

Nederland en de EU aan de vooravond van de Europese Raad

Jan Rood en Bas Limonard

Tijdens de Europese Raad van 21 en 22 juni a.s. zullen de Europese regeringsleiders en staatshoofden een akkoord trachten te bereiken over tijdspad en mandaat van een komende Intergouvernementele Conferentie (IGC) over een nieuw Europees verdrag. Het Duitse voorzitterschap zet bij die IGC in op een korte onderhandelingsronde. Voor het eind van dit jaar zou deze moeten zijn afgesloten met overeenstemming over een nieuw verdrag, zodat dit na ratificatie door de lidstaten in het voorjaar van 2009 in werking zou kunnen treden. Dat tijdschema zal alleen realistisch blijken te zijn als de Europese Raad overeenstemming weet te bereiken over een beknopte agenda voor de IGC, wat betekent dat tijdens deze Raad reeds overeenstemming moet worden bereikt over de hoofdlijnen van het nieuwe verdrag en bovenal vereist dat men het aantal onderwerpen dat inzet zal zijn van verdere onderhandelingen, beperkt weet te houden. Anders gezegd, in het scenario van het Duitse voorzitterschap zal het nieuwe verdrag wat betreft de kern ervan al zijn uitonderhandeld in de aanloop naar en tijdens de Europese Raad. Een scenario dat ook strookt met de opvatting dat afronding van de onderhandelingen voor het eind van dit jaar cruciaal is voor het welslagen van de operatie. Mocht dit immers niet lukken, dan is het aan het onervaren Slovenië om de kar te trekken en dreigt bovendien het gevaar dat de IGC gaat samenlopen met de voor 2008 afgesproken 'review' van de financiën van de Unie.

Zal de Europese Raad tot een strak mandaat weten te komen, en zo ja, wat betekent dat voor Nederland, dat zo luid en duidelijk heeft ingezet op een nieuw verdrag dat zich wezenlijk onderscheidt van het afgewezen grondwettelijk verdrag? Wie de diverse posities van de afgelopen maanden in ogenschouw nam, moest welhaast tot de conclusie komen dat het Duitse voorzitterschap voor een onmogelijke taak stond en dat het scenario van een korte IGC niet realistisch was. De kloof tussen de 18 landen die de Europese grondwet reeds geratificeerd hebben en landen, waaronder Nederland, die het ratificatieproces hebben afgeblazen, leek onoverbrugbaar. De eerste zetten in op een nieuw verdrag waarin het evenwicht en de inhoud van de grondwet behouden zouden blijven. Nederland daarentegen zet in op een tekst die in naam, omvang en inhoud wezenlijk anders zal zijn dan diezelfde grondwet. Het VK, Tsjechië en Polen hebben ook zo hun eigen wensen.

Toch lijkt er aan de vooravond van de Europese Raad reden voor optimisme te zijn. Los van consensus over het feit dat een nieuwe tekst noodzakelijk is, zijn vooral van de kant van de 'vrienden van de grondwet' bewegingen gemaakt die er op duiden dat zij ten aanzien van naam, vorm en omvang van dit verdrag tot inschikkelijkheid bereid zijn. Reden daarvoor is primair het aantreden van Nicolas Sarkozy als nieuwe Franse president. Zijn benoeming en opstelling hebben een nieuwe dynamiek in het onderhandelingspel gebracht, waarbij gegeven de hechte band met Spanje en Italië als aanvoerders van 'de vrienden' en de altijd bijzondere relatie met Duitsland, Frankrijk bij uitstek in de positie verkeert om het vriendenkamp tot grotere flexibiliteit aan te zetten en samen met het voorzitterschap de aanzetten tot een compromis te formuleren. De beweging is daarbij heel duidelijk en ligt in het verlengde van de reeds eerder door dezelfde Sarkozy geopperde uitweg van een mini-verdrag. Nu is het de Franse suggestie van een 'traité simplifiée'; een korter verdrag maar met voldoende inhoud om de ja-zeggers met opgeheven hoofd naar huis te kunnen laten gaan.

Dat het die richting uitgaat, blijkt ook uit voorstellen die van buiten de directe kring van de betrokken regeringen worden gedaan. Te wijzen valt in het bijzonder op het verdragsontwerp van het 'Actie Comité voor Europese Democratie' (ACED); een gezelschap van gezaghebbende Europese (oud-)

politici, dat onder leiding van de Italiaanse minister van binnenlandse zaken Amato op 4 juni jl. met een verdragsontwerp kwam, dat veel kenmerken vertoont van het door Frankrijk en ook Nederland voorgestane verkorte en versimpelde nieuwe verdrag.

Kortom, waar de vrees bestond dat Nederland na het nee in isolement zou komen te verkeren met het standpunt dat het grondwettelijk verdrag dood was en een nieuw verdrag slechts acceptabel zou zijn als het zich wezenlijk zou onderscheiden van de tekst van de Europese grondwet, lijkt dit gevaar op het eerste gezicht aan de vooravond van de Europese Raad veel minder groot. Het nieuwe verdrag zal in ieder geval wat betreft vorm en omvang, zo lijkt het, substantieel verschillen van het grondwettelijk document, waarmee ten dele aan de Nederlandse wensen wordt voldaan. Maar tegelijkertijd valt bij deze voorlopige conclusie een aantal kanttekeningen te maken, die mede onderstrepen hoe zeer het kabinet ook nu nog gevangen zit in een ongemakkelijke spagaat tussen enerzijds het onderhandelingspel met de Europese partners en anderzijds de noodzaak voor welk resultaat dan ook in eigen land de vereiste steun -mogelijk via een nieuw referendum- te verwerven.

Een kanttekening is dan dat waar Nederland in het verleden bij onderhandelingen over nieuwe Europese verdragen een leidende rol wist te spelen, het nu toch vooral veroordeeld is tot een rol aan de zijlijn. Op de buitenwereld maakte Den Haag na het nee de indruk slechts geïnteresseerd te zijn in het dood verklaren van de Europese grondwet. Zich verschuilend achter het argument dat eerst verkiezingen en een nieuwe regering noodzakelijk waren alvorens van Nederlandse kant beweging mogelijk zou zijn, onthield men zich vervolgens van enige constructieve bijdrage aan de reflectieperiode. Toen het nieuwe kabinet uiteindelijk gevormd was en de Nederlandse positie ten aanzien van een nieuw verdrag duidelijk werd, bleek deze bovendien uit een reeks van eisen te bestaan, die samengevat een tamelijk terughoudende opstelling ten aanzien het Europese integratieproces verraadden. Het gaat dan vooral om de 8 punten die door de Nederlandse regering als de inzet voor de onderhandelingen zijn geformuleerd en die naast de afwijzing van enige constitutionele symboliek, o.a. de bescherming van de publieke diensten, versterking van de rol van nationale parlementen en een scherpere afbakening van de bevoegdheden van de Unie betreffen. Maar ook de bezwaren tegen de eigen rechtspersoonlijkheid van de EU en handhaving van de in het verleden door Nederland verworpen pijlerstructuur horen tot die inzet.

Met deze onderhandelingspositie heeft Nederland zich in die zin geïsoleerd dat het voor het Duitse voorzitterschap bij gebrek aan een constructieve bijdrage (en politiek gewicht) geen aantrekkelijke partner was en is en ook ieder fundament ontbreekt om in het kader van de Benelux politieke samenwerking tot een gezamenlijk initiatief te komen; een kader dat juist in het verleden via de Benelux-memorandums de nodige invloed heeft gehad op verdragsonderhandelingen. Met België en Luxemburg als leidend in het kamp der 'vrienden van de grondwet' kan de afstand tot Nederland welhaast niet groter zijn. Resteren het aanhaken bij het VK, Polen en Tsjechië; landen die om uiteenlopende redenen ook een wezenlijk ander verdrag willen, maar die traditioneel nauwelijks tot de natuurlijke bondgenoten van Nederland kunnen worden gerekend als het gaat om de inrichting van de Europese Unie.

Het mag in het licht van het bovenstaande niet verbazen, dat nu sprake is van een beweging in een voor Nederland op het eerste gezicht gunstige richting, dit niet dankzij maar ondanks Nederland is en deze beweging toch vooral op het conto van het Duitse voorzitterschap en Nicolas Sarkozy geschreven moet worden. Waarmee maar weer eens te meer is aangegeven dat alle scepsis over de Frans-Duitse relatie ten spijt, de as Berlijn - Parijs nog immer maatgevend is binnen de Europese Unie. Waar Frankrijk met een uitgekiende diplomatie het initiatief naar zich toe getrokken heeft en wél de indruk heeft weten te vestigen compromisbereid te zijn, heeft Nederland door opstelling, eisenpakket en vriendenkeuze irritatie veroorzaakt en het imago verworven te willen overvragen.

Een belangrijke verklaring voor deze gang van zaken ligt op het binnenlands-politieke niveau en daar dreigen dan ook de grootste gevaren als het gaat om een nieuw verdrag. Allereerst is er het gegeven dat met de verkiezingen en de vorming van een nieuw kabinet de Eurosceptische krachten aan betekenis hebben gewonnen via de SP, PVV en de aanwezigheid van de ChristenUnie in de regering.

Daarmee is de speelruimte voor het huidige kabinet op het Europese schaakbord beperkt. Wezenlijker echter is de interpretatie die politiek Den Haag heeft gegeven aan wat toch een zeer diffuus en daarmee onduidelijk nee tegen het grondwettelijk verdrag is geweest. Die interpretatie is er een waarin wel heel gemakkelijk afstand is genomen van een document dat toch in een eerdere fase op brede politieke steun mocht rekenen en waarbij nu door regering en kamer de hoofdargumenten van nota bene de tegenstanders van de Europese grondwet worden gehanteerd als middel om de burger gerust te stellen ten aanzien van de Nederlandse inzet voor dat nieuwe verdrag. Bovenal is er een uitleg aan het nee gegeven die heeft geleid tot een defensieve houding ten aanzien van het Europese integratieproject, zich vertalend in het reeds gememoreerde eisenpakket dat toch vooral tot doel heeft Nederland en de Nederlandse kroonjuwelen (gezondheidszorg, woningbouw, etc.) te beschermen tegen Brusselse regeldrift.

De vraag of het nee tot deze interpretatie dwong is niet langer relevant. Wezenlijker is dat de Nederlandse regering (met in haar nek in het bijzonder de Tweede Kamer) daarmee de spagaat tussen wat Europees haalbaar is en nationaal te verkopen valt, alleen maar lastiger heeft gemaakt. Immers, de kans dat de andere lidstaten bereid zullen zijn zo diep door het stof te gaan dat zij Nederland op deze punten tegemoet zullen komen, is niet zo groot. Dat geldt wel in het bijzonder voor de groep van achttien, die zich niet schuldig achten aan de nu ontstane situatie en aan hun bevolking moeten uitleggen dat de eerdere ratificatie ten spijt een nieuwe ronde blijkbaar noodzakelijk is. Ook hun incasseringsvermogen kent een grens waar hun geloofwaardigheid op het spel komt te staan, zo mag worden aangenomen. Hun bereidheid Nederland tegemoet te komen zal bovendien een prijs hebben. Die prijs zal, als zij vasthouden aan hun standpunt dat de inhoud van het grondwettelijk verdrag zoveel mogelijk overeind moet blijven, vooral de substantie van het verdrag betreffen. Met andere woorden, het institutionele deel van de grondwet en de overeengekomen ruimere toepassing van meerderheidsbesluitvorming lijken in dit verband wel het minste dat voor hen de inzet zal zijn van de onderhandelingen.

En daarmee tekent zich voor Nederland een dilemma af, waarin de spagaat als het ware samenkomt. Op het punt van naam en omvang van het verdrag tekent zich een aanvaardbare uitkomst af. Als het gaat om de Nederlandse eisen -de genoemde 8 punten- wordt dat al veel lastiger. En concessies op die onderdelen zullen betaald moeten worden met Nederlandse tegemoetkomendheid op het punt van de inhoud van het verdrag. Alles heeft immers zijn prijs. Maar zo'n uitkomst zou het kabinet binnenlands-politiek in problemen kunnen brengen. Immers, de beschuldiging dat het nieuwe verdrag niet meer is dan een cosmetische aanpassing van het grondwettelijk verdrag (niet de naam, de vlag en het volkslied), waarbij ook de nodige 'verdwijntrucs' zijn uitgehaald (o.a. het Handvest, dat verdwijnt, maar wel blijft bestaan) is onder die omstandigheden gemakkelijk gemaakt. Naar de inhoud beoordeeld, zou het nieuwe verdrag bovendien afhankelijk van de onderhandelingsdynamiek zeer substantieel kunnen zijn, wat de roep om een referendum zal versterken. En waar de regering in eigen land zo hoog heeft ingezet op allerlei waarborgen tegen Europese bemoeienis, is haar positie tegenover Kamer en electoraat zoveel kwetsbaarder als die eisen niet haalbaar blijken te zijn. Dan dreigt het gevaar van een kuil die dan toch vooral zelf gegraven is.

Jan Rood en Bas Limonard zijn verbonden aan het Clingendael European Studies Programme