelt die zich bindt aan het federale project, en die als *Gravitationszentrum* een katalyserend effect op het integratieproces zal hebben.²⁸

Want dat is de dwingende logica van het verhaal van Delors, *zonder politiek kern-Europa geen geïntegreerd Europa*: zonder politiek project zal de Unie verwateren en zal in het gunstigste geval, en daar valt het beladen begrip, niet meer dan

25) *Le Monde*, 19 januari 2000. Delors was niet de enige die zich langs deze lijn uitsprak. Ook de Franse oud-president Giscard d’Estaing en de Duitse oud-bondskanselier Schmidt vreezen de gevolgen van uitbreiding en pleiten voor een federaal verband van natie-staten, gegroepeerd rond een kopgroep. Zie: *Le Figaro*, 11 april 2000.

26) Een begrip waarmee Delors school heeft gemaakt. O.a. Fischer gebruikt dit concept in zijn rede als mogelijk toekomstperspectief voor de Unie. Maar ook Chirac en Jospin bedienen zich van deze terminologie.

27) *NRC Handelsblad*, 12 februari 2000; zie ook de argumentatie van A.E. Pijpers (*NRC Handelsblad*, 9 mei 2000), die voor een politiek initiatief van de ‘zes’ pleit met het oog op de politieke finaliteit van de Unie.

28) Fischer, *a.w.*; de gedachte is ook terug te vinden in de ideeën van de Franse president Chirac, die tijdens zijn rede voor de Bondsdag een instelling van een *pioniersgroep* (uitgerust met eigen secretariaat) voorstelde.

een grote vrijhandelszone resteren. In het gunstigste geval, want als vrijhandelszone zal de Unie ontdaan zijn van haar communautaire structuren, zullen recht en instellingen geen betekenis meer hebben en zal de Unie terugvallen in het intergouvernementalisme van de statenrivaliteit. En in het intergouvernementele Europa, zo waarschuwde de Nederlandse ex-diplomaat Van Walsum reeds enige jaren geleden, geldt het recht van de sterkste.²⁹

Delors refereert aan het aloude dilemma van de verbreding en verdieping van de Unie. Keer op keer is in het verleden gesteld dat uitbreiding van het ledental noopte tot herziening van de bestaande instituties en procedures. Dan is duidelijk dat waar tot op heden van een meer radicale hervorming geen sprake is geweest, in de perceptie van meer waarnemers de aanstaande uitbreiding – vanwege aantal, complexiteit en resulterende heterogeniteit – wèl om een fundamentele hervorming vraagt, op straffe dan van een zodanige aantasting van de slagvaardigheid en daarmee de dynamiek van het integratieproces dat de Unie niet langer meer zal kunnen functioneren als bindmiddel. Dit laatste dan vooral ten opzichte van de grote lidstaten, die hun belangen onvoldoende gewaarborgd weten in een krachteloos integratieverband, dan wel hun ruimte voor autonoom optreden zien toenemen bij aantasting van de Communautaire rechtsorde, maar hoe dan ook sterker hun eigen weg zullen gaan.

Tegen deze achtergrond moeten ook de vooral aan de vooravond van de IGC van Nice veelvuldig te horen pleidooien worden geplaatst voor een hervorming van de Unie met een veel hoger ambitieniveau dan de onopgeloste kwesties van het verdrag van Amsterdam: de beruchte ‘left-overs’.³⁰ Een pleidooi voor een brede, ambitieuze agenda met als inzet een vergroting van de slagvaardigheid door versterking van de Communautaire instellingen en een substantiële reductie van het alles verstikkende unanimitetsprincipe; daarnaast een verdere democratisering van de besluitvorming als onderdeel van een constitutionalisering van de

29) *NRC Handelsblad*, 15 februari 1995. Dat een Fransman, in dit geval Jacques Delors, met deze indringende boodschap komt, hoeft overigens niet te verbazen. Franse politici en beleidsmakers hebben altijd een meer dan gemiddeld besef gehad van de geo-politieke betekenis van Europa. Dat de huidige Unie qua politieke vormgeving een toch vooral Franse inrichting kent, zal een extra reden zijn voor zorg over een mogelijke verwatering. En tot slot is daar de immer aanwezige Franse vrees dat een lossere Unie Duitsland de ruimte zal bieden om het economische en demografische overwicht in politieke zin te kapitaliseren. Een vrees die in het verleden op belangrijke momenten als schakelmechanisme in het Europese integratieproces heeft gefunctioneerd.

30) Zie over deze ‘left-overs’: Rood, J.Q.Th., ‘Amsterdamse left-overs; de uitbreiding en hervorming van de Europese Unie’. In: *Internationale Spectator*, 53, 12, 1999, p. 635-639.

staatkundige verhoudingen binnen de Unie.³¹ Sterker, blijvende dynamiek dwingt, zo werd gesteld, tot een andere wijze van integreren, inhoudende de introductie van grotere flexibiliteit, van structurele differentiatie tussen de lidstaten en, inderdaad, in navolging van Delors, de vorming van een kern-Europa als noodzakelijk voor in het bijzonder de vereiste binding van de lidstaten: de *neugründung* van Lamers, dus.³² Een pleidooi waaraan veelal werd toegevoegd dat de IGC van Nice de Unie de laatste kans zou bieden voor een radicale hervorming. Ná uitbreiding zal dit in een nog groter en diverser gezelschap niet meer lukken³³, hetgeen de lidstaten overigens niet verhinderd heeft om reeds in Nice een ambitieuze agenda voor weer een volgende IGC overeen te komen. Samenvattend, volgens deze optiek zal de Europese Unie in diepte moeten voortgaan om in breedte te kunnen overleven.

-
- 31) Het argument voor zo'n fundamentele hervorming is dan dat de huidige Unie van 15 lidstaten in essentie nog immer functioneert binnen het institutionele kader van de gemeenschap van de 'zes'. Uitbreiding is tot nu toe vooral via de methode van extrapolatie verwerkt. Het gevolg is dat dit kader reeds nu maximaal zou zijn opgerekt als raamwerk voor slagvaardige besluitvorming. Laat staan dat het zou (kunnen) voldoen voor een Unie van 25-plus. Deze redenering wordt o.a. gehanteerd door de Adviesraad Internationale Vraagstukken, waar deze schrijft: 'Momenteel heeft de huidige Unie, met 15 lidstaten, haar grenzen bereikt'. Zie: AIV, *Europa inclusief, II*. Den Haag, 1998, p. 24.
- 32) Deze differentiatie in de vorm van een kopgroep vormt onder diverse noemers (*Gravitationszentrum* (Fischer), pioniersgroep (Chirac), etc.) een constante in de bijdragen aan het finaliteitsdebat. Zie over de verschillende vormen van gedifferentieerde integratie o.a.: Philipart, E. & M. Sie, 'From uniformity to flexibility; the management of diversity and its impact on the EU system of governance'. In: G. De Burca & J. Scott (red.), *Constitutional change in the EU; from uniformity to flexibility*. Oxford: Hart Publ., 2000, p. 299-330.
- 33) Deze redenering werd bij de voorbereiding van de IGC van 'Nice' o.a. door de Europese commissaris voor institutionele hervormingen Michel Barnier gevolgd. Zie: *Financial Times*, 27 oktober 1999.

Supranationale dynamiek en intergouvernementele hindernissen

In het voorgaande zijn de (geo-)politieke parameters aangegeven waarbinnen het debat over de EU zich momenteel afspeelt. Een debat met integratie of fragmentatie als de twee uitersten op het spectrum van mogelijke eindpunten van de naoorlogse evolutie van het Europese statenbestel en met de vraag naar de toekomstige politieke/staatkundige inrichting van de Unie als inzet. Een debat dat daarmee raakt aan existentiële vragen rond de Europese integratie: de vraag naar de stabiliteit van de Unie als politiek systeem; die naar de onomkeerbaarheid van het integratieproces en derhalve het gevaar van regressie. Deze vragen zijn niet nieuw; zij lopen als een rode draad door de naoorlogse Europese geschiedenis. Maar zij vereisen, zo wordt gesteld, als gevolg van enerzijds de recente ingrijpende veranderingen binnen het internationale systeem en anderzijds de ontwikkeling van het integratieproces zelf, dwingend om antwoord. Dan is duidelijk dat analyses die in reactie op het gevaar van verwatering van de Unie een ingrijpende hervorming van de bestaande structuren voorstaan, aansluiten bij wat hiervoor het staatscentrisch paradigma van de Europese integratie is genoemd: de transformatie van het op nationale, territoriale grondslag geconstitueerde statenbestel tot een bovenstatelijke structuur, die over de attributen beschikt die tot op heden waren voorbehouden aan de nationale staat. Een finaliteit die gestalte krijgt in het neo-federale einde van het integratieproces.

De vraag naar de toekomst van het integratieproces, dus. Het is een thematiek die, zo laten de vier einden zien, aanleiding geeft voor geheel verschillende, ja zelfs, tegengestelde observaties en waarderings van het huidige integratieproces. Maar niet het gewenste dan wel gepostuleerde einde is het meest zeggend over het gangbare denken over de Europese integratie, als wel de breed gedeelde opvatting dat de Europese Unie bij de huidige stand van het integratieproces, in haar huidige fase, hoe dan ook een in de woorden van o.a. William Wallace inherent instabiele politieke orde vormt, waarvan ernstig betwijfeld mag worden of deze voldoende ontwikkeld is om de uitdagingen waarmee de Unie en haar lidstaten zich geconfronteerd weten, te kunnen overleven.³⁴

Deze beoordeling van de integratie als onvolkomen en daarmee instabiel blijkt wel in het bijzonder uit de wijze waarop gesproken wordt over de voortdurende noodzaak van dynamiek in het eenwordingsproces en de gevaren van het ontbreken daarvan. Zo sprak Helmut Kohl zich een aantal jaren geleden in zijn zogeheten Leuvense rede uit tegen uitstel van de laatste fase van de EMU; een optie die in die periode gelet op zowel de Duitse als Franse problemen bij het voldoen aan de EMU-criteria, door sommigen als een wenselijke uitweg werd beschouwd uit het dilemma tussen een breed samengestelde maar daarmee instabiele EMU en monetaire eenwording in het kader van een kleine kopgroep. Kohl verzette zich echter tegen uitstel, omdat dit tot afstel zou leiden, waarmee Europa tot jarenlange stilstand zou zijn veroordeeld. En stilstand, zo luidde zijn indringend betoog, betekent achteruitgang met als volgende fase een heropleving van nationalisme. Die ontwikkeling zou in zijn visie de opstap vormen naar een hernieuwd gevaar van oorlog op het oude continent.³⁵ Inderdaad: *Europa oder Krieg!*

Hoe dit ook zij, de boodschap is kenmerkend voor de opvatting dat de Unie geen andere keuze heeft dan voort te gaan; want zonder voortgang dreigt stagnatie. Een leerstuk bovenal, dat zich zo verankerd lijkt te hebben in het denken over de Europese integratie, dat het welhaast de status van een geloofsartikel heeft verkregen: dynamiek als maat aller dingen, als teken van vitaliteit. Tegelijkertijd, en dat is één van die vele paradoxen waaraan de Europese integratie rijk is, is ingevolge de logica van dit leerstuk, gegeven de onvoltooide staat van de integra-

34) Zie: Wallace, William, 'Government without statehood: the unstable equilibrium'. In: Helen Wallace & William Wallace (red.), *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford U.Pr., 1996 (3^e druk), p. 439-460. Ook: Wallace, Helen, 'The policy process; a moving pendulum'. In: Helen Wallace & William Wallace (red.), *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford U.Pr., 2000 (4^e druk), p. 39-64.

35) Kohl, Helmut, 2 februari 1996; zie: *Internationale Politik*, 8, 1996, p. 82-84.

tie, niets zo bedreigend voor de Unie, als succes dat niet gevolgd wordt door volgend succes.

Nu heeft het, zeker het afgelopen decennium, aan dynamiek niet ontbroken. Het opvallende daaraan is echter dat deze niet geresulteerd heeft in een volgroeiende bovenstatelijke structuur met vergaande supranationale bevoegdheden en een daaraan ontleend vermogen om in de woorden van David Easton op gezaghebbende wijze waarden toe te delen.³⁶ De verwachting van die ontwikkeling lag besloten in de premissen van het neo-functionalisme, dat, tot de belangrijkste auteur ervan, Ernst Haas, zijn eigen theorie voor obsoleet verklaarde³⁷, het denken over de integratie beheerste; een theorie, overigens, die gedragen door de *relance* van het Europese integratieproces in de jaren negentig weer school heeft gemaakt, onder de noemers van het *supranationalisme* en het *neo-institutionalisme*.³⁸ Het ontstaan van een bovenstatelijk gezag was in deze opvatting het uiteindelijke gevolg van de eigen dynamiek – het welbekende verschijnsel van sectorale overloop – die het integratieproces indien op gang gekomen, zou genereren.

Deze overloop zou verklaard kunnen worden vanuit de werking van een drietal onderling samenhangende mechanismen³⁹. Ten eerste, de zogeheten ‘expansive logic of sector integration’, inhoudende dat vanwege de functionele samenhang tussen maatschappelijke en economische vraagstukken integratie op het ene terrein slechts succesvol kan zijn indien zij wordt uitgebreid naar aanpalende sectoren. Ten tweede, de veronderstelling dat bij de integratie betrokken transnationale pressiegroepen gelet op hun belang bij een succesvol integratieproces een toenemende druk tot voortgang en expansie zouden uitoefenen. Ten derde, de these dat in de dynamiek van dit proces de communautaire instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie en het Hof, als supranationale entrepreneurs op grond van hun positie van eerlijk makelaar en hun kennis en expertise een doorslaggevende rol zouden spelen bij de initiatie en organisatie van het integratieproces. Het zijn deze drie variabelen in onderlinge samenhang die neo-functionalist tot de voorspelling brachten dat eenmaal op gang geko-

36) Easton, David, *A systems analysis of political life*. Chicago/Londen: The University of Chicago Press, 1979.

37) Haas, Ernst B., *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: University of California/Institute of International Studies, 1975.

38) Zie i.h.b.: Sandholtz & Stone Sweet, *a.w.*

39) De kern van het klassieke neo-functionalisme is te vinden in: Haas, E.B., *The uniting of Europe; political, economic and social forces 1950-1957*. Londen: Stevens, 1958; Lindberg, L.N. & S.A. Scheingold, *Europe's would-be polity; patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1970. Zie voor een bespreking van deze benadering: De Vree, Johan K., *Political integration; the formation of theory and its problems*. Den Haag/Parijs: Mouton, 1972.

men, de integratie zich als een olievlek zou verspreiden, resulteren in een unilineaire en cumulatieve overdracht van bevoegdheden en loyaliteit van het nationale naar het supranationale niveau; een ontwikkeling waartegen steeds machtelozer nationale staten zich niet zouden kunnen verzetten.

Een theorie die wonderwel aansloot bij de door Jean Monnet uitgestippelde integratiestrategie – de eerder besproken methode Schuman-Monnet – waarbij een geïntegreerd Europa zou ontstaan langs incrementele weg, vanuit het domein van de *low politics*, bestuurd door technocraten die zich gesteund wisten door de politieke elites. Een a-politiek proces met uitholling van de natiestaat als inzet, de communautaire wijze van besluitvorming als methode en gemeenschappelijke instituties en regels als middel tot verankering van de integratie. Dit laatste overeenkomstig de opvatting van Monnet, dat ‘rien n’est possible sans les hommes, rien n’est durable sans les institutions’.⁴⁰ Vanuit de economische integratie zou, kortom, sluipend de politieke eenwording ontstaan: eenwording via de achterdeur.⁴¹

Bij alle moeilijkheden die het meten van de Europese integratie oplevert, is één ding in ieder geval duidelijk: deze ontwikkeling naar supranationaliteit heeft zich, zoals gezegd, ondanks een aantoonbare sectorale dynamiek niet voorgedaan. Zo omschrijft William Wallace de Unie als ‘[a] dispersed framework for shared government, without the extended apparatus of a state to provide information as the basis for intelligent policy formulation, with limited and indirect sources of revenue, and with only extremely weak authority to ensure implementation and enforce compliance’, en daarom als ‘the weakest form of confederation’.⁴² De oorzaak van het stokken van de neo-functionele dynamiek kan primair gezocht worden in de geheel verschillende doelstellingen van de bij het integratieproces betrokken landen. Voorzover zij bereid waren tot opgave van soevereiniteit beperkte dit zich bovendien tot strikt die problemen en vraagstukken die zich niet meer vanuit de nationale staat lieten oplossen. Inderdaad, integratie als middel tot instandhouding van de staat; ja, zelfs met volgens Milward als resultaat de redding van de Europese natie-staat: de Europese integratie als overlevingsstrategie.⁴³ Belangrijker is echter dat deze ontwikkeling feitelijk al

40) Monnet, zoals geciteerd in: Lieshout, R.H., *Een waarlijk politiek instrument; Frankrijk, Duitsland en de integratie van Europa*. Bussum: Coutinho, 1996.

41) Fritz Scharpf heeft er daarbij terecht op gewezen dat dit mechanisme vooral werkt bij negatieve (markt-) integratie. Bij positieve (beleids-) integratie spelen veel sterker politieke aspecten een rol, die de lidstaten ook zullen dwingen tot grotere betrokkenheid. Zie: Scharpf, F.W., *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford U.Pr., 2000.

42) Wallace, W., *a.w. noot 34*, p. 450.

43) Zie: Milward, A.S., *The European rescue of the nation-state*. Londen: Routledge, 1992.

eigen was aan de institutionele structuur die aan de Gemeenschap ten grondslag lag: het supranationale compromis dat de lidstaten via de Raadsstructuur de ruimte gaf om hun eigen stempel op tempo en richting van het proces te drukken. Een gegeven dat tot de conclusie leidt dat het supranationale experiment reeds midden jaren zestig met de Franse open stoel politiek ten grave was gedragen.

Ondertussen is zoveel jaar later ook duidelijk dat de ontbrekende consensus over het einddoel niet is afgenomen. De toevoeging van nieuwe leden heeft dit gebrek slechts vergroot.⁴⁴ Natuurlijk, er is het reeds in 1957-58 in het Verdrag van Rome vastgelegde streven naar de 'totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de Volkeren van Europa'. Maar als dit het maximum aan consensus over het einddoel vertegenwoordigt, dan kan men slechts instemmen met Tony Judt als hij het streven naar 'a truly unified Europe', een waarlijk verenigd Europa, als 'a grand illusion' afschrijft.⁴⁵ Een opvatting die vanuit de statelijke premisse bezien, de onvolkomenheid van de huidige integratie en daarmee haar instabiliteit nog eens onderstreept.

Een situatie waarvoor bovendien volgens Stanley Hoffmann geen uitweg bestaat; een redenering waarmee hij ons tot de kern van het staatscentrisch paradigma voert. In een enkele jaren geleden verschenen bundel over de onhoudbaarheid maar onmisbaarheid van de nationale staat, schetst hij een uitermate somber beeld van de Europese integratie. Geheel in lijn met zijn stelling uit 1966 over de taaiheid van de natie-staat⁴⁶, beschrijft hij het integratieproces als nog immer onvoltooid. Eerder, in 1964, schreef hij over Europa's identiteitscrisis: 'Europe today has no clear identity, no profile other than that which a process of industrialization and a process of economic integration has given it. Europe today has no sense of direction and purpose.'⁴⁷ Meer dan dertig jaar later ziet hij geen reden om deze voorstelling van zaken bij te stellen. Integendeel, de Unie is blijven steken in het materiële van de marktintegratie. Van de voorspelde overloop naar het politieke vlak is niets terecht gekomen, met als gevolg dat de integratie een project is zonder enige politieke bezieling. Het federale Europa zal er dus niet komen. Immers, en daarmee sluit hij af, 'we verkeren – sinds het begin – nog steeds in een uitzichtloze sartreaanse situatie: alleen de natie-staten

44) Zie o.a.: Miles, Lee & John Redmond, 'Enlarging the European Union; the erosion of federalism?'. In: *Conflict and Cooperation*, 31, 3, 1996, p. 285-309.

45) Judt, Tony, *A grand illusion?; an essay on Europe*. New York: Hill & Wang, 1996.

46) Hoffmann, Stanley, 'Obstinate or obsolete?; the fate of the nation-state and the case of Western Europe'. In: *Daedalus*, 95, 3, 1966, p. 862-915.

47) Hoffmann, Stanley, 'Europe's identity crisis'. In: *Daedalus*, 93, 4, 1964, p. 1244; zie ook: Hoffmann, Stanley, 'Europe's identity crisis revisited'. In: *Daedalus*, 123, 2, 1994, p. 1-23.

kunnen het Europese project voortbrengen, maar ze blijven tegelijkertijd de geduchtste hinderpaal voor de Meer Volmaakte Unie (met hoofdletters/jr) waarop sommige grondleggers van de Europese eenwording hadden gehoopt'.⁴⁸ Een conclusie waarmee Hoffmann op welsprekende wijze het klassieke integratiedilemma verwoordt: de natie-staat als tegelijkertijd oorzaak van en obstakel voor integratie.

Een conclusie die een verdere theoretische uitwerking heeft verkregen in het werk van Andrew Moravcsik, onder de noemer van het neo- of liberaal intergouvernementalisme.⁴⁹ Zijn werk vormt een reactie op de stellingname dat sinds de jaren tachtig, met de totstandkoming van de interne markt en het Verdrag van Maastricht, van een wederopstanding van het supranationalisme mag worden gesproken, in het bijzonder vanwege de naar verondersteld doorslaggevende rol van de Europese Commissie en haar voorzitter bij deze initiatieven. Volgens Moravcsik gaat deze opvatting eraan voorbij, dat de besluiten ten aanzien van de interne markt en de EMU, zoals alle belangrijke Europese besluiten, de resultante zijn van *package-deals* op basis van de relatieve machtsverhoudingen tussen de grote lidstaten, waarbij deze slechts bereid zijn tot overeenstemming en een beperkte overdracht van soevereiniteit voorzover dat hun door binnenlandse politieke en economische overwegingen gedicteerde belangen dient. De integratie dus als middel voor de grote lidstaten om de eigen nationale doelstellingen te realiseren, maar dan wel op in de kern intergouvernementele grondslag. De soevereiniteitsoverdracht die noodzakelijk is om de geloofwaardigheid van gemaakte afspraken te verzekeren, wordt immers begrensd door een veto op iedere vorm van neo-functionele overloop. Er is in deze optiek bovendien slechts sprake van een delegatie van soevereiniteit, die teruggedraaid kan worden indien dat de belangen van de belangrijkste partijen dient. Kortom, het Europa van de natie-staat, sterker het Europa van de grote staten, waarin de integratie niet verder strekt dan een onderlinge afstemming van soevereiniteit: een 'pooling of sovereignty' binnen een regime van gemeenschappelijke afspraken, die slechts dienen

48) Hoffmann, Stanley, 'Europa in de knel; gezichtspunten van een waarnemer op afstand'. In: A. van Staden (red.), *De nationale staat; onhoudbaar maar onmisbaar?* Assen/Den Haag: Van Gorcum/Instituut Clingendael, 1996, p. 152.

49) Zie o.a.: Moravcsik, A., 'Negotiating the single European Act; national interests and conventional statecraft in the European Community'. In: *International Organization*, 45, 1, 1991, p. 21-56; Moravcsik, A., *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell U.Pr., 1998. Zie voor een bespreking: Puchala, Donald J., 'Institutionalism, intergovernmentalism and European integration: a review article'. In: *Journal of Common Market Studies*, 37, 2, 1999, p. 317-331.

ter verzekering van de nakoming van overeenkomsten.⁵⁰ Een opvatting die door Helen Wallace in een bespreking van dit werk als een formidabel argument wordt gezien ‘against those who portray European integration as necessarily a cumulative and irreversible process’.⁵¹ De Unie als niet onomkeerbaar, dus.

Een theorie die bovendien geïnspireerd lijkt te zijn door het neo-realistische paradigma van het statensysteem, waarin dit stelsel wordt geprojecteerd als een *anarchie*, en daarmee met een inherente en onbedwingbare neiging tot rivaliteit, conflict en fragmentatie. Een eigenschap die duurzame, geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking uitsluit en die, overeenkomstig het besproken ‘vierde einde’ ook van toepassing zou zijn op het huidige Europese statenbestel.⁵² Is dit zo’n merkwaardige voorstelling van zaken? Als we bepaalde commentatoren mogen geloven, is dat niet het geval. Er is reeds gewezen op de opvatting dat met de afnemende Amerikaanse rol op het Europese continent, de relatieve machtsposities van de grote Europese landen weer aan betekenis zullen winnen, en sterker hun onderlinge relaties gaan bepalen⁵³; een opvatting die Mearsheimer bracht tot zijn voorspelde terugkeer in de Europese geschiedenis, naar een periode van hernieuwde machtspolitieke wedijver en conflict.⁵⁴ In dit verband kan ook gewezen worden op het advies van de WRR van enkele jaren geleden, waarin in antwoord op de dreigende fragmentatie van de bestaande Atlantische en Europese samenwerkingsverbanden een versterkte Europese inzet op het Frans-Duitse

50) Zie voor dit concept: Keohane, Robert O. & Stanley Hoffmann, ‘Institutional change in Europe in the 1980s’. In: Robert O. Keohane & Stanley Hoffmann (red.), *The new European Community; decisionmaking and institutional change*. Boulder, CO.: Westview Press, 1991, p. 1-39. Overigens sluit de intergouvernementele benadering van Moravcsik niet de aanvaarding van meerderheidsbesluitvorming uit.

51) Wallace, H., ‘Piecing the integration jigsaw together’. In: *Journal of European Public Policy*, 6, 1, 1999, p. 159. Een belangrijke kritiekpunt op Moravcsik is overigens dat hij zijn stellingname onderbouwd aan de hand van een beperkt aantal ‘dramatische besluiten’, die gegeven de intergouvernementele *setting* waarbinnen zij plaatsvinden per definitie door de lidstaten worden gedomineerd.

52) De belangrijkste neo-realistische auteur is Kenneth Waltz. Zie: Waltz, Kenneth, *Theory of international politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979; eveneens: Keohane, Robert O. (red.), *Neorealism and its critics*. New York: Columbia U.Pr., 1986; Baldwin, David A. (red.), *Neorealism and neoliberalism; the contemporary debate*. New York: Columbia U.Pr., 1993; Grieco, Joseph M., *Cooperation among nations; Europe, America, and non-tariff barriers to trade*. Ithaca/Londen: Cornell U.Pr., 1990.

53) Everts, Steven, ‘Berlin - Paris - London’. In: Alfred Pijpers (red.), *On cores and coalitions in the European Union; the position of some smaller member states*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2000, p. 15-34.

54) Mearsheimer, *a.w.*

duo werd bepleit; dit als enige weg naar verdieping van de integratie, zonder welke het gevaar dreigde van een re-nationalisering van het buitenlands beleid van de Europese mogendheden, Duitsland voorop, en van een ernstige spelverruwing op het Europese continent.⁵⁵ Een opvatting die een meer specifieke uitwerking krijgt bij Lieshout, waar hij stelt dat er na veertig jaar van Europese integratie niets is veranderd. De inzet is nog steeds de inbedding en kanalisering van de Frans-Duitse rivaliteit, met de EMU als laatste bindmiddel.⁵⁶

Anders gezegd, de voortdurende dreiging van het vierde einde in een Europa dat op grond van de statelijke premisse veroordeeld is te blijven steken in een *half way house*: er is immers geen uitweg uit het integratiedilemma. Een ominus voorteken in het licht van de komende uitbreiding.

55) WRR, *Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*. Den Haag: Sdu Uitgeverij, 1995 (Rapporten aan de Regering, nr. 48).

56) Lieshout, R.H., *De organisatie van de West-Europese samenwerking; een voortdurende strijd om de macht*. Bussum: Coutinho, 1997.

Staten en Unie vergeleken

Het voorgaande leidt tot de vraag of de keuze waarvoor de Europese integratie staat zich inderdaad laat samenvatten als die tussen een blijvend intergouvernementeel verband, met een voortdurend gevaar van terugval, dan wel de vestiging van een bovenstatelijke gezagsstructuur; dit laatste dan met de kanttekening dat zo'n ontwikkeling ingevolge het door Hoffmann weergegeven integratiedilemma de minst waarschijnlijke uitkomst is. De statelijke premisse, derhalve, als referentiepunt voor de beoordeling van de stand en toekomst van de Europese integratie. Afgezet tegen deze premisse kan de conclusie geen andere zijn dan dat van de vorming van een supranationaal verband als opvolger van het systeem van staten geen sprake is geweest. Dit wordt wel heel duidelijk als de werkelijkheid van de Europese integratie wordt afgezet tegen de volgende omschrijving van staatsvorming.

‘Staatsvorming komt neer op het duidelijk afbakenen van een territorium, op het afbreken van plaatselijke en overlappende solidariteiten, op het ontwapenen van de onderdanen en het “monopoliseren” van geweld, op “interne” pacificatie en disciplineren, op de concentratie van macht en het extern doen

gelden van die macht, en op het ontwikkelen van een “directe band” tussen staat en burger.⁵⁷

Deze omschrijving is geënt op de zogeheten Weberiaanse conceptualisering van de staat, waarbij deze overeenkomstig de definitie van Max Weber omschreven wordt als een entiteit die beschikt over het legitieme monopolie op geweldsgebruik, belastingheffing, en rechtspraak en regelgeving, en dat op een omschreven territorium.⁵⁸ De beschikking derhalve over interne soevereiniteit op territoriale grondslag, tot uitdrukking komend in een exclusieve gezagsrelatie tot de eigen onderdanen; kenmerken waarmee tegelijkertijd de externe soevereiniteit en daarmee het statensysteem gedefinieerd zijn.

Staatsvorming is in deze klassieke visie een vooral machtspolitiek proces, van uitschakeling van tegenstanders en van de veelal gewelddadige vestiging van een centraal gezag. De mate waarin een staat daadwerkelijk staat is, hangt bovendien af van het vermogen tot monopolisering van macht en gezag. Afgezet tegen dit concept vallen in het geval van het Europese integratieproces slechts de verschillen op. Van een hegemoniale macht die in staat zou zijn rivaliserende entiteiten uit te schakelen is geen sprake (geweest). Integendeel, het proces heeft als diepere drijfveer een herhaling van de allesvernietigende statenrivaliteit op het Europese continent te voorkomen. Het uitgangspunt ervan is derhalve vrijwilligheid en zelfbinding ter verwezenlijking van meer of minder gemeenschappelijke doelstellingen. Als er al sprake is (geweest) van dwang, dan betreft dit bovendien ‘dwang der omstandigheden’ in de vorm van een externe politieke dreiging of marktconcurrentie van buitenaf. Waar staatsvorming in klassieke zin, kortom, een in essentie *machtspolitiek* proces is, heeft het Europese integratieproces juist tot doel het statenverkeer van zijn machtspolitieke kenmerken te ontdoen: de integratie als pacificatieproject.⁵⁹ Een project dat geslaagd genoemd mag worden in het licht van de reeds eerder gememoreerde evolutie van het West-Europese statensysteem tot een pluralistische veiligheidsgemeenschap. Dit laatste dan met als meest tekenende uitdrukking het feit dat de door Lieshout als bepalend geachte machtspolitieke rivaliteit tussen Frankrijk en Duitsland toch vooral via

57) Delwaide, Jacobus, ‘Staatsvorming en Europese eenwording’. In: A. van Staden (red.), *De nationale staat; onhoudbaar maar onmisbaar?* Assen/Den Haag: Van Gorcum/Instituut Clingendael, 1996, p. 31.

58) Zie: Koch, Koen, *Over staat en statenvorming*. Leiden: DSWO Press, 1993, hoofdstuk 1.

59) Rood, J.Q.Th., ‘Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie; de Unie als sui generis verschijnsel’. In: J.Q.Th. Rood, e.a., *Europa onvoltooid?; beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2001, p. 59-78.

de Europese samenwerking wordt beslecht. Een wellicht geruststellende constatering.⁶⁰

Maar vanuit de statelijke premisse verklaart juist die vrijwilligheid de onvolkomenheid van de integratie als proces van staatsvorming; de onhaalbaarheid van de Meer Volmaakte Unie van Hoffmann; de door hem gewraakte uitzichtloze sartaanse situatie.⁶¹ En inderdaad, de Unie beschikt niet over het legitieme monopolie inzake geweld, regelgeving en belastingheffing, van een ondubbelzinnig gezagscentrum – ‘a locus of sovereignty and authority’ – is geen sprake, de Unie ontbeert een duidelijk afgebakend territorium, en kan niet bogen op de expliciete steun van de bevolking. Het ontbreekt de Unie, met andere woorden, zo ongeveer aan alles wat een staat tot een staat maakt. Wederom in de woorden van William Wallace, de Unie vormt niet meer dan: ‘a loose structure of government without statehood’.⁶²

De omschrijving door Wallace is één van die vele pogingen om het politieke stelsel dat zich in de relatie tussen lidstaten en Unie heeft ontwikkeld, te benoemen. Hoe problematisch dat is, moge blijken uit de uitspraak van het Duitse constitutionele hof (oktober 1993) over de grondwettigheid van het Verdrag van Maastricht, waarbij het hof stelde, dat de Unie geen bondsstaat, ook geen statenbond, maar een statenverbond was. Met deze wetenschap kan men slechts instemmen met de omschrijving van de Unie door de reeds genoemde Delors als ‘un objet politique non-identifié’.⁶³ Inderdaad, de EU als een verschijnsel *sui-generis*, uniek in zichzelf. Een verschijnsel dat zich aan iedere gebruikelijke staatsrechtelijke classificatie onttrekt.⁶⁴ Een exercitie die vanuit de statelijke premisse bezien echter wederom slechts de zwakte van dit verschijnsel onderstreept.

Nu kan tegen deze machtspolitieke en ideaal-typische opvatting van de staat worden ingebracht, dat niet alle staten het resultaat zijn van een gewelddadige eliminatiestrijd en dat het Weberiaanse concept van gemonopoliseerde macht slechts één variant van de staat weergeeft. De eerste constatering heeft betrekking op de door North en Thomas geformuleerde theorie, waarin het ontstaan van staten op functionele wijze wordt verklaard als het meest efficiënte antwoord

60) Lieshout, *a.w. noot 56*. Zie ook: Koch, Koen, ‘Het alledaagse wonder van Europa, of Europese integratie als voortzetting van Europese statenconcurrentie’. In: *Vrede en Veiligheid; Tijdschrift voor Internationale Vraagstukken*, 30, 2001, 2, p. 209-220.

61) Hoffmann, *a.w. noot 48*.

62) Wallace, *a.w. noot 34*, p. 443.

63) Delors, *a.w.*

64) Zie voor een behandeling van de Unie als *sui-generis* verschijnsel: Rood, *a.w. noot 59*.

op processen van politieke, economische en technologische schaalvergroting.⁶⁵ Een redenering die men in het licht van de veelbesproken processen van regionalisering en globalisering ook van toepassing zou kunnen verklaren op de EU. Dit temeer omdat vanuit de historie bezien het voorbeeld van de 17e eeuwse Republiek der Zeven Verenigde Provinciën toont hoe een niet gecentraliseerd politiek verband tot grote hoogte kon komen en zich een hegemoniale positie wist te verwerven: de Republiek als voorloper van het hedendaagse civiele Europa.⁶⁶ Zeker als daaraan wordt toegevoegd dat staten hoe dan ook het product zijn van specifieke historische omstandigheden en derhalve aan voortdurende verandering onderhevig zijn – een verschijnsel dat zich in het huidige tijdsgewricht van markt en globalisering volgens velen openbaart in een terugtocht van bovenal de verzorgingsstaat – dan zou allicht de conclusie kunnen zijn dat de Unie ‘meer staat is’ dan vanuit het klassieke statelijke perspectief wordt verondersteld.⁶⁷

Dit laatste is in zoverre het geval dat het de Unie ontegenzeggelijk niet aan statelijke, pre- en quasi-federale, ja zelfs federale kenmerken ontbreekt.⁶⁸ Maar hoe dit ook zij, de Unie steekt in staatkundig opzicht schril af bij haar samenstellende delen, en ontbeert ook in vele andere opzichten de kenmerken die de lidstaten tot staat hebben gemaakt. Tegelijkertijd kan echter gesteld worden dat zich in het kader van de Europese Unie bij het ontbreken van een bovenstatelijke configuratie – d.w.z. binnen een *gedecentraliseerd* politiek stelsel – een hoog niveau van integratie heeft ontwikkeld. De Unie als een, in de woorden van Pierson, ‘highly fragmented but increasingly integrated polity’.⁶⁹ Dit geïntegreerde verband heeft zich bovendien ontwikkeld vanuit een stelsel van ‘sterke staten’, d.w.z. democratisch ingerichte politieke stelsels, met een hoog niveau van publieke voorzieningen en dienovereenkomstige verzorgingsstructuren, grote overheidsapparaten en een omvangrijk overheidsbudget, die bovenal qua economi

65) North, Douglass C. & Robert Paul Thomas, *The rise of the Western world; a new economic history*. Cambridge: Cambridge U.Pr., 1973.

66) Tromp, Bart, ‘Europa in het licht der republiek’. In: Godfried van Benthem van den Bergh, e.a., *Een continent op drift; over de veiligheid van Europa*. Amsterdam: Van Oorschot, 1994, p. 76-91.

67) Zie over de relatie staat en marktintegratie o.a.: Rood, J.Q.Th., ‘Staat, markt en ideologie’. In: A. van Staden (red.), *De nationale staat; onhoudbaar maar onmisbaar?* Assen/Den Haag: Van Gorcum/Instituut Clingendael, 1996, p. 49-58.

68) Zie o.a.: Hix, S., *The political system of the European Union*. Basingstoke: MacMillan, 1999; Nugent, N., *The government and politics of the European Union*. Basingstoke: MacMillan, 1998 (4^e druk).

69) Pierson, P., ‘The path to European integration; a historical institutionalist analysis’. In: *Comparative Political Studies*, 29, 2, 1996, p. 158.

sche orde markt-georiënteerd zijn. Sterker, het bestaan van dergelijke ‘sterke’ staten is een belangrijke voorwaarde geweest voor de verdere evolutie van het integratieproces. Anders gezegd, het is geen toeval dat het verhoudingsgewijs meest ontwikkelde regionale integratieverband zich heeft ontwikkeld in een regio met dergelijke staten.

Beleidsdynamiek en integratie

.....

Het hoge niveau van integratie tussen de lidstaten van de EU blijkt op een aantal dimensies, die zich niet of maar zeer ten dele op de klassieke dichotomie intergouvernementeel versus supranationaal laten afzetten, maar die tegelijkertijd wel degelijk wijzen op een afnemende handelingsvrijheid van de lidstaten. Met de Unie als veiligheidsgemeenschap als grondslag kan daarbij, ten eerste, gewezen worden op het relatief hoge niveau van eenwording van markten en in vervolg daarop van overheidsbeleid tussen de lidstaten. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de sectorsgewijze voortgang op het terrein van de economische integratie, in het bijzonder de totstandkoming van de vier economische vrijheden, aan de monetaire eenwording, maar bovenal aan het feit dat nagenoeg geen terrein van nationaal overheidsbeleid zich nog langer kan onttrekken aan enigerlei wijze van Europees beleid dan wel aan afstemming in EU-kader. Zoals Wessels heeft opgemerkt: ‘The number of policy fields dealt with at the European level is approaching the usual scope covered by West European states’⁷⁰, en dat dan met name sinds het Verdrag van Maastricht in werking is getreden. De befaamde *Europeanisering* van het binnenlandse beleid: Europa als binnenland.

.....

70) Wessels, *a.w.*, p. 278.

Wessels en Koch wijzen er daarbij, ten tweede, op dat tussen de Europese staat en het hoge niveau van integratie een wederzijdse relatie bestaat, die geheel anders werkt dan de door Milward geschetste overlevingsstrategie. Die overleving mag wellicht in eerste instantie bij sommige regeringen de bedoeling van het integratieproces zijn geweest, maar een proces van 'ontstatelijking' is het uiteindelijke resultaat.⁷¹ Vooral met de besluiten tot instelling van de interne markt en de EMU zijn nationale overheden immers via een functioneel proces van sectorale overloop en beleidsconcurrentie steeds sterker geïntegreerd geraakt met hun omgeving. Hun beleidsautonomie is, met andere woorden, substantieel afgenomen, met als keerzijde dat zij voor de effectiviteit van het eigen beleid steeds afhankelijker worden van het handelen van hun medelidstaten. Het resultaat ervan is dat zij omwille van het behartigen van de eigen belangen geen andere keuze hebben dan te komen tot onderlinge beleidsafstemming. De Europese integratie met andere woorden als een in hoge mate geïnstitutionaliseerd proces van collectieve besluitvorming, dat zich onstuitbaar door de nationale overheidsbureaucratieën heeft verspreid.

Tussen de lidstaten onderling en in relatie tot de Communautaire instellingen heeft zich in vervolg hierop, ten derde, op allerlei niveaus en met deelname van een grote variëteit aan actoren een steeds intensievere praktijk van overleg, samenwerking en afstemming van beleid ontwikkeld. Er is sprake van een steeds grotere bestuurlijke vervlechting op diverse elkaars kruisende niveaus tussen Europese

71) Koch, *a.w.* noot 5; Wessels, *a.w.*

72) Zie: Wallace, W., 'Rescue or retreat? the nation-state in Western-Europe, 1945-1993'. In: J. Dunn, *Contemporary crisis of the nation-state*. Oxford: Blackwell, 1995, p. 73. Deze toenemende verwevenheid tussen de verschillende bestuurslagen in de Unie wordt ook wel omschreven middels concepten als 'multilevel governance', 'engrenage', 'vervlechting' en 'fusie'. Zie o.a.: Marks, G., e.a., 'European integration from the 1980s: state-centric versus multi-level governance'. In: *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 1996, p. 341-378.