

EUROPESE UNIE

‘Europa is twee landen’

Elk half jaar bestuurt ander land de EU. Een complex systeem dat er niet simpeler op wordt, zegt Clingendaelskundige Adriaan Schout



Adriaan Schout van Clingendael: ‘Hoe meer toppen, hoe meer voorgekookte compromissen’

Carla Joosten

Hij is net terug uit Polen, waar hij ambtenaren traint. De Europese Unie is gestoeld op een complex samenspel van lidstaten, Europese Commissie en Europees Parlement. Voor menige nationale ambtenaar is ‘Brussel’ een doolhof. Adriaan Schout (49), hoofd Europese Studies bij Instituut Clingendael, heeft al in heel wat landen trainingen gegeven over de procedures, de valkuilen en de *do's and don'ts* van onderhandelen in het hart van de Europese Unie.

Ditmaal in Polen, omdat dit land vanaf 1 juli het halfjaarlijkse voorzitterschap van de Europese Unie waarneemt. Dit betekent dat Poolse ambtenaren en ministers in Brussel duizenden vergaderingen van werkgroepen moeten leiden. En dat is wel iets anders dan alleen maar aanschuiven bij een vergadering.

‘Als voorzitter moet je ervoor zorgen dat jouw werkgroep een bepaald standpunt inneemt waaraan ook het Europees Parlement zich conformeert. Tegelijk moet je de belangen van elk land in de gaten houden en ook de positie van de Europese Commissie,’ zegt Schout in zijn zonnige werkkamer met uitzicht op park Clingendael in Den Haag. ‘Het is schaken op meerdere borden tegelijk.’

Neem nou Zweden in 2001. Dat kreeg een voorstel voor een nieuwe regeling voor olijfolie op zijn bordje. In die tijd was het als

consument niet eenvoudig om olijfolie te kopen die gegarandeerd goed was. Een nieuwe verordening was nodig. Die moest er komen, vonden producenten en consumenten, en in zulke gevallen is de Europese Unie aan zet.

Zweden vervulde dat jaar het voorzitterschap, en het was uitgerekend dit land dat niets met olijfolie heeft – ook niet in de traditionele eigen keuken – dat de onderhandelingen over kwalificaties als *extra vierge* vlot trok. ‘Dat lukte de Zweden dankzij hun uitermate goede voorbereiding. Ze hadden zich helemaal verdiept in de wereld van olijfolie,’ zegt Schout.

Ambtenaren en diplomaten voelen zich een half jaar lang het centrum van de wereld. Ze hebben de beste tijd van hun leven en draaien op adrenaline, waarbij ze voortdurend in contact staan met hun internationale collega's. Schout: ‘Het is een kwestie van de tanker bijsturen. Je moet heel hard werken om vooruitgang te boeken. Vaak lukt het, maar er zijn ook landen die blij zijn dat ze van het voorzitterschap af zijn.’

Er is vaak kritiek geuit op

de halfjaarlijkse wisseling van de wacht. Europa telkens door een ander land laten besturen, is niet efficiënt. Maar Schout verdedigt de werkwijze. ‘Het heeft Europa veel gebracht, zoals verdieping in elkaars problemen. Elk land dat voorzitter moet zoeken naar collectieve oplossingen. Dat is niet eenvoudig, want je moet met wel tachtig probleemvelden rekening houden en een strategie bedenken om iedereen op één lijn te krijgen.’

Lang niet elke lidstaat klaart de klus even goed. Niet per se alleen jonge lidstaten kennen problemen. Italië staat bekend om zijn chaotische aanpak. Daarbij komt dat elk land flinke kosten maakt. De Hongaren trekken voor dit half jaar 80 miljoen euro uit. De Fransen (2008) trokken 150 miljoen uit, de Tsjechen (2009) 130 miljoen.

Er is een ontwikkeling die het roulerend voorzitterschap bedreigt: met Herman van Rompuy kreeg de Europese Raad van Regeeringsleiders een eigen voorzitter die in Brussel ook zijn rol opeist. Het is zijn ambitie om veel toppen te houden. Zeven in plaats van de gebruikelijke vier, waren er in 2010. Al had dat ook te maken met de schulden crisis.

Adriaan Schout: ‘Hoe meer toppen, hoe meer compromissen die zijn voorgekookt door Duitsland en Frankrijk. Die landen drukten altijd al hun stempel op Europese besluiten, maar als dat steeds vaker gebeurt, wordt Europa intergouvernementeel en bepalen enkele landen wat er gebeurt.’

Schout spreekt over een proxy-democratie: een namaakdemocratie. Landen als Nederland staan erbuiten en hebben het compromis van de groten maar te slikken (zie ‘Frans-Duitse dominantie’ op deze pagina). De lopende Brusselse agenda, gedragen door alle lidstaten, wordt erdoor doorkruist en het

roulerende voorzitterschap ontthoofd. ‘Je krijgt twee landen die Europa gaan spelen, waarbij Duitsland de noordelijke lidstaten vertegenwoordigt en Frankrijk de zuidelijke.’

De vraag is of de kleinere lidstaten zich maar hebben neer te leggen bij wat de grote willen. Het lijkt volgens Schout wel de trend te worden en dat vindt hij verontrustend. Hongarije, sinds 1 januari aan het stuur, heeft al aangekondigd de politieke agenda naar zich toe te trekken. De oplossing? ‘De ervaring leert dat voorzitterschappen met politieke ambities in de fout gaan,’ weet Schout. Hij zal de twaalfhonderd Polen die Clingendael met twee andere instituten de komende maanden nog traint, van al deze nuances doordringen.

Frans-Duitse dominantie

In oktober besloten president Sarkozy en bondskanselier Merkel dat sancties voor landen die zich niet houden aan de begrotingsregels niet automatisch worden opgelegd, zoals de Europese Commissie voorstelde. Hiermee overvielen ze de overige lidstaten. Die moesten dat Frans-Duitse compromis slikken. In december besloten Merkel en Sarkozy tot afstemming van belastingwetgeving. Ook dat besluit komt vermoedelijk nog op de Europese agenda.