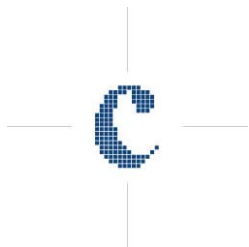


De toekomst van de Europese integratie in negen essays

januari 2007

Essaywedstrijd over De toekomst van de Europese integratie Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'





Desk top publishing: *Cheryna Abdoel Wahid-Fiawan*

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>

© 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
Juryrapport essayprijs	7
Europa en de Langzame Dood van de Stier. Essay over de toekomst van het Europese integratieproces <i>Mathieu Segers</i>	11
De toekomst van de Europese integratie scenario 2: Europa als Mondiale Speler <i>Nienke de Deugd</i>	23
Wie controleert Europese integratie? Gevaren en mogelijkheden van politisering <i>Pieter de Wilde</i>	31
Een mondiaal Europa in 2020. De toekomst of een utopie... <i>Gera Arts</i>	43
De toekomst van de Europese integratie Eenheid of rivaliteit? De trans-Atlantische relatie en het veiligheidsdilemma van het post-Koude Oorlog tijdperk <i>C. Belloni</i>	53
De Europese Unie in 2025: Europa als mondiale speler <i>Patrick Bijsmans</i>	61
De ‘nationalisering’ van Europa <i>Gijs Jan Brandsma</i>	69

De Europese Unie als wereldmacht <i>Bas Limonard</i>	77
De Subsidiare Staat van Europa <i>Ringo Ossewaarde</i>	85
Bijlagen	93
– Opdracht	
– Deelnemers essaywedstrijd	

Voorwoord

Zomer 2006 heeft het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ het initiatief genomen voor een essaywedstrijd over *De toekomst van de Europese integratie*. Voor deze wedstrijd zijn jonge onderzoekers gevraagd om in een kort essay (3000 à 3500 woorden) in de vorm van een scenario een schets te geven van hoe de EU er uit zou kunnen zien op een termijn van 15 à 20 jaar. Gedacht kon worden aan scenario’s voor een versplinterd Europa, Europa als mondiale speler, het globaliserend Europa of het gesloten Europa. De schrijvers werd daarbij veel vrijheid gelaten. Het ging in elk geval om een uitgewerkt verhaal waarin op consistente wijze zou worden aangegeven welke factoren bepalend zullen zijn voor de ontwikkeling van het Europese integratieproces, wat dat betekent voor de vormgeving en het functioneren van de Europese Unie, en welke gevolgen de geschetste ontwikkeling voor de positie van Nederland zal hebben. Waar mogelijk dienden conclusies c.q. aanbevelingen gegeven te worden met betrekking tot de vraag hoe op de geschetste ontwikkelingen kan worden gereageerd/geanticipeerd.

Er zijn in totaal 9 essays ontvangen. Voor de beoordeling van de ingezonden essays was een jury in het leven geroepen, bestaande uit Bart Tromp (hoogleraar aan de UvA en o.a. columnist voor Elsevier), Luuk van Middelaar (schrijvend filosoof, die de afgelopen jaren voor de VVD-fractie heeft gewerkt), Kajsa Ollongren (juryvoorzitter; plaatsvervangend directeur-generaal Economische Politiek bij het Ministerie van Economische Zaken) en Jan Rood (hoofd van Clingendael European Studies Programme).

Op 2 november 2006 werd een rondetafelconferentie georganiseerd. Na een levendige en inspirerende discussie tussen de jury, genodigden en de auteurs over de geschetste scenario’s en meer in het algemeen de toekomst van het Europese integratieproces, vond de prijsuitreiking plaats. De winnende essayisten ontvingen naast een certificaat ook een geldprijs. Het winnende essay, *‘Europa en de langzame dood van de stier’* van Mathieu Segers, werd beloond met 2000 Euro. De tweede en derde prijs bedroegen respectievelijk 1000 en 500 Euro. De tweede prijs ging naar Nienke de Deugd voor haar essay

‘Europa als mondiale speler’ en de derde prijs was voor het essay *‘Wie controleert Europese integratie? Gevaren van politisering’* van Pieter de Wilde.

In deze publicatie zijn alle negen essays gebundeld en is tevens het juryrapport opgenomen.

Kajsa Ollongren en Jan Rood

Juryrapport essayprijs

Juryrapport essayprijs 'De toekomst van de Europese integratie'

2 november 2006

Dames en heren, geachte essayschrijvers,

De jury is tot een eindoordeel gekomen. Aan mij is de eer en het genoegen de winnaars van deze essaywedstrijd bekend te mogen maken en de prijzen te overhandigen. Dat is een spannend moment, in het bijzonder voor de negen auteurs.

Toch zullen zij nog even in spanning moeten blijven wachten. Want alvorens de namen van de winnaars te onthullen, wil ik eerst kort enkele opmerkingen maken over de kwaliteit van de essays in het algemeen en over de wijze waarop de jury te werk is gegaan en uiteindelijk tot een oordeel is gekomen.

De opdracht was in essayvorm een scenario uit te werken over de Europese Unie. Hoe zou de EU er uit kunnen zien over zo'n 15 à 20 jaar. Dat is geen gemakkelijke opdracht. Eenieder die bekend is met de scenariomethode kent de risico's. Allereerst de onbedwingbare neiging het heden als uitgangspunt te nemen en van daaruit ontwikkelingen die als trendmatig worden beschouwd c.q. gepresenteerd te extrapoleren. Een aanpak die direct verbonden is met een tweede onbedwingbare reflex, te weten, het adagium van de waarschijnlijkheid. Is het beschreven toekomstbeeld wel waarschijnlijk? Een vraag die altijd weer gesteld wordt, maar die voorbijgaat aan de kern van de scenariomethode, dat er nu net uit bestaat dat men zich onttrekt aan de dagelijks realiteit, voorbij de horizon probeert te kijken en aldus zichzelf probeert te sensibiliseren voor ontwikkelingen die zouden *kunnen* plaatsvinden, maar waarvan de waarschijnlijkheid op het moment van schrijven volstrekt onduidelijk is. Inderdaad, het gaat er bij scenario's om een toekomstbeeld te schilderen dat *denkbaar* is. Dat lukt niet als men extrapoleert, waarschijnlijkheid als maat aller dingen neemt, en zich niet los kan maken van het heden.

Het Ministerie van Economische Zaken en Instituut Clingendael hebben deze essaywedstrijd om een aantal redenen uitgeschreven. Allereerst om jonge

wetenschappers de gelegenheid te bieden om los van het alledaagse 'freischwebend' hun gedachten over de toekomst van de Europese integratie op papier te zetten. Uitdrukkelijk dus met als doel om intelligente speculatie over dat Europese integratieproces en de mogelijke implicaties van ontwikkelingen daarin te stimuleren. Dat voert mij tot de twee andere redenen. De toekomst van de Europese integratie is ongewis. Uitbreiding, het stokken van het proces van institutionele hervorming, veranderingen in de omgeving van de Unie, zowel politiek als economisch, de manifestatie van tal van nieuwe uitdagingen en dreigingen, onderstrepen hoe zeer wij in een onzekere wereld leven. De neiging om in antwoord daarop het Europese integratie als vanzelfsprekend te zien, als onomkeerbaar, kortom, vanuit veronderstelde zekerheden te reageren, is groot. Juist dan – in tijden van grote onzekerheid – kan het heilzaam en leerzaam zijn het ondenkbare als uitgangspunt te nemen en in de vorm van een scenario te formuleren. Dat is te meer het geval waar beleid altijd het risico loopt gebaande paden als uitgangspunt te nemen. Het sensibiliseren van beleidsmakers voor ontwikkelingen die op het eerste gezicht niet erg realistisch lijken, was dan ook eveneens een doel van dit initiatief.

Als wij als jury vanuit deze doelstellingen kijken naar het resultaat – de negen essays – dan is evident dat niet iedereen in deze opdracht geslaagd, niet iedereen is in staat geweest het ondenkbare te bedenken. Dat is geen verwijt, dat is een constatering. De tucht van de werkelijkheid heeft voor sommigen van u te zwaar gewogen. Het heeft er wel toe geleid dat wij met een grote diversiteit aan invalshoeken zijn geconfronteerd, waarbij in enkele gevallen zelfs het scenarioconcept zelve in het vuur van het betoog enigszins in het gedrang is gekomen. Maar desondanks, het Europa van de mondialisering – zowel politiek en economisch – moet zich in de essays meten met het Europa dat nationaliseert en zelfs de lokale gemeenschap weer als uitgangspunt zal kennen. Kortom, aan verbeeldingskracht geen gebrek. Een kwaliteit waarvoor wij u als jury zeer erkentelijk zijn.

Toch moet er een keuze gemaakt worden! Wie heeft het beste essay geschreven? Wie was tweede, etc.? De jury is daarbij als volgt te werk gegaan. Via een systeem van + en - en een aantal specifieke aandachtspunten die in onze ogen wezenlijk zijn voor de kwaliteit van het verhaal zijn wij tot een eindoordeel gekomen.

Wezenlijk daarbij waren wat ons betreft de originaliteit van het verhaal – geen extrapolatie, geen voortzetting van gebaande paden, maar een nieuwe wending, een onverwacht vergezicht. Daarnaast de vraag of het toekomstbeeld overtuigend was, niet in de zin van waarschijnlijkheid, maar vooral in de zin van voorstelbaarheid – inderdaad, zou het zo kunnen gaan? En natuurlijk de leesbaarheid, niet alleen een kwestie van taal, maar vooral van stijl. Is het boeiend, zo niet meeslepend om te lezen. Daarnaast waren er op basis van de opdracht drie specifieke inhoudelijk criteria die ons oordeel mede hebben bepaald. Ten eerste, de betekenis van economische factoren. Hierin toont zich natuurlijk het gezicht van een van de betrokken opdrachtgevers. Maar wie naar de positie van de Unie kijkt in een globaliserende wereldeconomie van verschuivende economische krachtsverhoudingen, zal al snel tot de conclusie komen dat dit een dimensie is die tenminste zal moeten worden meegewogen.

Ten tweede, de vraag of de EU behandeld werd in haar internationale context. Europa is geen eiland. Het is niet vrij van invloeden van buitenaf. Integendeel. Ten derde, het vraagstuk van verdieping en verbreding van de Unie. Een vraagstuk dat het inherente spanningsveld weergeeft in het integratieproces tussen enerzijds de EU als een vredesproject dat stabiliteit en veiligheid beoogt te bewerkstellingen in de directe omgeving en anderzijds de noodzaak enig handelingsvermogen en voldoende publiek draagvlak en interne coherentie te verzekeren, teneinde zowel naar binnen als naar buiten toe geloofwaardig en legitiem te kunnen optreden. En bij dit alles speelde in de ogen van de jury ook Nederland nog een rol. Wat betekende de geschetste ontwikkeling voor Nederland?

Voorwaar geen geringe opdracht. Wat is het oordeel. Laat ik beginnen met de derde prijs. Het is een prikkelend en zeer leesbaar essay, waarin een vraagstuk wordt behandeld dat ons in ieder aangaat: de politisering van de Europese integratie. Men zou kunnen zeggen dat het meer over Nederland gaat – de omgang van Nederland met Europa en de dilemma's die zich daar in aftekenen – dan over Europa. Maar toch, in de beschrijving van het spanningsveld tussen het nationale en Europese beschrijft het een scenario waarin het lot van de Europese integratie in handen ligt van nationale politici en hun vermogen om het Europese integratieproces op 'een verstandige wijze' te politiseren. Dat gebeurt op een originele en zeer leesbare wijze. Om die reden gaat de derde prijs naar Pieter de Wilde, met zijn essay '*Wie controleert Europese integratie? Gevaren van politisering*'.

Dan de tweede prijs. Die gaat naar een essay waarin de toekomst van de Europese Unie geplaatst wordt in een mondiaal bestel, dat in toenemende mate de tekenen van een multipolair krachtenveld vertoont. In antwoord op de opkomst van nieuwe machten, uitdagingen op het terrein van milieu en energie, en de noodzaak de directe eigen omgeving te pacificeren, manifesteert de Unie zich naar buiten toe als een speler van formaat; daartoe in staat gesteld door interne hervormingen. Het internationale krachtenveld – zowel politiek als economisch – worden hier speels en origineel gebuikt om een toekomstbeeld te modelleren dat zijn aantrekkelijkheid ontleent aan het feit dat het inderdaad denkbaar is. De tweede prijs gaat naar mevr. Nienke de Deugd voor haar essay '*Europa als mondiale speler*'.

Een dan dat spannende laatste moment. De winnaar. Laat ik beginnen met te zeggen dat de jury in de keuze van het winnend essay unaniem was. Het is een essay dat zich kenmerkt door een hoge mate van kennis van de EU, die gecombineerd wordt met, wat een van de juryleden noemde, een beheerste verbeeldingskracht. Beheerst in die zin dat op originele en gedurfde wijze een toekomstbeeld wordt geschilderd dat zich losmaakt van de Unie van nu; niet de vaste kaders, niet de gebaande paden, maar een gewaagde mix van sectorale integratie op economisch en sociaal gebied met differentiatie op het extern terrein; en dat alles met behoud en versterking van de Europees-Amerikaanse relatie. Het is niet alleen gedurfd en origineel, maar bovendien goed en pakkend geschreven, met wendingen die voor de Europese *diehards* zeer leerzaam zijn. Ik heb het over het essay van Mathieu Segers, '*Europa en de langzame dood van de stier*'; het essay dat in de ogen van de jury de eerste prijs verdient.

Daarmee is niet het laatste woord gezegd. Zes van u zijn buiten de prijzen gevallen. Natuurlijk hebben we een kleine attentie voor u. Maar de hoofdprijzen gaan aan u voorbij. Toch wil ik los van het feit dat dit risico eigen is aan het spel, benadrukken dat de jury ook grote waardering heeft voor uw inzet en de wijze waarop u deze opdracht heeft aangepakt.

Europa en de Langzame Dood van de Stier. Essay over de toekomst van het Europese integratieproces

Mathieu Segers

1 mei 2019, de blik van de wereld is gericht op Istanbul. Aan de Bosporus wordt het Verdrag ter oprichting van de Europese Energie Unie van de Zwarte Zee (EUZZ) plechtig ondertekend door de regeringsleiders van Roemenië, Bulgarije, Oekraïne, Moldavië, Turkije en Georgië. Precies vijftien jaar na de uitbreiding van de EU met acht Midden- en Oost-Europese landen, wordt een bovenstatelijke organisatie opgericht die, naar analogie van het ‘Europa van de Zes’, wel omschreven wordt als het ‘Eurazië van de Zes’. Ook de lidstaten van de EU zijn prominent aanwezig bij de feestelijkheden. Dat geldt in het bijzonder voor Roemenië en Bulgarije. Als EU-lidstaten zijn zij de directe institutionele verbinding tussen de EU en de EUZZ en het scharnierpunt van de associatie van het ‘nieuwe’ Europese integratieproces met de interne markt. De oprichting van de EUZZ vormt het geopolitieke sluitstuk van een krachtige opleving in het Europese integratieproces die de EU vanaf 2016 weer opstuwde in een activistische en hoopvolle richting. Vanuit 2019 blik ik terug.

1 Euraziatisch moment en Atlantische lente

Volgens velen betekent de EUZZ, dat Europa de belofte om een wereldmacht te worden eindelijk inlost. Met de oprichting van de EUZZ mengt de EU zich als speler in de ‘energieoorlog’ in Eurazië. De geopolitieke betekenis van de organisatie is enorm. De EUZZ biedt Europa een directe lijn naar het Kaspische Zeebekken zonder Russische inmenging (via Azerbeidzjan, dat geassocieerd is met de EUZZ en geldt als een belangrijk aspirant-lid). De ‘vrije energiemarkt’ van het Westen een eigen achterland van grondstoffen gekregen. Daarmee neemt de EU (eindelijk) een gemeenschappelijke positie in ten opzichte van het *Gazprom*-imperialisme uit Moskou en de onstilbare Chinese energiehonger (waarvoor China zich onder andere aan de Kaspische zee laaft). Bovenal neemt Europa met de EUZZ echter stelling tegen de ‘Gas-Opec’, waarin Rusland en Iran (die samen over 42% van de wereldgasreserve beschikken) nauw samenwerken en waarmee deze landen de wereldgashandel in belangrijke mate controleren.

Zo bezien is de EUZZ de bekroning van de in juni 2006 gesloten overeenkomst van Wenen tussen de Europese Commissie en de energieministers van Oostenrijk, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Turkije ten behoeve van de bouw van de *Nabucco* gaspijplijn.¹ *Nabucco* is de enige grote gaspijplijn uit het Oosten waarin Rusland geen aandeel heeft. De ontwikkeling ervan is op de achtergrond gesteund door Amerikaanse inspanningen ten gunste van aaneensluiting van pro-Westerse voormalige Sovjetrepublieken aan de Zwarte Zee en zorgt voor een Westers tegenwicht op de Europese en Aziatische gasmarkt.

Ideologische frontlijn

De EUZZ is het eerste project, waarmee de EU haar model voor integratie exporteert buiten de eigen grenzen. Met de EUZZ wordt de aloude methode van de sectorintegratie herhaald. De kern van de EUZZ wordt gevormd door een bovenstatelijk orgaan ten behoeve van het gezamenlijke energiebeleid van de lidstaten. Naar het Amerikaanse voorbeeld uit de twintigste eeuw, manifesteert de EU zich als de sponsor van de nieuwe bovenstatelijke organisatie. In de eenentwintigste eeuw zijn het geen Dollars maar Euro's die de smeerolie vormen voor de integratie van 'de tweede Zes'. Met dat verschil dat de EU niet de militaire veiligheidsgaranties (tegen de Russische dreiging) kan bieden die de Verenigde Staten wel boden aan West-Europa en die een aantal van de EUZZ-lidstaten (in het bijzonder Oekraïne en Georgië) zo koortsachtig zoekt.

Wat dat laatste betreft biedt de historische evenknie van het proces van Europese integratie uitkomst: het Atlantische bondgenootschap. De existentiële betekenis die het NAVO-lidmaatschap begin jaren negentig van de twintigste eeuw had voor de voormalige leden van het Warschaupact, geldt in de jaren twintig van de eenentwintigste eeuw onverkort en evenzeer voor de genoemde leden van de EUZZ (en mogelijke aspirant-leden, zoals Wit-Rusland). De NAVO, waarvan de lidstaten van de EU én de EUZZ volwaardig lid zijn, functioneert als de overkoepelende veiligheidsorganisatie voor de Europese integratieprocessen.

In de beginjaren van de Koude Oorlog, vormde het Europese integratieproces het westerse bastion tegen de communistische dreiging vanuit de Sovjet-Unie. In 2019 ligt de EUZZ aan de frontlijn van een nieuwe en even ideologisch geladen mondiale krachtmeting. Dit maal gaat het tussen het Westen en de fundamentalistisch (shi'itische) Islamitische wereld onder leiding van kernmacht Iran. Evenals in die andere Koude Oorlog woedt de strijd tot diep in de vrije wereld, waar ultraconservatieven, die uitdrijving van de Islam propageren, botsen op maatschappelijke bewegingen die zich in vergaande mate identificeren met het gedachtegoed aan gene zijde van de ideologische scheidslijn. Het laatste zorgt voor spanningen in de multiculturele samenlevingen van Europa.

1) Cf. o.a. Thumann, M., Europa guckt in die Röhre, *Die Zeit*, 13 Juni 2006.

De assertieve energiegeopolitiek van de grondstofrijke uitdagers aan de randen van Europa, Iran (dat behalve over een enorme gasreserve ook beschikt over de tweede olievoorraad ter wereld én kernenergie) en Rusland, leidt al jaren tot grotere en kleinere internationale crises. Deze internationale spanningen en de geopolitieke dreiging die zo langzamerhand uitgaat van de Shanghai-Organisatie (*Shanghai Cooperation Organisation*), waarin Rusland en China in het bijzonder op terrein van energie nauw samenwerken, vormen de directe en uiterst urgente aanleiding voor het nieuwe project van Europese integratie in Eurazië. Europa's energiezekerheid en veiligheid lijken in toenemende mate op het spel te staan.

Daarnaast heeft de uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië in 2011 gezorgd voor een versnelling van de totstandkoming van de EUZZ. De toetreding van deze landen tot de NAVO plaatste de EU voor een uiterst klemmend probleem. Oekraïne en Georgië maakten zich namelijk op om, naar het voorbeeld van de Midden- en Oost-Europese lidstaten van de EU, na de verkrijging van het NAVO-lidmaatschap, het lidmaatschap van de EU aan te vragen. De EU worstelde op dat moment echter nog hopeloos met de netelige kwestie van de (alsmaar uitgestelde) Turkse toetreding (die de aspirant-lidstaten in het voormalige Joegoslavië bovendien al jaren in de wachtkamer hield). Met Oekraïne en Georgië op het punt om in Brussel op de deur te kloppen schreeuwde de Turkse kwestie om een oplossing.

De bevrijdende werking van het jongste Franse veto

Begin 2012 sprak de Franse regering uit angst voor de maatschappelijke gevolgen van de uitslag van een referendum over de Turkse toetreding (dat volgens de Franse grondwet een jaar later zou moeten worden gehouden), een veto uit tegen het EU-lidmaatschap van Turkije. Het hoofdargument waarmee Parijs deze dramatische stap rechtvaardigde luidde dat de voormalig *metropole* Frankrijk onmogelijk kon instemmen met Turkse toetreding, indien het EU-lidmaatschap niet ook in het vooruitzicht werd gesteld van de voormalig leden van de *Union française* in Mediterraan Afrika. Het Franse veto leek de doodsteek voor de EU die medio jaren tien van de eenentwintigste eeuw verkeerde in een sfeer van lethargie (zie paragraaf 2). Volgens commentaren in de internationale pers had Europa zich eens te meer vertild aan de Ottomaanse erfenis.

Ondanks de catastrofale dimensies waarin de crisis in de EU werd afgeschilderd, zorgde het Franse veto in veel Europese hoofdsteden voor een besmuikt soort opluchting. Een meerderheid van de EU-lidstaten had zich angstvallig verscholen achter de Franse rug. Evenals Frankrijk vreesden zij voor machtsverlies en ontwrichting van de Unie bij de toetreding van Turkije. Tegelijkertijd maakte de crisis die het Franse veto veroorzaakte het onmiskenbaar duidelijk dat de EU zichzelf daadwerkelijk opnieuw zou moeten uitvinden om haar eigen voortbestaan veilig te stellen.

Het was dit gevoel van urgentie waaraan de ontwikkeling ontsproot die het fundament vormde voor het proces dat zeven jaar later bekroond werd met de oprichting van de EUZZ. Na het veto nam de EU een zeer activistische rol op zich in de richting van Turkije. De Unie spoorde Ankara aan historische

gevoeligheden te overwinnen en de verantwoordelijkheid te nemen om samen met de andere NAVO-leden aan de boorden van de Zwarte Zee een zone van stabiliteit en welvaart op te bouwen door middel van (economische) sectorintegratie naar het (West-)Europese voorbeeld. Daarbij garandeerde de EU volledige associatie met de interne markt voor de lidstaten van een bovenstatelijke organisatie in de strategisch cruciale Zwarte Zee regio.

Een Europese zone van vrij verkeer van ongekeerde omvang gloorde aan de horizon. Dit proces kon van meet af aan rekenen op ferme steun vanuit Washington, maar kwam pas echt op gang nadat de EU met zichzelf in het reine was gekomen en haar zelfvertrouwen hervonden had.

2 De bange maskerade van Lissabon

De periode na de Tweede Wereldoorlog is voor 'Europa' een succesverhaal over een onwaarschijnlijke wederopstanding die haar climax kende in de val van de Berlijnse muur. In de herfst van 1989 werden de restanten van Europa's duistere verleden definitief opgeruimd met het vredesverdrag 'met en over Duitsland'. Tezelfdertijd zeeg het communisme in ijltempo ineen. Het historische moment dat het hoogtepunt had moeten worden van deze halve eeuw van vrede, vrijheid en vereniging viel echter ten prooi aan het pessimistische gevoel van *fin de siècle* dat in het bijzonder de West-Europese politiek na de millenniumwisseling steeds vaster in de greep kreeg. De daadwerkelijke Europese eenwording op 1 mei 2004 werd in West-Europa met een beschamend gebrek aan enthousiasme ter kennisgeving aangenomen.

Fin de siècle als begin van de 21^{ste} eeuw

Na de afwijzing van het grondwettelijke verdrag in referenda in Frankrijk en Nederland in het voorjaar van 2005, raakte de EU gevangen in een beklemmende introspectie die al spoedig overging in larmoyante berusting, zoals de Luxemburgse president Jean-Claude Juncker het noemde.² Deze kwam vooral tot uiting in een breed gedragen schijnbaar realistische verwachting dat het integratieproces zijn grenzen bereikt had. Het vaak gehoorde doemscenario waarin de EU zichzelf langzaam maar zeker zou uithollen door toedoen van een uitbreidingsproces dat haar institutionele krachten te boven ging, leek werkelijkheid te worden. Op vele terreinen demonstreerde de EU onmachtigheid, angst en innerlijke zwakte.

De 'doorstart' van het grondwettelijke verdrag op 25 maart 2007 (de vijftigjarige verjaardag van de Verdragen van Rome) bleef ondanks de grote ambities van het Duitse voorzitterschap te bescheiden om als een grote stap voorwaarts gevierd te kunnen worden. De toetreding van Bulgarije en Roemenië ging gepaard met verdere beperkingen op het gebied van het vrije

2) Cf. Rede van Jean-Claude Juncker bij ontvangst van de internationale *Karlspreis zu Aachen*, 26 mei 2006.

verkeer van personen en diensten. De Brits-Poolse lobby om de West-Europese angst voor migratie uit de nieuwe lidstaten juist te lijf te gaan met meer openheid kon weliswaar rekenen op veel sympathie bij de Europese politieke elite, maar bleef uiteindelijk zonder resultaat. In de Europese Raad bleken de regeringsleiders namelijk niet in staat om op dit terrein over de eigen schaduw (van de nationale electorale belangen) heen te springen. Zij verkozen verlenging en uitbreiding van het vigerende defensieve regime van overgangstermijnen (met quota) en vrijwaringclausules. Op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) bleken de hoogdravende voornemens iedere keer opnieuw weer weinig meer dan holle frasen.

Volgens sommigen werd de Europese inertie hilarisch in 2010, het jaar waarin de Lissabon-doelstelling (2000) verwezenlijkt zou moeten zijn. Destijds had de Europese Raad zich voorgenomen in tien jaar tijd *'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden'*.³ Daar was erg weinig van terecht gekomen.

De deconstructie van Europa

Aan het einde van de twintigste eeuw was het al duidelijk dat het onvoldoende lukte om de Unie klaar te maken voor de uitbreiding met twaalf nieuwe lidstaten. De politieke discussie over Europa's institutionele toekomst liep almaar verder vast op de machtspolitieke kwestie van de stemverhoudingen in de Raad en het Europese Parlement; culminerend in het Verdrag van Nice (2000) als treurig hoogtepunt. Het debat over de finaliteit van het integratieproces ontwikkelde zich tot een intellectuele exercitie en bleef (dus) ironisch genoeg gespeend van een finale conclusie.

In Nice keerde de intergouvernementele wal Europa's institutionele schip. De opmars van de intergouvernementele krachten binnen het integratieproces - die in wezen al was ingezet met het Compromis van Luxemburg (1966) en verder geformaliseerd was met de officiële erkenning van de Europese Raad (1974) - verwerd tot wat Laurent Cohen-Tanugi *'the deconstruction of Europe'* heeft genoemd.⁴ Binnen de bestaande, door intergouvernementele krachten gedomineerde, institutionele kaders bleek de EU niet in staat zichzelf voldoende te vernieuwen om te voorkomen dat de uitbreiding een rem werd op haar bestuurlijke slagkracht.

Het keerpunt dat in Nice bereikt was bleef echter vrijwel onopgemerkt. Een belangrijke reden daarvoor was dat de EU min of meer tegelijkertijd een formule had uitgevonden om de geesten van de institutionele problematiek in de fles te houden: de zogeheten open coördinatie methode (OCM), *peer pressure* aan de hand van juridisch niet bindende richtsnoeren. Ondanks het puur intergouvernementele karakter, was de OCM het middel om de Europese Commissie te apaiseren. Deze methode van integratie betekende veel nieuw

3) Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 34 maart 2000.

4) Cohen-Tanugi, L., *'The end of Europe'*, *Foreign Affairs*, 2005, Vol. 84/6, p. 60.

werk voor de Commissie die medeverantwoordelijkheid kreeg voor de rapportage en de zogeheten *monitoring* (het opstellen van syntheserapporten, scoreboards, etc.). Dat dit alles wel een rapportenoverschot opleverde, maar geen letter concreet gemeenschappelijk Europees beleid,⁵ nam men op de koop toe.

Vanaf eind jaren negentig raakte de EU in de ban van de OCM die niet alleen de institutionele blokkade aan het zicht onttrok, maar daarenboven ook de indruk wekte dat er voortdurend belangrijke stappen voorwaarts gezet werden. Dat laatste vooral voor wat betreft de (sociaal-)economische component van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU), die niet tot volle wasdom was gekomen tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht. Zo werden de zogenoemde ‘processen’ van Luxemburg (werkgelegenheidsbeleid), Cardiff (macro-economisch beleid), Keulen (sociale dialoog) en Lissabon (innovatie en sociale cohesie) allemaal in meerdere of mindere mate vormgegeven volgens de principes van de OCM, die in Lissabon werd verheven tot dé modus van integratie – strategie – , waarmee de Lissabon-doelstelling gehaald kon worden.

In het intergouvernementele karakter van de Lissabon-strategie lag echter het risico besloten dat de EU in tijden van angst, economische krimp en onbehagen ten prooi zou vallen aan nationale sentimenten. Het toch al tanende vertrouwen van de burgers in de EU zou dan ernstig geschaad kunnen worden.⁶

3 Het feest van de feminisering

Na de onluisterende afrekening van de Lissabon-doelstelling in 2010, drong het door: ‘Lissabon’ vertegenwoordigde geen nieuwe hoopvolle methode van integratie, maar was een stevig onderdeel van de intergouvernementele klem waarin de EU gevangen zat. ‘Lissabon’ was geen communautaire invulling van de tweede ‘E’ van de EMU, maar een schaamlap voor nationaal electoraal effectbejag en ideeënarmoede. Het was een gift van de geschiedenis dat er tezelfdertijd een historische verandering binnen Europa op gang kwam die de terugkeer van de EU naar de bovenstatelijke samenwerking in een stroomversnelling zou brengen.

Vanaf 2010 kwam er een toenemend aantal vrouwen aan het hoofd van de Europese regeringen te staan. Veel van deze vrouwelijke regeringsleiders zagen een voorbeeld in *Kanzlerin* Angela Merkel, die algemeen gezien werd als de

5) Cf. o.a. Collignon, S., *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments*, e-paper Harvard University / LSE, 2006, pp. 6-7.

6) De crisis rond het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) was daarvan een eerste duidelijk voorbeeld. Veel Nederlanders en Duitsers stelden verontwaardigd vast dat begrotingsdiscipline in de lidstaten van de EMU allerm minst door middel van een supranationaal sanctiemechanisme gewaarborgd werd, terwijl hun regeringen hen jarenlang hadden voorgespiegeld dat de normen voor de begrotingsdiscipline in betonnen cijfers gegoten waren.

moeder van deze trend in de Europese politiek. Na de winst van Ségolène Royal in de presidentsverkiezingen van 2012 in Frankrijk was er zelfs sprake van een meerderheid van vrouwelijke regeringsleiders binnen de EU. Deze omstandigheid zorgde voor een nieuwe dynamiek in 'Europa' en de Frans-Duitse as in het bijzonder.

Sinds de verkiezingen van 2007, die zij nipt had verloren van Nicolas Sarkozy, voerde Royal campagne voor radicale pro-Europese keuzes om gehoor te geven aan de noodkreten uit de samenleving. De Franse verzorgingsstaat wist met de onzekerheid van de globaliserende wereld geen weg meer. Hoe vertwijfelder het 'quelle place pour l'humain face au marché?' klonk in de Franse maatschappij,⁷ des te overtuigender zette Royal zich in voor de Europese integratie. In de beste traditie van de beroemde Franse 'champions of the community model',⁸ ontpopte zij zich als de voorvechter van een actief pro-Europees beleid. Dit om, zoals zij het zelf eens omschreven heeft, het 'goede Europa van de waarden en de bescherming' te ontdoen van de utopie door het eenvoudigweg te verwezenlijken.⁹ Royal streefde naar concrete projecten op het gebied van sociaal beleid en onderwijs, maar bovenal naar een bovenstatelijk project ten behoeve van de sociale bescherming.

Vanaf 2012 beet het Frankrijk van Royal zich samen met de Europese Commissie, en met steun van Duitsland, Spanje en de meeste Oost-Europese lidstaten, vast in een vergeten component van de Lissabon-doelstelling. Na de weggehoonde zinsnede over 'de meest concurrerende economie' stond namelijk een komma en luidde het ondermeer: '*die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*'.¹⁰ Deze passage kreeg pas echt inhoud met de ondertekening van het tweede Verdrag van Maastricht in 2016, waarmee de Europese Economische en Sociale Unie (ESU) werd opgericht.

De ontdekking van het sociale Europa

In vele opzichten kan de ESU gezien worden als een klassiek project van Europese integratie met al de daarbijbehorende tekortkomingen. Volgens cynische commentaren in het Verenigd Koninkrijk, dat in 2016 overigens opnieuw besloot om buiten de EMU (en daarmee buiten de ESU) te blijven, heeft de EU met de ESU niet minder dan een geldverslindend dirigistisch monster gebaard vergelijkbaar met het (uiteindelijke) Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB).

De spil van de ESU is de Hoge Autoriteit voor de Sociale Bescherming, gevestigd in Ljubljana. Deze Hoge Autoriteit is verantwoordelijk voor het

7) Robert, A-C, 'Occident contre Occident', *Le Monde diplomatique*, mei 2006, 3.

8) Parsons, C. (2005), 'A certain idea of Europe', Ithaca & London: Cornell University Press, 20.

9) Cf. Royal geciteerd in *Die Zeit*, 22 juni 2006, 7.

10) Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 34 maart 2000.

handhaven van een gemeenschappelijk begrotingsbeleid (de belofte die het Stabiliteits en Groei Pact (SGP) nooit heeft kunnen realiseren). Daarmee is de ESU in zekere zin de invulling van de ‘politieke component’ van de EMU die zo lang afwezig was.¹¹ Dit gemis was alleen maar pijnlijker geworden na de toetreding van de meeste Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten tot de EMU (waarvan Slovenië de eerste was). De ECB had veelvuldig gewaarschuwd voor het toenemende risico van inflatoire tendensen, indien aanvullend bovenstatelijk beleid op het gebied van de begrotingsdiscipline uit zou blijven.

De Hoge Autoriteit beschikt verder over een sociaal fonds (waarin ook het vroegere structuur- en cohesiebeleid is opgegaan). Vanuit dat fonds biedt de ESU garanties voor het handhaven van een sociaal minimum. Indien een lidstaat zich tijdens laagconjunctuur genoodzaakt ziet tot dusdanige bezuinigen (om aan de bovenstatelijke begrotingsnormen te voldoen) dat de laagconjunctuur *daardoor* verder verdiept, kan de betreffende lidstaat vanuit dit fonds tijdelijke steun ontvangen. Deze financiële steun wordt louter versterkt als er gedurende de hoogconjunctuur (volgens de daartoe opgestelde normen) door de lidstaat voldoende preventieve maatregelen zijn genomen. Bovendien is de Europese steun gekoppeld aan door de ESU opgelegde programma’s voor activerend arbeidsmarktbeleid om de (tijdelijke) werkloosheid die het gevolg is van de economische krimp op te vangen door middel van gesubsidieerde arbeid, om- en bijscholing.

Behalve dat het supranationale begrotingsbeleid Frankrijk de instrumenten verschafte om de eigen economie te saneren – en Europese garanties vanuit de ESU voorkwamen dat deze sanering al te koud werd –, betekende de ESU voor Frankrijk tevens de verwezenlijking van een doelstelling die het meer of minder actief nastreefde sinds de ‘Sociale Agenda van Nice’. Duitsland en Nederland waren echter ook warme voorstanders van de ESU. De ESU impliceerde immers het bovenstatelijke begrotingsbeleid dat deze landen omwille van de prijsstabiliteit van de Euro tevergeefs hadden proberen te regelen via het SGP. Voor Nederland, dat als enige in Euroland een pensioenstelsel voerde volgens het principe van de kapitaaldekking, was de ESU daarenboven ook vanuit het oogpunt van de kostenverslindende vergrijzing geruststellend nieuws. De bestaande Europese pensioensharmonisatie had in Nederlandse ogen nooit voldaan.

Ook in Midden- en Oost-Europa werd de ESU enthousiast ontvangen. De nieuwe institutie werd gretig aangegrepen als hulpmiddel bij het opzetten van een duurzaam en activerend sociaal beleid. Na twee decennia van economische groeistuipe hunkerde de bevolking in Midden- en Oost-Europa naar meer sociale zekerheid.

11) Cf. o.a. Deutsche Bundesbank (February 1992), ‘The Maastricht decisions on the European Economic and Monetary Union’, *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*.

Geen dromen maar daden

Het ‘vrouwelijke Europa’ van 2016 kenmerkte zich ook door een kraakhelder pragmatisme dat de EU hardhandig wakker schudde uit lang gekoesterde wensdromen. Zo werd het ideaal van de Europese Politieke Unie (EPU) definitief en expliciet verlaten. De roep om verdere democratisering werd beantwoord met het invoeren van Europese verkiezingen voor het EP en de verdragsrechtelijke mogelijkheid tot organiseren van Europese referenda. Van een grondwet was geen sprake meer. De regels van het Europese spel werden vastgelegd in een bondig *charter* dat een onderdeel is van de Europese Juridische Unie (EJU), één van de drie bovenstatelijke ‘unies’ die de EU na ‘Maastricht II’ omvat. De ander twee zijn de EMU en de ESU.

Zonder twijfel de meest rigoureuze manifestatie van Europa’s vrouwelijke pragmatisme was de ruitelijke verdragsrechtelijke erkenning van het primaat van de NAVO op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid. Dat wat ooit de tweede pijler van het Verdrag van Maastricht was, werd eenvoudigweg geschrapt. Militaire ambities van de EU werden in de ijskast gezet. Het Europa van de vrouwen vermorzelde daarmee de oude militaristische (Franse) hoop om ‘op een dag aan de Amerikaanse dominantie te ontsnappen’.¹² Volgens vele van *les hommes politiques* in Frankrijk en daarbuiten vertegenwoordigde deze vergaande stap de bezegeling van Europa’s uitverkoop aan Amerika. Enkele jaren later zou evenwel vastgesteld worden dat waarschijnlijk eerder het tegendeel het geval geweest was. In 2016 was Europa de eigen geschiedenis eindelijk de baas geworden.

4 De Europese catharsis

Zoals Europa, volgens Ovidius, geschaakt werd door Zeus in de gedaante van een stier, zo werd het westelijke deel en later heel Europa in de twintigste eeuw geschaakt door de Verenigde Staten. Gedurende de hele periode van 1914 tot 1989 – de periode die Norman Davies ‘Europa’s langste burgeroorlog’ heeft genoemd –¹³ was (West-)Europa, als het erop aankwam, afhankelijk van de Verenigde Staten, hoezeer het Europese integratieproces van tijd tot tijd ook aangejaagd werd door het verlangen om de positie van wereldmacht, juist onafhankelijk van de Verenigde Staten, in te nemen.

Aan het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw overheerste bij velen het gevoel dat de val van de Berlijnse muur (eindelijk) het begin had ingeluid van een nieuw tijdperk van Europese onafhankelijkheid. De vereniging van Europa zou de dood betekenen voor de ‘Amerikaanse stier’, ‘Europa’ bevrijden uit de Atlantische ontvoering en plaats maken voor gelijkwaardigheid en *burden sharing* in de transnationale verhouding. De sterfscène van de stier nam echter ruim 26 jaar in beslag. In retrospectief was de val van de Berlijnse

12) Moïsi, D., ‘Dreaming of Europe’, *Foreign Policy*, Summer 1999, No. 115, p. 5.3

13) Davies, N., (1997), *Europe. A History*, London: Pimlico, p. 14.

muur dan ook niet zozeer het begin van een nieuw tijdperk van Europese onafhankelijkheid, maar veeleer de opmaat voor het vijfde en laatste bedrijf van het ‘Europese drama’ (na WO I, het interbellum, WO II en de Koude Oorlog).

Het Europese integratieproces was het bouwwerk waarin het zo pril verenigde continent vanaf de jaren negentig naarstig zocht naar hoop en troost, maar het project van de Europese integratie kon de hooggespannen verwachtingen aanvankelijk allerm minst waarmaken. Sterker nog, de EU zelf viel ten prooi aan existentiële twijfel; zwalkend tussen een even angstig als ontluisterend spiegelend aan de Amerikaanse (economische) prestaties enerzijds, en oprispingen van huichelachtige assertiviteit ten opzichte van hetzelfde voorbeeld anderzijds.

Pas na het jaar 2010 trad een proces in werking waarin de EU zich ontdoed van veel van de franje waarin zij verstrikt was geraakt. Dat kreeg vorm door een herdefiniëring van het Europese (sociale) model ten opzichte van het Amerikaanse, maar niet op anti-Amerikaanse grondslag. In tegendeel, tegelijkertijd werkte de EU toe naar een historische versteviging van het Atlantische bondgenootschap. Zoals dat gaat met nieuwe moed, zo ging de opleving van het integratieproces gepaard met activisme op velerlei terreinen. Het meest in het oog springend is wat dat betreft de succesvolle ‘export’ van het integratieproces naar de regio rond de Zwarte Zee.

De oprichting van de EUZZ kan gezien worden als de bekroning van de succesvolle manier waarop de EU uiteindelijk, na een strijd van 30 jaar met de geesten uit het bipolaire verleden (van 1989 tot 2019), het post Koude Oorlog tijdperk betreden heeft. Op geheel eigen wijze lijkt de EU de mondiale speler geworden te zijn, waar Europese regeringsleiders als sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw zo hevig naar verlangen. Sinds 2016 wordt ‘Europa’ weer gedreven door de hoop dat het een factor van belang kan zijn in de verspreiding van stabiliteit, vrede, vrijheid en multilateralisme in een onverminderd gewelddadige wereld. Die hoop put het continent uit de eigen geschiedenis.

Beleidsaanbevelingen

1 Openheid en Handel

De nabije toekomst van de EU ligt in het Oosten. Het potentieel van de Midden- en Oost-Europese lidstaten moet benut worden. Dat kan met de klassieke instrumenten van de Europese integratie: wederzijdse openheid en handel geschraagd door bovenstatelijke (economische) sectorintegratie. Zoals Timothy Garton Ash heeft opgemerkt: ‘Trade is our most effective single instrument. Our strategic objective must be to create an open trade area that includes the whole of our near abroad. Either we take more of their goods or we take more of their people’ (zie ook beleidsaanbeveling 2 – ‘export van het EU-model’ naar Noord-Afrika).¹⁴

14) Garton Ash, T., 2005, *Free World*, London: Penguin, p. 218.

Als internationaal georiënteerd handelsland dient Nederland de eigen belangen het meest door een progressief beleid ten aanzien van de vervolmaking van de interne markt (vrij verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten) van het verenigde Europa.

2 Uitbreiding maar geen (institutionele en mentale) overstretch

De EU kent maar een weg en dat is de weg vooruit. Bij stilstand van het integratieproces dreigt onherroepelijk de ontbinding.¹⁵ In geografische termen betekent ‘vooruit’ verdere uitbreiding of ‘export van het EU-model’ naar Eurazië (dat zich in belangrijke mate ‘Europees’ voelt) en op de langere termijn wellicht richting Noord-Afrika. De noodzaak van verdere uitbreiding van de markt vindt zijn tegenhanger in het handhaven van bestuurlijke slagkracht. Bovendien dient voorkomen te worden dat de intrinsiek conservatieve samenlevingen in de kern van het integratieproces (West-Europa) ten prooi vallen aan sentimenten van eng nationalisme. Op basis van de lessen uit het verleden dient er een radicaal nieuwe benadering van de (onvermijdelijke) uitbreiding ontwikkeld te worden die de voortgang van het uitbreidingsproces waarborgt evenzeer als de bestuurbaarheid van de EU en de steun van haar bevolking. De (in het essay en in deze beleidsaanbeveling) genoemde gesponsorde ‘export van het EU-model’ is een idee gebaseerd op bovenstaande vaststellingen.

3 Verdieping: de sociaal-economische dimensie van de EMU en het energiebeleid

In termen van verdieping betekent ‘vooruit’ beperkte nieuwe initiatieven voor verfijning van het integratieproces. Deze verdieping moet vooral gezocht worden in bovenstatelijke samenwerking op sociaal-economisch terrein en op het terrein van energiebeleid. Vergezichten van een EPU moeten definitief verlaten worden, de EU is geen federatie (maar unieke organisatievorm die zijn gelijke niet kent) en zal dat ook nimmer worden. Discussies over een EPU verlammen het (economische) integratieproces en dienen ingeruild te worden voor pragmatisme. Dus: bovenstatelijke samenwerking op die terreinen waar de bevolking het wenst (recente gegevens van de Eurobarometer geven aan dat 2/3 van de bevolking van de EU-25 voorstander is van een Europees sociaal beleid), of waar de (internationale) situatie toe noopt (begrotingsdiscipline en energiepolitiek).

Als enige land in Euroland met een kapitaaldeckingsstelsel voor de pensioenen heeft Nederland nog extra belang bij aanvullende garanties voor de prijsstabiliteit van de Euro. Na de (vanuit Nederlands perspectief) mislukking van het SGP, moet de Nederlandse regering proberen een nieuw bovenstatelijk initiatief op het gebied van de begrotingsdiscipline van de grond te krijgen. Daarvoor kan Nederland steun zoeken bij Duitsland (in ieder geval bij de financiële elite van dat land). Een dergelijk initiatief

15) Cf. Havenaar, R., in *M*, maandblad NRC d.d.

zal echter pas echt levensvatbaar worden als het gekoppeld wordt aan een sociaal-economische component (van de EMU) waar een belangrijke groep lidstaten onder leiding van Frankrijk al jaren naar streven. De Nederlandse diplomatie in dezen dient zich primair te richten op Duitsland en Frankrijk in plaats van op het Verenigd Koninkrijk.

4 Het primaat van de transatlantische verhouding en het einde van Europa's militaire ambities

Een goede verstandhouding met de Verenigde Staten is cruciaal voor de toekomst van de EU. Dit geldt voor de promotie van de multilaterale samenwerking zowel als voor de militair-strategische samenwerking in het kader van de NAVO. De tijden van de Koude Oorlog zijn voorbij. Om de rol van gelijkwaardige partner op zich te kunnen nemen dient de EU zichzelf te herdefiniëren, juist ten opzicht van de Verenigde Staten, maar nadrukkelijk zonder daarbij te vervallen in plat anti-Amerikanisme. Binnen het transatlantische partnerschap dient de EU het geloofwaardige Europese (sociaal-economische) alternatief voor Amerika vorm te geven (zie ook 3). Naar buiten toe dient de EU zoveel mogelijk schouder aan schouder op te trekken met Washington. In dat opzicht kan de EU het primaat van de NAVO eenvoudigweg erkennen en het zo verstevigen. In ieder geval mag de utopie van een Europese defensiecapaciteit samenwerking binnen de NAVO niet langer belemmeren. Zeker in het licht van de uitbreiding van de EU in Oostelijke richting geldt dat een krachtige EU een krachtige NAVO nodig heeft.

De toekomst van de Europese integratie scenario 2: Europa als Mondiale Speler

Nienke de Deugd

Regeringsleiders feliciteren voorzitter Europese Commissie met 65-jarig bestaan van ‘unieke organisatie’

Van onze redactie buitenland

Rome, 25 maart 2022 – *Vandaag viert de Europese Unie (EU) haar 65^{ste} verjaardag. En dat doet zij niet als een vermoeide oude dame, die zich al jaren in de marge van de wereldpolitiek bevindt en klaar is om met pensioen te gaan. Nee, tegenwoordig geldt de EU als een organisatie van formaat, die bezig is aan haar tweede jeugd en zich beweegt in het hart van de internationale betrekkingen. Als supranationale entiteit in een omgeving van voornamelijk nationale en internationale actoren geldt zij daarmee als een uniek verschijnsel, zo benadrukten ook de regeringsleiders van de 28 lidstaten die de voorzitter van de Europese Commissie (EC), Kazimierz Marcinkiewicz, vanochtend hun felicitaties aanboden.*

De toekomst van de Europese integratie zag er echter niet altijd zo rooskleurig uit. Nog geen twintig jaar geleden bevond de EU zich in wat wel als de grootste crisis uit haar geschiedenis wordt betiteld. In 2005 had het Franse en Nederlandse ‘nee’ tegen de Europese grondwet ertoe geleid dat de debatten over de politieke architectuur van de EU en over de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten enerzijds en de communautaire instellingen anderzijds volledig waren vastgelopen. Daarnaast was duidelijk geworden dat zeker in de lidstaten van het eerste uur de attitude van de bevolking niet meer als vanzelfsprekend pro-Europees was. Hoewel sommige van de argumenten die aan die anti-Europese houding ten grondslag lagen niets met de Europese grondwet te maken hadden – zoals uitbreidingsmoetheid of afkeer van een mogelijke toetreding van Turkije tot de EU – was het afgegeven signaal niet mis te verstaan: Europa was toe aan een adempauze.

In 2006 maakte de EU dan ook pas op de plaats. Maar al snel gingen er stemmen op dat deze fase van bezinning niet te lang zou mogen duren. De vraagstukken waarvoor Europa zich gesteld zag konden immers niet worden opgelost door nationale overheden alleen. De achterblijvende economische groei, de in ernst toenemende milieuproblematiek en de herhaaldelijk dreigende

energiecrises vroegen elk om communautair beleid. De noodzaak voor een gemeenschappelijke aanpak bleef bovendien niet beperkt tot de interne werking van de EU; zij gold ook ten aanzien van het functioneren van de EU als mondiale speler. Met een steeds eigenmachtiger optredend Amerika, een assertiever wordend Rusland en de opkomende machten China en India begonnen de contouren van een multipolair systeem van internationale betrekkingen zichtbaar te worden. Als de EU in deze nieuwe wereldorde een rol van betekenis zou willen spelen, dan zou het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) daadwerkelijk handen en voeten moeten krijgen.

Temidden van al deze problemen wonnen de voorstanders van verdere samenwerking langzaam maar zeker weer terrein. Het besef groeide dat een langdurige periode van eurosclerose de EU meer kwaad dan goed zou doen en dus vermeden moest worden. De eerste aanzet tot herstel van het proces van Europese integratie werd gegeven in 2007. Tijdens de feestelijkheden ter herdenking van de ondertekening van het Verdrag van Rome in 1957, kwamen de Europese regeringsleiders tot de conclusie dat de enige mogelijkheid om de impasse te doorbreken lag in de totstandkoming van een nieuw grondwettelijk verdrag. Deze Europese grondwet nieuwe stijl zou niet alleen dat moeten repareren wat er in de ogen van de Europese burgers mis was met de oude grondwet, maar zou vooral ook de basis moeten leggen voor een EU die klaar was voor de uitdagingen van de toekomst.

In de jaren die volgden kwam de belangrijkste impuls voor het opstellen van de nieuwe grondwet van de weer in beweging gekomen Frans-Duitse as. Met de machtswisseling in het *Palais de l'Élysée* in 2007 begon een periode waarin de nauwe band tussen het Frankrijk van Ségolène Royal en het Duitsland van Angela Merkel uitgroeide tot een bepalende factor binnen de EU. Als twee van de grootste lidstaten, als lidstaten bovendien die bereid bleken om concessies te doen, dienden Frankrijk en Duitsland de overige lidstaten tot voorbeeld en leverden zodoende een grote bijdrage aan de uiteindelijke totstandkoming van het Verdrag van Coudenhove-Kalergi (zoals het grondwettelijke verdrag ging heten) in 2011.

In tegenstelling tot de situatie van slechts enkele jaren kreeg de Europese grondwet – die natuurlijk niet voor niets een andere naam had meegekregen – dit keer wel een positieve ontvangst. Deze verandering in de Europese publieke opinie had onder meer te maken met de aandacht die het nieuwe verdrag besteedde aan het besluitvormingsproces binnen de EU. Om tegemoet te komen aan de roep om meer transparantie werd besloten om de stemprocedure in de Raad van Ministers te vereenvoudigen en de in het Verdrag van Nice uit 2000 overeengekomen driedubbele sleutel te vervangen door een enkelvoudige sleutel.¹ Daarnaast werd aandacht besteed aan het democratische gehalte van de EU door de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) niet alleen uit te breiden, maar ook nauwkeuriger te omschrijven. Bovendien werd het beeld van

1) Deze enkelvoudige sleutel kent aan iedere lidstaat een aantal stemmen toe naar rato van de bevolkingsgrootte.

de EU als een inefficiënte en geldverslindende machine gecorrigeerd doordat Frankrijk, in ruil voor twee termijnen van het voorzitterschap van de Europese Raad, er mee instemde om Straatsburg op te geven als zetel van het EP.

Een andere verklarende factor voor de gunstige houding van de Europese burgers ten aanzien van het Verdrag van Coudenhove-Kalergi werd gevormd door ontwikkelingen die later in dit artikel nog uitgebreid beschreven zullen worden, namelijk de aantrekkende Europese economie en de groeiende mate van duidelijkheid over de geografische grenzen van de EU. Tezamen met een publiciteitscampagne die het niveau van de slogan 'Europa, best belangrijk' verre oversteeg, leidde dit ertoe dat in alle lidstaten, ook in die waarin een referendum werd gehouden, de 'ja'-stemmers in de meerderheid waren en het nieuwe grondwettelijke verdrag al in 2013 in werking kon treden.

Gelet op het debat over de politieke architectuur van de EU was met de ratificatie van het Verdrag van Coudenhove-Kalergi een grote stap gezet. Maar ook wat betreft het vraagstuk van de bevoegdhedenverdeling gold de Europese grondwet nieuwe stijl als een significante verbetering. Nu het gehele *acquis communautaire* in één, veelomvattend verdrag was samengevoegd, werd het aanzienlijk eenvoudiger om te bepalen op welk beleidsterrein en op welke wijze een communautaire instelling en/of lidstaat gemachtigd was om op te treden. Bovendien kwam het feit dat het subsidiariteitsbeginsel niet alleen tot in detail werd omschreven, maar ook op veel meer gebieden van toepassing werd verklaard, de effectiviteit van het optreden van de EU ten goede.

Op zijn beurt droeg de vereenvoudiging van de problematiek van de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten enerzijds en de communautaire instellingen anderzijds, bij aan het herstel van de Europese economie. Hoewel dit herstel al voor de totstandkoming van het nieuwe grondwettelijke verdrag was ingezet (en dus ook één van de factoren was die bijdroegen aan het relatief eenvoudig verlopende proces van ratificatie), maakten de bepalingen die erin waren opgenomen het de EU mogelijk om zich actief in te zetten op het gebied van economische herstructurering, ontwikkeling en groei.

In dit verband moet in de eerste plaats gewezen worden op de herziening van bestaand beleid. In 2014, met het ingaan van de nieuwe begrotingsperiode, vond er een forse inkrimping plaats van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Hoewel deze bezuinigingsoperatie er nooit gekomen zou zijn zonder de gebeurtenissen van wat tegenwoordig wel 'het rampjaar 2010' wordt genoemd en dus voor altijd verbonden zal zijn met de tragische herinneringen aan de catastrofe die de Europese agrarische sector trof in de vorm van een massale uitbraak van zowel het vogelgriepvirus, als de varkenspest, als de gekke-koeienziekte, leverde zij wel de benodigde financiële middelen op voor het tweede onderdeel van de strategie om het herstel van de economie in de EU te bevorderen: de implementatie van nieuw beleid.

Nadat in de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw de Lissabon-strategie nog op niets was uitgelopen, besloot de EC in 2014 dat de tijd rijp was voor een doorstart. In de vorm van de Berlijn-strategie werd opnieuw een poging

ondernomen om Europa om te vormen tot ‘de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld (...)’². Om deze ambitieuze doelstelling in 2024 te kunnen behalen koos Atzo Nicolaï, de Eurocommissaris van het nieuwe Directoraat-generaal voor Herstructurering, Ontwikkeling en Groei, voor een veelomvattende aanpak. Vanuit de gedachte dat langdurige economische groei alleen mogelijk zou zijn wanneer die gebaseerd was op het concept van duurzame ontwikkeling, werd in de Berlijn-strategie vastgelegd dat de toekomstige ontwikkeling van de EU op drie pijlers gebaseerd moest zijn, namelijk de economische, de ecologische en de sociale.

Met betrekking tot de eerste pijler en de totstandkoming van een kenniseconomie die zou kunnen concurreren met die van andere internationale grootmachten, bleek al snel dat er aanzienlijke investeringen nodig waren op het terrein van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Met name de lidstaten van het eerste uur, zoals bijvoorbeeld ook Nederland, liepen op dit punt steeds verder achter bij de lidstaten die in latere uitbreidingsrondes waren toegetreten. Bovendien werd afgesproken om meer te doen aan praktijkgerichte innovatie en ontwikkeling. Ook op dit gebied liep de EU immers niet voorop in de wereld, maar moest zij de sterk in opkomst zijnde Aziatische landen voor zich dulden.

In de Berlijn-strategie werd verder een aantal takken van de economie geïdentificeerd die voor speciale ondersteuning in aanmerking kwamen – zoals de farmaceutische industrie, de luchtvaartindustrie en de petrochemische industrie.³ Daarnaast werd er grote waarde gehecht aan het stimuleren van de productie van elektronica en telecommunicatieapparatuur. De gedachte achter dit alles was dat juist deze sectoren, door hun kennisintensieve aard en de spin-off effecten die zij op zouden leveren voor bijvoorbeeld de financiële sector en de dienstensector, zouden kunnen functioneren als de motor achter de groei van de Europese economie.

Een ander belangrijk element in de plannen die vanaf 2014 werden geïmplementeerd had betrekking op de mogelijkheid die de EU individuele lidstaten bood om te excelleren in die sectoren die voor hun nationale economie van oudsher van belang waren. In het geval van Nederland betekende dit dat ons land alle ruimte kreeg om zijn status van internationaal transportknooppunt verder op te bouwen door middel van het uitvoeren van grootschalige infrastructurele werken.

Al met al was de eerste, economische pijler waarop de ontwikkeling van de Europese economie werd gebaseerd dus een veelomvattende. En zoals de nieuwste groeicijfers aantonen, heeft de door de EC geëntameerde strategie zijn vruchten afgeworpen. Hoewel het nog geen 2024 is, lijkt de EU de tijden van laagconjunctuur achter zich te hebben gelaten en manifesteert zij zich nu al als een actor die qua economische prestaties kan concurreren met Amerika, China

2) http://www.regering.nl/trefwoordenregister/42_18907.jsp

3) De speciale ondersteuning voor geselecteerde segmenten van de economie bestond enerzijds uit het beschikbaar stellen van extra financiële middelen, en anderzijds uit het inperken van belemmerende wet- en regelgeving.

en India. In dit opzicht verschilt de Berlijn-strategie dan ook hemelsbreed van haar voorganger.

Een ander belangrijk verschil tussen beide plannen betreft het belang dat tegenwoordig aan de ecologische pijler wordt gehecht. Hoewel de aantasting van het milieu ook ten tijde van de ondertekening van de Lissabon-strategie in 2000 al gaande was, was zij in 2014 tot een niet meer te negeren fenomeen geworden. De overstromingen van de grote Europese rivieren die vanaf 2009 met de regelmaat van de klok plaatsvonden, de bosbranden die de zuidelijke lidstaten vrijwel jaarlijks teisterden, de ernstige verstoring van het natuurlijke evenwicht in flora en fauna en de al genoemde gebeurtenissen uit ‘het rampjaar 2010’, leidden ertoe dat de bescherming van het milieu eindelijk op de Brusselse agenda verscheen. En hoewel er aanzienlijke financiële injecties – en in sommige gevallen ook persoonlijke opofferingen – gepaard gingen met de implementatie van de benodigde maatregelen (denk bijvoorbeeld terug aan de maanden durende protestacties van mensen die hun dorpen moesten verlaten om ruimte te maken voor het verbreden en verdiepen van uiterwaarden), vergemakkelijkte de economische opleving van de EU het proces van acceptatie bij zowel de politieke elite als de publieke opinie dat het roer om moest.⁴

Behalve voor de bescherming van het milieu, was er binnen de ecologische pijler van de Berlijn-strategie ook ruimte voor het energievraagstuk. Aan de ene kant maakte het veelvuldige uitvallen van de stroomvoorziening tengevolge van de overconsumptie van energie, in combinatie met de steeds vaker voorkomende smog (wie kan vergeten hoe het was om alleen met een mondkapje voor naar buiten te kunnen gaan!), duidelijk dat er aan grootscheepse energiebesparing niet langer te ontkomen viel. Aan de andere kant zorgde de olieboycot, die de Arabische landen in 2016 instelden in reactie op de Amerikaanse inval in Iran, ervoor dat de EU op zoek ging naar alternatieve bronnen van energie.

Aangezien wind- en waterturbines niet voldoende stroom genereerden om de bloeiende Europese economie draaiende te kunnen houden, kwamen de beleidsmakers in Brussel uiteindelijk uit bij kernenergie. Voor een significant gedeelte van de bevolking van de lidstaten was dit lange tijd onaanvaardbaar, maar de introductie van de door de Oekraïense Nobelprijswinnaar Bohdan Levchenko ontworpen capsules voor de veilige opslag van radioactief materiaal nam veel van de bezwaren tegen kernenergie weg. In 2018 werd er dan ook een protocol toegevoegd aan de Berlijn-strategie waarin werd afgesproken om in 2027 de bouw van het aantal kerncentrales te hebben verdubbeld. De oplossing voor de steeds terugkerende energiecrises kwam hiermee binnen handbereik. Eigenlijk deden de grootste problemen zich voor ten aanzien van het derde en laatste element van de Berlijn-strategie, namelijk de sociale pijler. Evenals dat

4) Een land dat in dit verband een speciale vermelding verdient is Nederland. Onder leiding van de linkse kabinetten bestaande uit SP, GroenLinks en PvdA die het land sinds 2015 regeerden, nam het een voortrekkersrol op zich ten aanzien van de implementatie van duurzame economische groei in de EU.

bij de Lissabon-strategie het geval was geweest, vormde ook bij haar opvolger de in de ogen van de EC noodzakelijke hervorming van de welvaartsstaat een struikelblok. In veel van de oude lidstaten, waar de bevolking traditioneel gewend was aan een hoog niveau van sociale voorzieningen, was de bereidheid om te snijden in de grote verscheidenheid aan uitkeringen, toeslagen en andere vormen van financiële ondersteuning buitengewoon laag. En in de nieuwe lidstaten, waar de bevolking nog maar net gewend was aan de voordelen die het leven in een welvaartsstaat te bieden had, was men evenmin bereid om dat wat met zoveel pijn en moeite verworven was op te geven. Hoe de EC ook hamerde op het feit dat de economische groei alleen gewaarborgd zou zijn wanneer er aan kostenbesparing werd gedaan, is het sociale vraagstuk een vraagstuk dat ook vandaag de dag speelt.

Alleen ten aanzien van het vraagstuk van arbeidsmigratie werd al vroeg vooruitgang geboekt. Nog voor de implementatie van de Berlijn-strategie was al duidelijk geworden dat de diverse plannen en maatregelen om werknemers langer te laten doorwerken tot mislukken waren gedoemd. Wilde de EU de ontwikkeling van een ‘concurrerende en dynamische kenniseconomie’ niet in gevaar brengen, dan was er geen andere optie beschikbaar dan de immigratie van kenniswerkers uit zowel de nieuwe lidstaten als de nieuwe buurlanden te bevorderen. Besloten werd dan ook om de diverse beperkende maatregelen en de vaak langdurige en ondoorzichtige bureaucratische procedures, die de instroom van hoogopgeleide en gekwalificeerde werknemers belemmerden, grotendeels op te heffen. Een land dat hier een belangrijk aandeel in had was Nederland. Hoewel onder de bevolking aanvankelijk angst bestond voor een massale toestroom van arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa, deed het land uiteindelijk toch zijn lange en waardevolle traditie van openheid eer aan door het initiatief te nemen zijn grenzen niet langer gesloten te houden voor kenniswerkers.

Behalve de door Nederland op zich genomen voortrekkersrol, vormde ook de definitieve oplossing van het uitbreidingsvraagstuk een factor bij de besluitvorming rondom het vraagstuk van arbeidsmigratie. Met de toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2008 en van Kroatië in 2010 had de EU haar uiteindelijke vorm bereikt; in ieder geval in geografische zin. Hoewel dit een einde maakte aan de ambities van de diverse landen op de Balkan, alsmede van Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland, betekende het tegelijkertijd het begin van een periode van intensieve samenwerking met deze nieuwe burens.⁵

In 2012 trad het Nieuwe Europa Beleid (NEB) in werking ter vervanging van het niet-functionerende Europees Nabuurschaps Beleid. In het NEB werd onder meer vastgelegd dat de buurlanden van de EU recht hadden op volledige toetreding tot de interne markt – met alle wederzijdse voordelen van dien,

5) In Wit-Rusland was na de uiterst gewelddadige dood van oppositieleider Aleksandr Milinkevitsch in 2010 door middel van een volksoproer een einde gekomen aan de jarenlange dictatuur van Aleksandr Lukaschenko. Na deze omwenteling sloot Wit-Rusland zich aan bij Moldavië en Oekraïne in zijn streven naar lidmaatschap van de EU.

bijvoorbeeld ten aanzien van het zojuist aangehaalde debat over de migratie van kenniswerkers. Bovendien zorgde het NEB en de daarmee gepaard gaande economische groei in Oost- en Zuidoost-Europa ervoor dat de scheidslijnen in Europa tussen hen die wel deel uitmaakten van de EU en hen die zich aan de andere kant van de grens bevonden, minder schrijnend werden en daardoor ook in mindere mate een bedreiging vormden voor de veiligheid en stabiliteit van het continent.

Het enige land waarmee de EU nog wel problemen ondervond, was Turkije. De onverwachte, maar succesvolle coup die in 2017 door moslimfundamentalisten werd gepleegd, had tot gevolg dat het land de blik afwendde van Europa en zelf aangaf niet langer interesse te hebben in een eventueel lidmaatschap. Hoewel deze gebeurtenis schokgolven door Europa zond, en tot grote onrust leidde onder de Turkse migranten die vaak al generaties lang in de verschillende lidstaten woonden, was er ook een keerzijde aan de medaille: met de onverwachte ontknoping van het vraagstuk van de Turkse toetreding tot de EU was er een einde gekomen aan de discussie over mogelijke nieuwe uitbreidingsrondes.

Zoals we allemaal weten, en zoals in de inleiding van dit artikel al is gememoreerd, had dit echter niet tot gevolg dat Brussel de blik naar binnen keerde en zich niet langer bemoeide met hetgeen zich buiten haar eigen grondgebied voordeed. Evenals dat ten aanzien van de interne ontwikkeling van de EU gold, was ook met betrekking tot haar externe rol het Verdrag van Coudenhove-Kalergi van groot belang. Na jarenlange debatten over de toekomst van het GBVB werden in het nieuwe verdrag de randvoorwaarden geschapen voor een daadwerkelijk effectief optreden van de EU op het wereldtoneel. Zowel in declaratoir, als in operationeel opzicht waren de lidstaten eindelijk bereid om een gedeelte van hun soevereiniteit af te staan ten gunste van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands en Veiligheids Beleid.⁶

Deze verandering van een GBVB dat het domein was van nationale overheden, in een GBVB waarin communautaire instellingen een belangrijke rol spelen, is echter niet uitsluitend te verklaren door te wijzen op de totstandkoming van de Europese grondwet. Van doorslaggevend belang was de internationale situatie waarin de EU zich bevond. De islamisering van Turkije, en de door de Arabische staten ingestelde olieboycot zijn al genoemd. Deze gebeurtenissen brachten de boodschap over dat de EU haar eigen veiligheid en stabiliteit alleen zou kunnen waarborgen wanneer het een actieve rol op het internationale toneel zou gaan spelen.

Daar kwam nog bij dat de EU in militaire zin steeds minder op Amerika kon rekenen. Hoewel het voortbestaan van de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie niet ter discussie stond, gaf Amerika er wel in toenemende mate de voorkeur aan om unilateraal op te treden. Het besluit van de regering van

6) Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Coudenhove-Kalergi wordt deze functie vervuld door Joschka Fischer.

president Jeb Bush (in 2012 de opvolger van Hillary Clinton) om Iran binnen te vallen in reactie op een serie aanslagen op de metro's van New York, Washington en Los Angeles, was in dit opzicht een belangrijk keerpunt in de transatlantische betrekkingen.

De noodzaak voor, en de bereidheid van, de EU om als een zelfstandige actor op te kunnen treden, werd verder beïnvloed door de al genoemde opkomst van de grootmachten China en India – grootmachten die hun economische machtspositie in toenemende mate gebruikten om zich ook op politiek en militair terrein te manifesteren. Een andere actor van belang in het internationale systeem dat in de jaren tien van de 21^{ste} eeuw geleidelijk ontstond, werd gevormd door Rusland. De opvolger van Vladimir Putin als president van Rusland, Sergei Ivanov, slaagde erin om het Gemenebest van Onafhankelijke Staten nieuw leven in te blazen en de eerste voorzichtige stappen te zetten op weg naar hernieuwde samenwerking en integratie met de voormalige deelrepublieken van de Sovjet Unie.⁷ Op deze manier hoopte hij het vacuüm tussen de EU aan de ene kant en China aan de andere kant op te vullen.

Hoewel de toekomst uit zal moeten wijzen in hoeverre de opvolgers van Ivanov hier ook daadwerkelijk in zullen slagen, zijn de contouren van het nieuwe, multipolaire wereldsysteem inmiddels wel uitgekristalliseerd. Bovendien is duidelijk geworden dat de spelers in dit nieuwe systeem niet uitsluitend nationale of internationale actoren hoeven te zijn. Ook een supranationale organisatie als de EU heeft hierin haar plaats gevonden. En dat maakt, zoals ook de regeringsleiders van de 28 lidstaten vanochtend nog eens benadrukten, de EU tot een 'unieke organisatie'.

7) Uiteraard met uitzondering van de Baltische staten en Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland; landen die of lid waren van de EU, of daar in nauwe samenwerking mee verbonden waren.

Wie controleert Europese integratie? Gevaren en mogelijkheden van politisering

Pieter de Wilde¹

Nederland praat over Europa! Het project van Europese eenwording roept tegenwoordig vragen op in de publieke opinie, media en bij politieke partijen. Het meest bekende en uitgesproken voorbeeld hiervan is het debat over het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag, nu ruim een jaar geleden. Maar dit is niet het enige voorbeeld van ‘levendig Europadebat’ in Nederland. Ook de nieuwe meerjarenbegroting van de Europese Unie (EU), de uitbreiding met de tien nieuwe lidstaten en de invoering van de Euro zijn relatief veel besproken, recente onderwerpen. Daarentegen heeft Europa tijdens de afgelopen verkiezingscampagne geen rol van betekenis gespeeld.

Is er sprake van een kortstondige hype omtrent Europese integratie, of vallen bovengenoemde voorbeelden in een trend waarbij steeds meer en intensiever debat hierover plaats zal vinden? Een intensiever debat en uitgesproken meningen zijn kenmerken van politisering van Europese integratie. Wat zijn de consequenties van politisering voor de komende 15 à 20 jaar en hoe kunnen Nederlandse politiek en bureaucratie hiermee omgaan?²

In dit artikel wordt betoogd dat het Europadebat niet meer zal verstommen in Nederland en dat dit negatieve consequenties heeft voor de mogelijkheden van verdere Europese integratie. Daarentegen blijft er behoefte bestaan om middels internationale samenwerking grensoverschrijdende problemen op te lossen. De Nederlandse bureaucratie en de drie grote politieke partijen – CDA, PvdA en VVD – staan voor belangrijke keuzes hoe met dit dilemma om te gaan.

-
- 1) Pieter de Wilde is PhD fellow bij ARENA – Centre for European Studies, Universiteit van Oslo.
 - 2) Dit artikel is geschreven ten behoeve van de essaywedstrijd ‘De toekomst van de Europese integratie’, georganiseerd door het Instituut Clingendael in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Hierin staat de vraag centraal in welke wereld Nederland zich over 15 tot 20 jaar bevindt aan de hand van ontwikkelingen in Europese integratie en globalisering. Dit artikel poogt hierop een visie te ontwikkelen.

Hype of trend: wat is politisering?

Om te kunnen bepalen of politisering van Europese integratie een kortstondige hype is of een trend in ontwikkeling, moet gedefinieerd worden wat politisering inhoudt. Er zijn twee dimensies van politisering. De eerste is polarisering, ofwel de mate waarin er uitgesproken meningen over Europa bestaan. Het *hebben* van een mening is echter niet voldoende, deze moet ook *uitgesproken* worden wil Europese integratie gepolitiseerd raken. De intensiviteit van debat, ofwel hoeveel er over Europa gesproken wordt, vormt de tweede dimensie. Deze twee dimensies kunnen zich voordoen binnen de publieke opinie, in de media en bij politieke partijen. De zes manifestaties die hieruit resulteren staan weergegeven in figuur 1. Ten minste vier van de zes manifestaties van politisering zijn duidelijk middels wetenschappelijk onderzoek waarneembaar, aangegeven met een kruisje. Hieronder wordt politisering binnen deze drie fora kort besproken.

Figuur 1: manifestaties van politisering

Fora Dimensies	Publieke opinie	Media	Politieke partijen
Polarisering	x		x
Intensiviteit van debat		x	x

Ten eerste vindt politisering plaats binnen de publieke opinie, wat gezien moet worden als de optelsom van meningen van individuele burgers. Eurostat doet al jarenlang onderzoek naar de mening van burgers over Europa, waarvan de resultaten gepubliceerd worden in de Eurobarometer. Secundaire analyse hiervan toont aan dat er tot ongeveer 1990 sprake was van een *permissive consensus*.³ Dat wil zeggen: burgers hadden weinig uitgesproken meningen over Europese integratie en even weinig aandacht voor dit onderwerp. Dit resulteerde in weinig restricties voor politieke elites van de verschillende lidstaten om in Brussel te doen en laten wat ze wilden. Rond 1990 ondergaat het Europese project een gedaantewisseling. De interne markt wordt officieel voltooid en politieke samenwerking komt sterker op de voorgrond. Hierdoor komt Europese integratie voor de burger dichterbij. De uitbreiding met nieuwe lidstaten en met name de invoering van de Euro zijn onderwerpen waar burgers eerder een mening over vormen dan over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Of burgers een positieve of negatieve mening ontwikkelen doet in deze minder ter zake dan het feit dat burgers niet langer neutraal zijn. Sinds 1990 spreekt men daarom over het einde van de *permissive consensus*.⁴ Nederland is hierbij een achterblijvertje. In andere landen, met name Groot-

3) Niedermayer, Oskar (1995), 'Trends and Contrasts', in O. Niedermayer and R. Sinnott (Eds), *Public Opinion and Internationalized Governance*, New York: Oxford University Press.

4) Hix, Simon (2005), *The Political System of the European Union*, 2nd Edition, New York: Palgrave MacMillan.

Britannië, Denemarken en Griekenland, is de publieke opinie al langer meer uitgesproken over Europese integratie.⁵ Je zou kunnen stellen dat Nederland nu met een inhaalslag bezig is.

Over het tweede forum waarbinnen politisering zich kan manifesteren, de media, is een minder duidelijk beeld. Grootschalig vergelijkend media-onderzoek toont aan dat sinds 1990 de media meer aandacht besteden aan Europa.⁶ Niet alleen de kwantiteit van bespreking van Europese integratie is van belang, ook de kwaliteit. Er zijn verdere aanwijzingen voor toename van media-aandacht voor Europese integratie. Het aantal geregistreerde journalisten in Brussel is opgelopen van 450 in 1986 tot 900 in 1999.⁷ Hierdoor zou je kunnen spreken van de institutionalisering van media-aandacht voor Europese integratie.

Ten derde vindt politisering plaats binnen politieke partijen. Een maatstaf hiervoor is het percentage van het totaal aantal stellingnamen in de verkiezingsprogramma's dat besteed wordt aan Europa-gerelateerde onderwerpen.⁸ Naarmate Europese integratie vordert is een stijging hiervan waarneembaar. Tevens is te zien of deze stellingnamen een positieve of negatieve connotatie hebben. Dit vormt echter onvoldoende bewijs om te concluderen dat er sprake is van politisering. Het is ook van belang hoe sterk politieke partijen nadruk leggen op Europa in verkiezingsdebatten, hoe intensief debatten over Europa in de nationale parlementen gevoerd worden en in hoeverre politieke zwaargewichten zich met het onderwerp 'Europa' bezig houden. Dit zou nog verder in kaart gebracht moeten worden.

De keuze van Jan Marijnissen

Is politisering van Europese integratie iets wat automatisch gebeurt naar mate het proces van eenwording vordert? Nee. De indruk mag misschien gewekt zijn

-
- 5) Steenbergen, Marco R. and David J. Scott (2004), 'Contesting Europe? The salience of European integration as a party issue', in G. Marks and M. Steenbergen (eds), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press: pp. 178.
 - 6) Koopmans, Ruud (2004), 'Integrated Report: Cross-National, Cross-Issue, Cross-Time', *Europub.com*, www.europub.wz-berlin.de (8-6-2006).
 - 7) Meyer, Christoph (1999), Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit', in *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 4, pp. 621.
 - 8) Grootschalig kwantitatief, historisch vergelijkend onderzoek hiernaar is gedaan binnen het Comparative Manifesto Project (CMP). Hierin zijn de verkiezingsprogramma's van alle geïndustrialiseerde landen in de periode 1948 – 1998 opgenomen. Het percentage positieve en negatieve uitspraken over Europese integratie in de verkiezingsprogramma's van EU-Lidstaten steigt gestaag. Resultaten hiervan zijn gepresenteerd in: Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara and Eric Tanenbaum (2001), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford: Oxford University Press.

dat er hier sprake is van een deterministisch proces met een lineair verband tussen Europese integratie enerzijds en de politisering van dit onderwerp op nationaal niveau anderzijds. Er zijn enkele institutionele factoren die verklaren waarom sommige landen gevoeliger zijn voor politisering dan anderen.

De belangrijkste institutionele factor die beïnvloedt in hoeverre politisering ontstaat is het nationale partijstelsel. Dit is traditioneel op een links-rechts schaal gebaseerd. In sommige landen komt deze links-rechts schaal overeen met standpunten over Europese integratie. Zo zijn in Denemarken de linkse partijen traditioneel sceptisch over Europese integratie en de rechts-liberale partijen pro-Europees. In Griekenland geldt het omgekeerde.⁹ Dit blijkt voor een belangrijk deel samen te vallen met het type welvaartstaat. Scandinavische landen hebben uitgebreide sociale welvaartsvoorzieningen. Europese integratie wordt als een gevaar hiervoor (linkse partijen), danwel een verlossing hiervan (rechtse partijen) gezien. Mediterrane en liberale welvaartsvoorzieningen liggen onder het EU-gemiddelde. Rechtse partijen in deze landen zien Europese integratie als een gevaar voor hun nationale competitiviteit, terwijl linkse partijen het als een mogelijkheid zien sociale voorzieningen te verbeteren. De Britse premier Margaret Thatcher verwoordde het als volgt:

*We haven't worked all these years to free Britain from the paralysis of Socialism only to see it creep in through the back door of central control and bureaucracy from Brussels.*¹⁰

In landen zoals Nederland kenmerkt het partijstelsel in verhouding tot het onderwerp Europese integratie zich als een *hoefijzermodel*. De partijen in het politieke midden zijn over het algemeen (matig) pro-Europees, terwijl de partijen aan de beide uiteinden van het politieke spectrum Eurosceptisch zijn. Bij burgers roept dit verwarring op, wat blijkt uit de referendumcampagne over het grondwettelijk verdrag. Europese integratie is een weinig besproken onderwerp in deze landen. Het past immers niet in het dagelijks debat tussen de partijen, wat zich op een links-rechtsdimensie afspeelt. Binnen de grote partijen – CDA, PvdA en VVD – kan deze stilte ook een zaak van levensbelang zijn omdat de interne verschillen in standpunten over Europese integratie zo groot zijn, dat politisering wel eens tot scheuringen zou kunnen leiden. In zekere mate is dit ook het geval voor kleinere pro-Europese partijen zoals D66 en GroenLinks. Voor die partijen is depolitisering een bewuste, doch weinig doordachte keuze.¹¹ Gedurende de *permissive consensus* functioneerde dit prima, maar in een scenario van politisering kan deze strategie resulteren in

9) Hix (2005).

10) Speech gehouden op een partijcongres van de Britse *Conservative Party* op 14 oktober 1988. Zie www.margaretthatcher.org voor de gehele tekst.

11) Mair, Peter (2001), 'The Limited Impact of Europe on National Party Systems', in K. H. Goetz and S. Hix (Eds), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass Publishers.

ongecontroleerde uitbarstingen van eurosceptis waar eurosceptische partijen garen bij kunnen spinnen. Uiteindelijk kunnen institutionele factoren, de media en publieke opinie slechts een potentieel voor politisering creëren. Het zijn politici die dit potentieel benutten waardoor politisering ontstaat.

De grote vraag is dus of en wanneer politieke partijen het potentieel voor politisering dat ontstaan is binnen de publieke opinie en de media oppakken. Gezien de bovengenoemde gevaren voor grote partijen zal politisering van Europese integratie waarschijnlijk niet vanuit hen komen. Kleinere partijen als de PvdV en ChristenUnie hebben wellicht onvoldoende invloed. Daarmee blijft één mogelijkheid over: de SP in de persoon van Jan Marijnissen. Hij zou er voor kunnen kiezen Europese integratie speerpunt van zijn politiek te maken. Hiermee kan hij een beroep doen op de ruime meerderheid 'nee'-stemmers van het referendum. Het CDA, de PvdA en de VVD zou hij hiermee in grote verlegenheid kunnen brengen. De vraag is dus of Jan Marijnissen hiervoor kiest, en zo ja, of de andere grote politieke partijen hier een passend antwoord op hebben.¹²

Verstarde onderhandelingen: de gevolgen van politisering

Politisering leidt tot meer aandacht voor Europese integratie. Deze aandacht richt zich echter niet op Brussel, maar op de nationale politieke elites. Dit komt doordat de EU beschouwd kan worden als een verzuilde samenleving.¹³ De bevolking is strikt verdeeld over nationale scheidslijnen. We lezen over Europa in Nederlandse kranten en we zijn lid van Nederlandse politieke partijen, of laten onze belangen vertegenwoordigen door Nederlandse organisaties (FNV, Natuurmonumenten, Consumentenbond etc.). We kijken hierdoor voornamelijk naar de Nederlandse politieke elite (regering) om onze belangen te verdedigen in Brussel. Ten tijden van de *permissive consensus* kon die regering redelijk flexibel opereren in Brussel. Wanneer niet alle onderhandelingsdoelen werden bereikt, was dit geen groot politiek probleem. Net als Nederland in de verzuiling kon het Europese project functioneren dankzij samenwerkende nationale politieke elites, ook al was de bevolking sterk verdeeld. Politisering brengt hier verandering in. Er wordt nauw gevolgd wat de Nederlandse regering in Brussel doet en voor elkaar krijgt. Thuis komen met weinig onderhandelingsresultaten zal voor de regering en de coalitiepartijen grotere negatieve politieke consequenties hebben. Daarom zullen zij zich minder flexibel opstellen in Brussel en harder op de tafel slaan om hun zin te krijgen.

12) Inmiddels is duidelijk dat de SP deze strategie niet gevolgd heeft tijdens de afgelopen verkiezingscampagne. Hoewel Europa geen rol van betekenis speelde in de campagne, valt op dat alle partijen die voor de grondwet waren hebben verloren, terwijl alle partijen die tegen de grondwet waren (minus de LPF) gewonnen hebben.

13) Zie bijvoorbeeld: Taylor, Paul (1990), 'Consociationalism and federalism as approaches to international integration', in A.J.R. Groom and P. Taylor (Eds), *Frameworks for International Co-operation*, London: Printer Publishers.

De sfeer tussen de nationale politieke elites in Brussel verandert steeds meer van samenwerking naar strijd. Hierdoor wordt het in toenemende mate moeilijk om overeenstemming te bereiken. Op deze wijze resulteert nationale politisering in een rem op verdere Europese integratie. De mogelijkheden om middels internationale samenwerking grensoverschrijdende problemen aan te pakken binnen de EU nemen dus af.

Voortdurende globalisering

Heeft Nederland over 15 tot 20 jaar meer of minder behoefte aan internationale samenwerking om grensoverschrijdende problemen aan te pakken dan nu? Deze vraag dient beantwoord te worden om te beoordelen of afnemende mogelijkheden tot samenwerking binnen de EU een probleem zijn. Onze behoefte aan samenwerking hangt af van de hoeveelheid en ernst van grensoverschrijdende problemen in de toekomst. We associëren grensoverschrijdende problemen in eerste instantie met de gevolgen van handel, kapitaalstromen en multinationale productiestructuren, en bijbehorende milieuvervuiling, criminaliteit, zichtbare inkomensverschillen en migratie. Dit zijn allemaal gevolgen van internationale economische integratie, ofwel: globalisering. Een toename van Nederlandse behoefte tot internationale samenwerking om grensoverschrijdende problemen aan te pakken, staat hiermee gelijk aan een toename van globalisering.

Globalisering wordt vaak beschouwd als het gevolg van technologische vooruitgang waardoor de wereld kleiner wordt. Grote sprongen in met name informatietechnologie worden gezien als de oorzaak van sterke globalisering in de afgelopen 30 jaar. Vooral de integratie van kapitaalmarkten laat zich op deze manier verklaren.¹⁴ Nog sterker is deze argumentatie wanneer een langetermijnvisie wordt gehanteerd. Modernisering, industrialisatie en de opkomst van het kapitalisme gaan gepaard met alsmaar meer internationale economische integratie vanaf 1820 tot nu. De enige uitzondering hierop vormt de periode 1914-1945, waarin sprake is van economische desintegratie.¹⁵ Het is van belang te constateren dat internationale economische integratie plaatsvindt, ongeacht of er sprake is van een multipolair, bipolair of unipolair wereldsysteem. Alleen een ernstige crisis in de vorm van twee Wereldoorlogen en een diepe depressie kan hier – tijdelijk – verandering in brengen.

Anderen zoeken de verklaring voor globalisering in het handelen van nationale regeringen die de grenzen openen in het kader van een (neo-)liberale politieke agenda. In deze zin zou het mogelijk zijn dat het proces van internationale economische integratie de komende 15 tot 20 jaar teruggedrongen wordt doordat socialistische of neo-mercantilistische regeringen

14) Garrett, Geoffrey (2000), 'The Causes of Globalization', in *Comparative Political Studies*, vol. 33, No. 6/7, pp. 941-991.

15) Rodrik, Dani (2000), 'How Far Will International Economic Integration Go?', in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, pp. 177-186.

hier een halt aan zouden toeroepen. Deze actor-gebaseerde verklaring van globalisering biedt naar mijn mening een goede verklaring voor korte versnellingen van het integratieproces – bijvoorbeeld in de jaren ‘80 van de twintigste eeuw – maar niet voor de lange termijn trend van integratie in de afgelopen 200 jaar. Alleen een crisis in de orde van grootte de periode 1914-1945 kan desintegratie veroorzaken. Recentelijk vond in het NRC-Handelsblad een discussie plaats over de vraag in hoeverre augustus 2006 met augustus 1914 te vergelijken valt. Terrecht wees Alfred Pijpers in dit debat er op, dat in de crisis van 1914 de supermachten in open conflict met elkaar raakten. Dit is nu niet het geval.¹⁶ De kans dat de *War on Terror* deze proporties aanneemt is naar mijn mening relatief klein. De rivaliteit tussen China en de VS kan dit in een nachtmerrie benaderen, maar hoogstwaarschijnlijk niet in de komende 15 tot 20 jaar.

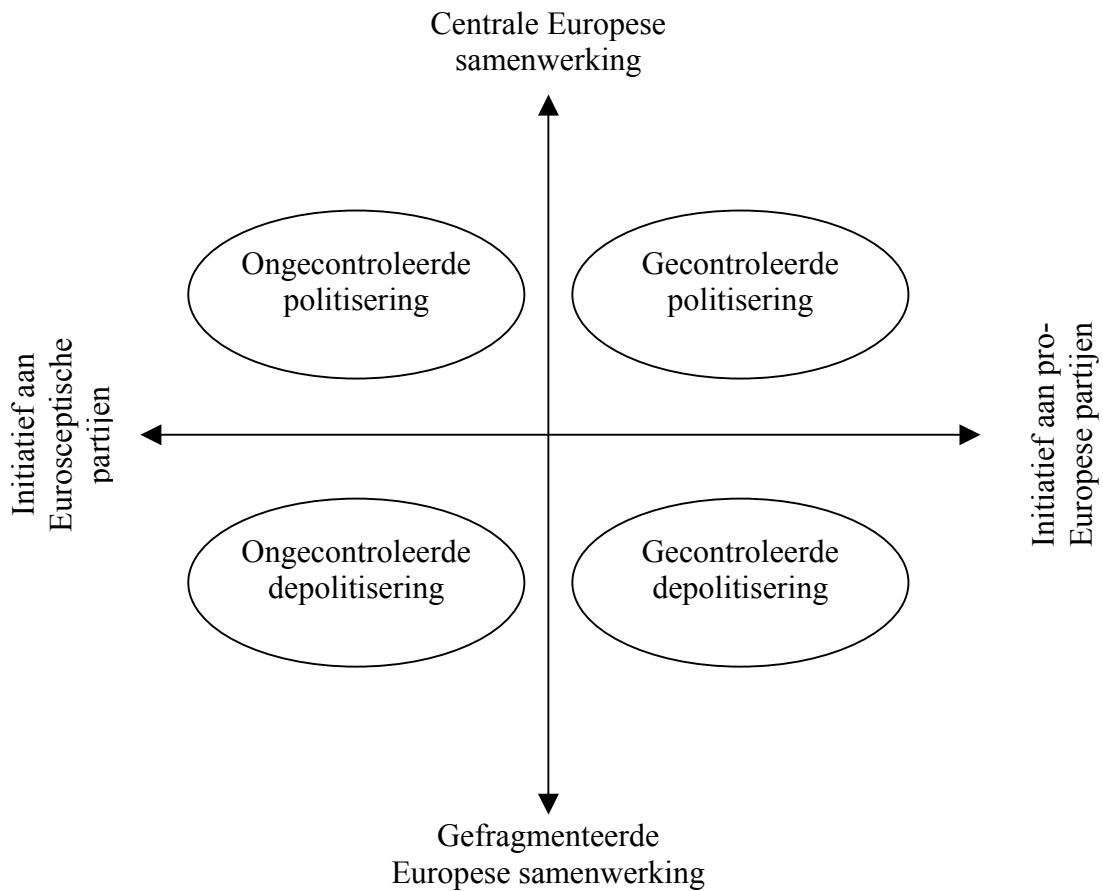
Ik ga er daarom vanuit dat globalisering – in haar betekenis van internationale economische integratie – de komende 15 tot 20 jaar voortduurt. Daarmee neemt ook de Nederlandse behoefte tot internationale samenwerking om grensoverschrijdende problemen aan te pakken toe. Er ontstaat hierdoor een dilemma omdat de EU hiervoor in steeds mindere mate mogelijkheden biedt.

Nationale en internationale omgang met politisering

De grote vraag is welke speelruimte Nederlandse politieke partijen en bureaucratie hebben om in te spelen op de paradox die de uitdagingen van globalisering en stagnerende Europese integratie met zich meebrengen. Ik zal betogen dat deze mogelijkheden zich langs twee assen laten karakteriseren. Binnen Nederland kan het initiatief in het Europeadebat genomen worden door eurosceptische partijen of door pro-Europese partijen. Op internationaal niveau kan samenwerking zich op de Europese Unie blijven richten of op een diversiteit aan internationale organisaties. Dit is weergegeven in figuur 2.

16) Holbrooke, Richard (2006), ‘Wereld dreigt te verzeilen in onbeheersbare crisis De kanonnen van augustus’, in *NRC-Handelsblad*, 11 augustus; Pijpers, Alfred (2006), ‘Meer kans op lange vrede dan op wereldramp’, in *NRC-Handelsblad*, 15 augustus.

Figuur 2: perspectieven voor politiek en bureaucratie



Ten eerste is van belang in hoeverre de politisering wordt gecontroleerd. De eerste mogelijkheid is dat de Eurosceptische politieke partijen onder leiding van Jan Marijnissen het initiatief naar zich toe trekken. Zij weten het debat over de EU en Europese integratie te domineren met populistische leuzen over invasies van Poolse loodgieters, criminele Bulgaren, massa's gelukzoekende Afrikanen en Nederland als speelpop van de grote lidstaten. De gematigd pro-Europese politieke partijen in Nederland hebben hier geen antwoord op. Ze houden zich angstvallig op de vlakte over Europa uit angst voor interne scheuring. Uit alle macht proberen CDA, VVD en PvdA te debateren over klassieke links-rechts issues, zoals hypotheekrenteaftrek, koopkrachtreparatie, stijging van de zorgpremies, enzovoort. Dit lukt wellicht redelijk, maar zodra een verandering in Europa dwingt tot debat in Nederland zijn de grote partijen het spoor bijster. Dit is wat we zagen tijdens de campagne van het referendum over het grondwettelijk verdrag.

De andere optie is dat de pro-Europese partijen in samenwerking met de nationale bureaucratie het initiatief heroveren. Met nuance en gedegen argumentatie worden populistische argumenten doorgeprikt. Parlementariërs en kabinetsleden zijn in staat om helder en overtuigend de voordelen van Europese integratie aan de man te brengen, zonder te vervallen in drogredeneringen over 'vrede' en 'het uitgaan van licht'. Dit kan alleen op basis van goede informatie en het continue bespreekbaar maken van aan Europa gerelateerde

onderwerpen. Ambtenaren dienen hier een belangrijke rol in te spelen. Zij zijn degene met de beste informatie over de EU. Deze moet op voortdurende, voldoende abstracte wijze aan politici beschikbaar gemaakt worden met aandacht voor contextuele langetermijntrends en machtsverhoudingen. Nu wordt de kamer geïnformeerd middels *factsheets* met gedetailleerde informatie over afzonderlijke richtlijnen en verordeningen, geschreven door de meest betrokken beleidsambtenaar. Deze zijn voor kamerleden nauwelijks te doorgronden en lenen zich niet voor politiek debat. Overleg tussen topambtenaren en vertegenwoordigers van de grote politieke partijen zou er toe moeten leiden dat deze praktijk wordt omgezet. Voortaan zouden *strategy papers* geschreven moeten worden door directeuren of strategieambtenaren binnen de ministeries. De enorme stapel feiten wordt vervangen door een abstracte strategische weergave van een heldere politieke keuze. Gedeeltelijk kan deze controle over politisering door verdere institutionalisering van het Europadebat in de Tweede Kamer bewerkstelligd worden, middels regelmatige, goed geïnformeerde debatten over concrete beleidsissues. Deze dienen in een vroeg stadium van het beleidsvormingsproces plaats te vinden, zodat er nog wat te kiezen en te beslissen valt. Deze gecontroleerde politisering gaat echter alleen werken wanneer de grote politieke partijen voortaan Europa als eersterangs issue gaan behandelen: hier aandacht aan besteden in hun verkiezingscampagne, hun beste mensen hier op zetten en met regelmaat het debat en de publiciteit opzoeken.

De tweede belangrijke vraag is of de ambtenarij de angel uit politisering weet te halen door diversificatie van gremia waarbinnen internationale beleidsproblemen opgelost worden. In de eerste vijftien jaar na de Tweede Wereldoorlog zag Europa een wildgroei van internationale organisaties.¹⁷ Naarmate het Europese integratieproject succesvol verliep werd de positie van de E(E)G ten opzichte van andere organisaties steeds sterker. Nu denkt iedereen bij het woord Europese integratie aan de EU. Zij heeft hier de dominante positie – zo niet monopolie – in verworven. De standpunten van politieke partijen, aandacht van media en de publieke opinie richten zich nu voornamelijk op de EU als het gaat om Europese integratie. Dit wordt extra versterkt aangezien de EU de enige organisatie is met een duidelijk supranationale component, wat haar uit het traditioneel gedepoliteerde terrein van de internationale betrekkingen haalt.

De monopolisering van Europese integratie door de EU dient serieus onder de loep genomen te worden. Wanneer de Nederlandse bureaucratie zich inzet om grensoverschrijdende problemen in een breed scala van internationale organisaties aan te pakken, worden deze uit de supranationale sfeer getrokken en teruggeplaatst in het relatief minder controversiële terrein van de internationale betrekkingen. Dit geeft mogelijkheden voor maatoplossingen en

17) Naast de voorlopers van de huidige EU: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS; 1951) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG; 1957) kan gedacht worden aan de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (1949), de West Europese Unie (1948), Benelux (1944), de Raad van Europa (1949) etc.

vermindert het gevoel van sluipend verlies van soevereiniteit. De belangstelling van media en publieke opinie voor deze onderwerpen zal hierdoor afnemen. Op deze wijze kan de ambtenarij depolitisering in de hand werken.

Conclusie

De afgelopen vijftien jaar van Europese integratie werden gekenmerkt door toenemende politisering. Zowel binnen politieke partijen, de media en publieke opinie werd steeds duidelijker stelling ingenomen aangaande Europese integratie en steeds feller gedebatteerd. In Nederland kwam dit pas aan het licht tijdens de referendumcampagne over het grondwettelijk verdrag. Politisering trad eerder op in andere landen. Er kan nu ook in Nederland gesproken worden van een einde van de *permissive consensus*. Een tijdperk waarin de nationale politieke elites relatief vrij waren in Brussel te doen en laten wat ze wilden.

Aangezien de EU zich laat kenmerken door een sterk verdeelde bevolking volgens nationale scheidslijnen vormt deze politisering een potentieel gevaar voor de stabiliteit van de EU. Deze stabiliteit was afhankelijk van samenwerking tussen nationale elites. Het ligt in de lijn der verwachting dat politisering het vormen van compromissen tussen de lidstaten van de EU die nodig zijn voor verdere integratie zal bemoeilijken, doordat het karakter van onderhandelingen tussen de lidstaten in Brussel zal verschuiven van samenwerking naar strijd.

Hoe Nederland omgaat met de paradox tussen voortgaande globalisering enerzijds en stagnatie van Europese integratie anderzijds, zal afhangen van de acties van Nederlandse politieke partijen en ambtenaren. Indien ambtenaren en de pro-Europese partijen de handen ineenslaan en werken aan structurele verbetering van het debat over Europese integratie en EU gerelateerde onderwerpen, kan politisering gecontroleerd worden. Hiervoor is het van belang dat de Nederlandse bureaucratie haar informering van politici over beleidsonderwerpen op de Europese agenda verbetert. Het controleren van politisering zal echter alleen werken wanneer de pro-Europese politieke partijen – in het bijzonder CDA, PvdA en VVD – Europa als een volwaardig politiek issue gaan behandelen en Jan Marijnissen niet in staat stellen het initiatief in deze te nemen.

De Nederlandse ambtenarij kan er toe bijdragen dat politisering gematigd wordt door oplossingen voor grensoverschrijdende problemen voortaan meer in samenwerking binnen internationale organisaties te zoeken en minder de EU hiervoor in te schakelen. Dit kan beschouwd worden als fragmentering van Europese integratie. Fragmentering vereist een bewuste beleidsstrategie aangezien de afgelopen vijftig jaar gekenmerkt werden door centralisatie van Europese integratie, resulterend in de huidige situatie waarbij de EU welhaast een monopolie hierop heeft verkregen.

De mate van controle van politisering en centralisatie van Europese integratie leidt tot vier mogelijke scenario's. Wanneer Eurosceptische partijen het initiatief in het debat over Europese integratie in handen krijgen zal het politieke draagvlak voor internationale oplossingen van grensoverschrijdende problemen afnemen. Nederland dreigt dan in zichzelf gekeerd te raken.

Wanneer centralisatie van Europese integratie doorgaat zal politisering er toe leiden dat de EU steeds minder goed gaat functioneren. Weliswaar kan er dan binnenlands politiek draagvlak zijn voor internationale samenwerking, maar benodigde compromissen worden niet bereikt door starre onderhandelingsposities van de regeringen van de lidstaten. De beste manier voor Nederland om in de toekomst grensoverschrijdende problemen aan te kunnen blijven pakken, is daarom een strategie van gecontroleerde depolitisering.

Nederland praat ook in de toekomst over Europese integratie. Maar dankzij heldere, goed geïnformeerde stellingname van de grote politieke partijen wel op een doordachte manier, met duidelijke strategische keuzes en zonder drogredeneringen. Het alternatief is de keuze aan Jan Marijnissen overlaten of conflict binnen de EU op de spits drijven, met alle mogelijke gevolgen van dien.

Een mondiaal Europa in 2020. De toekomst of een utopie...

Gera Arts

Aanleiding

Decennia lang heeft het Europese integratieproces bijgedragen aan de welvaart, democratie en veiligheid in Europa. Met name sinds de ratificatie van de Verdragen van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997) heeft de bevoegdheid van Europa (de Europese Unie) een vogelvlucht genomen. Zo werd in het Verdrag van Maastricht door de regeringsleiders van de toenmalige Europese lidstaten besloten 'voort te gaan met het proces van totstandkoming van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa'.¹ Het belangrijkste element in het Verdrag van Maastricht was de oprichting van de Europese Unie (EU) als overkoepelende organisatie, boven de Europese gemeenschappen die vanaf dat moment de eerste pijler vormde, en de toevoeging van twee nieuwe pijlers: Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) en Justitie en Binnenlandse zaken (derde pijler). Hiermee werd een eerste stap gezet in de richting van eventuele verdere politieke integratie.

De EU was voor veel burgers een tot dan toe onbekende politieke institutie. Vanaf het begin van deze eeuw echter zijn ook zij direct met de EU geconfronteerd. Op 1 januari 2001 werd de Europese munteenheid, de Euro, geïntroduceerd in twaalf van de op dat moment vijftien lidstaten van de EU. Gevolgd door de toetreding van tien Centraal- en Oost-Europese landen tot de EU in 2004, de grootste uitbreiding van de unie tot nu toe. Omdat de bestaande verdragen niet langer toereikend geacht werden om de kwantitatief grootse uitbreiding op te vangen met de institutionele oplossingen die daarvoor bij voorgaande uitbreidingen werden gevonden, werd in 2000 het Verdrag van Nice getekend. Uiteindelijk bleken institutionele oplossingen alleen niet voldoende toereikend voor de nieuwe politieke Unie. Een complete herziening van de verdragen, waarvan de uitkomst bekend staat als het Grondwettelijk Verdrag, had tot doel de EU democratischer, transparanter en efficiënter te maken.

1) Beschrijving van de EU in de preambule van het Verdrag van de EU.

Voorafgaand aan het ratificatieproces van het Grondwettelijk Verdrag werd de verdere ontwikkeling van het Europese integratieproces veelal als een vanzelfsprekendheid gezien. Met het overtuigende ‘Nee’ van de burgers in Nederland en Frankrijk, twee grondleggers van de Europese integratie, tegen de nieuwe verdragswijziging, kwam aan deze veronderstelling abrupt een einde. Er heerst vandaag de dag onzekerheid en twijfel onder zowel burgers als de politiek-bestuurlijke elite, over de vraag: hoe nu verder? Momenteel bevindt de EU zich dan ook in een periode van bezinning, waarbij in de lidstaten een brede maatschappelijke discussie moet plaatsvinden, en waaraan ook de instellingen (de Commissie en de Raad) een bijdrage leveren. In het hierna volgende betoog zullen allereerst de belangrijkste onzekerheden die van invloed zijn op de toekomst van de Europese integratie worden geïdentificeerd. Vervolgens zal de visie van een Mondiaal Europa als toekomst van de Europese integratie nader wordt uitgewerkt, waarbij de belangrijkste principes waarop dit toekomstscenario is gefundeerd worden belicht. Onder een Mondiaal Europa wordt een verdergaande Europese integratie verstaan, hetgeen ertoe leidt dat de huidige EU zich ontwikkelt tot een Mondiale macht, die gekenmerkt wordt door solidariteit en subsidiariteit.

Onzekerheden

Het Europese integratieproces wordt door verschillende onzekerheden omgeven. Was het vijftig jaar geleden de uitdaging om vrede en veiligheid te realiseren en de economie weer op te bouwen, vandaag de dag zijn de uitdagingen niet langer beperkt tot de economische, financiële of politieke verhoudingen *binnen* Europa. Het gaat tevens om het vermogen de concurrentie aan te gaan met landen buiten Europa. De Verenigde Staten hebben zich ontwikkeld tot een dominante economische wereldmacht. Daarnaast heeft een wereldwijde economische liberalisatiebeweging geleid tot de opkomst van *nieuwe sterke economieën* in Oost- en Zuidoost Azië, evenals de groei van de sterk op export gerichte economie van China.² Deze nieuwe economieën veroorzaken verschuivingen in handels- en investeringspatronen en zijn van invloed op de concurrentiepositie van de EU.

Verder is de EU momenteel aan *demografische ontwikkelingen* zoals vergrijzing en ontgroening onderhevig. Deze ontwikkelingen zullen leiden tot een toename van vergrijzingerelateerde uitgaven, waardoor er een druk op de openbare financiën van de EU zal ontstaan.³ Om demografische uitdagingen het hoofd te bieden en tevens de concurrentiepositie van de EU te waarborgen,

2) L.A. Geelhoed, Een Europawijde Europese Unie: een grondwet zonder staat? Tijdschrift voor Europees en economisch recht, 51e jaargang (2003) nr. 9, pp.284-310, p. 284.

3) Sociaal Economische Raad (SER), EU en vergrijzing, Advies nr. 2002/02, samenvatting.

dienen tijdig maatregelen met mogelijk vergaande gevolgen genomen te worden.

Door de steeds verdere geografische uitbreiding van de EU is de *heterogeniteit* (grote vs. kleine lidstaten, netto-betalers vs. netto-ontvangers, maar ook de diversiteit van culturen en waarden) binnen de EU sterk toegenomen. Parallel aan het uitbreidingsproces heeft over de jaren tevens een *verbreding en verdieping van de bevoegdheden* van de EU plaatsgevonden. De Europese integratie is lang beschouwd als een proces dat de Europese lidstaten economische (handel en groei) en financiële voordelen bracht. Er was dan ook (in een meerderheid van de lidstaten) weinig reden voor burgers om zich te verzetten tegen en/of zich te bemoeien met de Europese samenwerking. Met de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU naar onderwerpen die de burger direct raken, zoals de invoering van de Euro, werden burgers direct met de gevolgen van Europese integratie geconfronteerd. Ook zijn de besluitvormingsprocessen van de EU ten gevolge van de voortgaande verbreding en verdieping, complexer en ondoorzichtiger geworden. Hierdoor bekruipt burgers in groeiende mate het gevoel dat ze steeds weer geconfronteerd worden met voldongen feiten. De *legitimiteit* (aanvaarding) van de EU staat vandaag de dag onder druk.

Het is mede door bovengenoemde onzekerheden moeilijk te voorspellen, hoe de EU en de lidstaten er over een kleine vijftien jaar uit zullen zien. De komende decennia zullen belangrijke keuzes worden gemaakt over prangende vragen: waar houdt de gemeenschappelijke markt op, waar begint het gemeenschappelijk sociaal-economisch beleid en waar ligt de verantwoordelijkheid voor zowel de EU als de nationale lidstaten? Er moet duidelijkheid komen over de taken waarmee de EU zich actief bezig dient te houden, over de wijze waarop en tevens over welke taken prioriteit verdienen. Dit essay schetst het toekomstbeeld van de EU in 2020 als een waarlijk Mondiaal Europa. Het biedt een normatief kader voor de toekomst van de Europese integratie, waaraan ideologische opvattingen ten grondslag liggen. Het essay is dus per definitie gebaseerd op en ingekleurd door persoonlijke voorkeuren en toekomstverwachtingen. Niettemin ligt aan deze stellingname een extrapolatie van bestaande ontwikkelingen ten grondslag waarop in de hierna volgende alinea's zal worden ingegaan. Het gaat om de volgende onderwerpen: voltooiing van de interne markt, de toekomst van de Lissabon Strategie, de spelregels, verdere uitbreiding en mondiale samenwerking.

1 Voltooiing van de interne markt

De periode van bezinning, waarbinnen een brede maatschappelijke discussie over de toekomst van Europa in de lidstaten tot stand is gebracht en die de geschiedenisboeken in zal gaan als een cruciale stap voor de verdere Europese integratie, heeft geleid tot een evaluatie. Door aandacht te schenken aan de historische context waarbinnen Europese integratie tot stand is gekomen, en tevens door de successen en voorspoed die deze integratie het Europese continent gebracht heeft te benadrukken, bereiken de Europese lidstaten

uiteindelijk overeenstemming over enkele belangrijke principes die ten grondslag dienen te liggen aan een toekomstig Mondiaal Europa.

Allereerst blijven intern en buitenlands handelsbeleid de kernactiviteiten van een Mondiaal Europa. De concurrentie op de wereldmarkt is de laatste decennia sterk toegenomen. Een verdere voltooiing (liberalisatie) van de interne markt (en het zorgen voor omstandigheden die economische groei bevorderen) blijft dan ook één van de belangrijkste principes in een Mondiaal Europa.

Verdere voltooiing van de interne markt heeft vergaande gevolgen voor sectoren zoals de energiemarkt, financiële diensten, postdiensten, persoonsvervoer en transport. De liberalisatie van bovengenoemde sectoren leidt tot een toename van de concurrentie (wat moet leiden tot optimale prestaties) en keuzevrijheid van de klant. Bij de liberalisatie van de energiemarkt dient overigens een tweede belangrijke ontwikkeling in ogenschouw genomen te worden. Het Rusland-Oekraïne incident in 2005 legde de afhankelijkheid van de Europese markten van gasaanvoer vanuit Rusland bloot.⁴ Het Russische Gazprom voorziet in de helft van de Europese gasbehoefte.⁵ Het gegeven dat grote energiereserves buiten de EU liggen en dat andere mondiale consumenten daar in toenemende mate beslag op leggen, heeft ertoe geleid dat de lidstaten hun energievoorraad voor de toekomst veilig willen stellen. Ondanks aarzelingen en (nationaal patriotistische) pogingen om grensoverschrijdende fusies tussen nationale energieleveranciers te voorkomen, zijn de lidstaten in een Mondiaal Europa tot het inzicht gekomen dat het in belang van alle lidstaten is om het (externe) energiebeleid op communautair niveau te coördineren.⁶ Tevens zullen er in ieder geval tot 2020, ruimte en financiële middelen worden vrijgemaakt voor vernieuwing. Op het gebied van energiebeleid worden nieuwe technieken, zoals het gebruik van biobrandstoffen, nader onderzocht en ontwikkeld.

2 De toekomst van de Lissabon Strategie

Momenteel laat de productiviteit van de EU te wensen over. Europa blijft, ondanks positieve cijfers over de economische groei in 2006, achter bij de

-
- 4) Het Rusland- Oekraïne incident in 2005 is veelvuldig onderwerp van debat geweest zowel op nationaal als Europees niveau. De meeste voormalige Sovjet landen (waaronder de Oekraïne) betalen een gasprijs aan Gazprom (een Russische gasleverancier) die ver onder de marktwaarde ligt. Gazprom wil echter beleggers gaan aantrekken en vindt het daarom gerechtvaardigd de gasprijzen aan de markt aan te passen. Gazprom dreigde eind 2005 de toevoer van gas naar de Oekraïne stil te leggen, als het land niet akkoord zou gaan met een ruime verviervoudiging van de prijs van energie (archieff nieuws.nl).
- 5) archief nieuws.nl http://www.nieuws.nl/archief/2005-12-28/114054/Geen_akkoord_in_gasruzie_Oekra&239%3Bne_en_Rusland
- 6) Bijvoorbeeld de fusie tussen het Duitse Eon en het Spaanse Endesa en de fusie tussen het Italiaanse Enel en Franse Suez.

Verenigde Staten en Azië zowel qua groei als productiviteit per hoofd van de bevolking en participatie in het arbeidsproces. Deze participatie is overigens deels gewenst (de EU kent een relatief lage pensioensleeftijd en relatief veel deeltijdwerkers) en deels ongewenst (werkeloosheid). Daarnaast is de Europese economie nog steeds onvoldoende kennisintensief.⁷

Begin deze eeuw heeft de Europese Commissie de Lissabon Strategie geïntroduceerd. Deze strategie heeft vier duidelijk te onderscheiden doelstellingen, namelijk: duurzame economische groei, meer en betere werkgelegenheid, het bevorderen van het Europese sociale model en duurzame ecologische ontwikkelingen. De Lissabon Strategie is al sinds haar introductie omstreden. Volgens tegenstanders dwingt zij tot ingrepen in bestaande sociale zekerheidstelsels, een reductie van de publieke sector en beperkt zij tevens de soevereiniteit van lidstaten.⁸ De Lissabon Strategie kende dan ook geen vlekkeloze start en is in 2005 herzien. Echter, de doelstellingen van de Lissabon Strategie zijn vandaag de dag nog steeds evident. Ondanks dat deze strategie veelvuldig op weerstand zal stuiten, zowel vanuit de lidstaten als vanuit burgers en belangenorganisaties (bijvoorbeeld door middel van stakingen), is de realisatie van een effectieve Lissabon Strategie, gebaseerd op het waarborgen van de toekomstige maatschappelijke welvaart op het Europese continent, essentieel voor een Mondiaal Europa en kan dan ook worden gewaardeerd als een tweede principe. Maatgevend zijn de (individuele en collectieve) behoeften en wensen van burgers, voor zover deze met schaarse, alternatief aanwendbare middelen kunnen worden gerealiseerd. Onder andere door waarde toe te kennen aan het ecologische systeem houdt deze strategie tevens rekening met toekomstige generaties.⁹

Een essentieel element binnen deze strategie is het behoud van het Europese sociale model, waarbij negatieve gevolgen voor de economische efficiëntie van de EU op mondiaal niveau voor lief worden genomen. Economische ontwikkeling, arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie zijn de belangrijkste voorwaarden om het sociale model in de toekomst in stand te houden en tevens de maatschappelijke welvaart te waarborgen.¹⁰ Er worden maatregelen genomen om de arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie te stimuleren. Maatregelen dienen bovendien beter toegespitst te worden op laaggeschoolde en laagbetaalde werknemers; vooral op diegenen die zich aan de

7) Nico Groenendijk, Lissabon-strategie: overmoed of overmacht? Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie, oratierede, 21 december 2005.

8) bijvoorbeeld de Nederlandse Socialistische Partij (SP) http://www.sp.nl/opinies/Uitvoering_Lissabon_strategie_leidt_tot_economisch_keurslijf.html

9) Herman Wijffels en Marko Bos, Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht, Internationale Spectator, Jaargang 59, nr. 11, november 2005, p. 555-556

10) Herman Wijffels en Marko Bos, Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht, Internationale Spectator, Jaargang 59, nr. 11, november 2005, p. 555-556

rand van de arbeidsmarkt bevinden. Ook dient de situatie van jongeren op de arbeidsmarkt sterk te worden verbeterd, waarbij de jeugdwerkloosheid aanzienlijk dient te worden teruggebracht.¹¹ Europese maatregelen die arbeidsparticipatie van bovengenoemde burgers bevorderen kunnen tevens bijdragen aan de legitimatie van EU beleid, doordat het vertrouwen van de hier benoemde burgers in Europa wordt versterkt.

Om de gevolgen van demografische ontwikkelingen zoals de toenemende vergrijzing en ontgroening (in het bijzonder) in de ‘oude’ lidstaten te reduceren, zijn soevereine lidstaten aan het begin van de 21^{ste} eeuw begonnen met de hervorming van hun sociale zekerheidsstelsels en publieke voorzieningen, waarbij collectieve basisvoorzieningen die inkomensverschillen beperken (zoals werkloosheidsuitkeringen) behouden blijven. Om bovengenoemde demografische ontwikkelingen op de lange termijn het hoofd te bieden, zijn concrete maatregelen gefundeerd op het argument van solidariteit; zoals een graduele verhoging van de leeftijd van pensioensgerechtigden en een reductie van de financiële prikkels om het pre-pensioen te stimuleren naar rato van de levensverwachting, deeltijdarbeid en een toename van het aantal werkuren per werkweek, noodzakelijk. Tevens dient geïnvesteerd te worden in het gendergelijkheidsbeleid. Zo dient beleid te worden geïmplementeerd dat de arbeidsdeelname van vrouwen, en een beter evenwicht tussen werk en privéleven bevordert. Ook dient er meer kwaliteitskinderopvang beschikbaar te komen om vrouwen te activeren tot deelname aan het arbeidsproces.

Naast de collectieve basisvoorzieningen die inkomensverschillen beperken wordt een minimum standaard voor publieke diensten, zoals educatie (eenieder heeft recht op een basis opleiding), gezondheidszorg (eenieder heeft recht op basisvoorzieningen) en sociale zekerheid (eenieder heeft recht op basisvoorzieningen), gewaarborgd. Ondanks het gegeven dat hervormingen negatieve gevolgen hebben voor sommige bevolkingsgroepen, wordt met behulp van deze hervormingen solidariteit met de meest kwetsbare groepen in de nationale samenlevingen gewaarborgd.¹² Verdergaande privatisering van (publieke) diensten leidt ertoe dat private voorzieningen; zoals particuliere scholen, universiteiten en ziekenhuizen een plaats veroveren op de markt, met als gevolg dat de differentiatie van de kwaliteit van scholing en gezondheidszorg tussen publieke en particuliere aanbieders toe zal nemen.

Vanuit de noodzaak om het concurrentievermogen van een Mondiaal Europa te vergroten zijn tenslotte het verder ontwikkelen van een Europese kennisomgeving en het versterken van innovatie, onderzoek en ontwikkeling binnen een Mondiaal Europa belangrijke middelen. De verwezenlijking van een Europese kennisomgeving vergt echter niet alleen vrij verkeer van kennis (onderzoekers, studenten, en ideeën), maar ook een veel sterker inzet op EU begrotingsmiddelen ten behoeve van de bevordering van kennis en innovatie.

11) Raad van de Europese Unie, Conclusies van het voorzitterschap 23/24 maart 2006, p. 12

12) Centraal Planbureau, *Four futures for Europe*, 2003.

De relevantie van een sterke Europese kennisomgeving wordt in 2020 breed ondersteund door de lidstaten, en er wordt dan ook een ‘substantieel’ deel van de EU begroting aangewijd.

Terwijl een deel van de ‘oude’ lidstaten maatregelen neemt om de economische gevolgen van demografische ontwikkelingen in te perken, biedt toegang tot de Europese interne markt de nog kwetsbare economieën van de nieuwe lidstaten grote mogelijkheden tot politieke en sociale stabiliteit en economische ontwikkeling. Investerings vanuit het buitenland en een technologische inhaalslag geven een extra impuls, waardoor de economische afstand tussen de ‘oude’ en ‘nieuwe’ lidstaten de komende vijftien jaar af zal nemen. De hernieuwde focus van een Mondiaal Europa op solidariteit heeft er tevens toe geleid dat cohesie- en structuurfondsen, ondanks verregaande hervormingen en een afname van het beschikbare budget, behouden blijven. De beschikbare gelden worden grotendeels toebedeeld aan de nieuwe lidstaten. Onder groeiende druk van internationale organisaties wordt de landbouwsector verregaand geliberaliseerd, waardoor de Europese landbouwsubsidies in 2020 sterk gereduceerd, al dan niet verdwenen, zijn.

3 De spelregels

Een belangrijke beweegreden van de Europese lidstaten om het energiebeleid op communautair niveau te coördineren, hangt samen met een derde principe dat ten grondslag ligt aan een Mondiaal Europa, namelijk duidelijke spelregels (een duidelijke bevoegdheidstoedeling). Om verdere stagnatie van het Europese integratieproces te voorkomen, hebben de lidstaten, op initiatief van enkele voortrekkerslanden waaronder Frankrijk en Duitsland, overeenkomst bereikt over een nadere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden van zowel de lidstaten als de Europese Unie. De lidstaten zijn tot het inzicht gekomen dat uitdagingen op grensoverschrijdende beleidsterreinen, zoals op het gebied van veiligheid, energiezekerheid, onderzoek en innovatie, en terreinen van demografische en ecologische aard, slechts middels intensieve samenwerking op communautair niveau gerealiseerd kunnen worden.

Een voorbeeld hiervan is dat grensoverschrijdende problematiek, zoals terrorisme en internationale criminaliteit, de veiligheid en stabiliteit binnen de EU onder druk zet. Dit heeft vergaande economische gevolgen (investerings, contracten en transacties vergen namelijk een veilige omgeving), maar tevens directe gevolgen voor de welvaart en het welzijn van Europese burgers. Een Mondiaal Europa zal een groeiende rol moeten spelen bij de internationale aanpak van dit soort problemen; zowel wat betreft de coördinatie en de bevordering van maatregelen van lidstaten binnen de EU, als bij de stimulering van internationale samenwerking met andere wereldmachten zoals de Verenigde Staten.

Het subsidiariteitsbeginsel, dat al was opgenomen in het Verdrag van Maastricht, is onvoldoende toereikend gebleken om de voortgaande centralisatie van bevoegdheden van de EU in te beperken.¹³ Binnen een Mondiaal Europa wordt het subsidiariteitsbeginsel nieuw leven ingeblazen, waarbij in een nieuwe bevoegdheidstoedeling een belangrijke rol is voorzien voor de nationale parlementen. Deze zien er op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.¹⁴ Slechts wanneer een meerderheid van de parlementen de bevoegdheid van de EU ondersteunt, kan op communautair niveau beleid worden ontwikkeld.¹⁵

Het 'Nee' tegen het Grondwettelijke Verdrag in 2005 heeft, naast het gegeven dat de politiek-bestuurlijke elite en de Nederlandse en Franse bevolking over een uiterst wezenlijk onderwerp van gedachten verschilden, de mogelijkheden om op de korte termijn een hervorming van de besluitvormingsprocessen in de EU (door middel van ratificatie van het Grondwettelijke Verdrag) te realiseren verlamd. De grootse uitbreiding van de EU in 2004 heeft ertoe geleid dat er vandaag de dag vijftientig lidstaten aan de onderhandelingstafel zitten. Des te groter het aantal lidstaten dat betrokken is bij besluitvorming, des te kleiner de besluitvaardigheid. Om de door Bolkestein betitelde *'political overstretch'* van de EU te voorkomen, dienen er institutionele hervormingen overeengekomen te worden.¹⁶ Een vierde principe van een Mondiaal Europa is dan ook een effectief en efficiënt besluitvormingsproces. In 2020 zal het Europese besluitvormingsproces slechts bestaan uit besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid. Besluiten kunnen echter door een blokkerende minderheid worden tegengehouden. Bovengenoemde spelregels vormen onderdeel van een nieuw verdrag, dat ter vervanging van het huidige Grondwettelijke Verdrag, in de lidstaten dient te worden geratificeerd.

13) Het subsidiariteitsbeginsel: *'treedt de Gemeenschap, op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt'* (artikel 5 VEU).

14) Zie ook in Het Grondwettelijk verdrag deel I, titel III, artikel 1, Bevoegdheden van de Unie

15) Hierbij gelden de meerderheidsregels zoals opgesteld in het Grondwettelijk verdrag

16) Frits Bolkestein, *De grenzen van Europa*, 2003, p. 14, *Political overstretch*; Zoals elk rijk of elke unie loopt de EU het risico verder te gaan dan haar draagkracht toestaat. Dit leidt meestal tot crisis, impasse en zelfs tot verbroekeling.

4 Verdere uitbreiding

Verdere uitbreiding van de EU in Zuidoostelijke richting kan worden betiteld als een historische en morele plicht, en opent tevens mogelijkheden voor politieke en sociale stabiliteit en economische expansie in nieuwe lidstaten. Na de teloorgang van het Sovjetblok, heeft de EU zich uitdrukkelijk bereid verklaard om voor de Centraal- en Oost-Europese landen het perspectief van een toekomstig EU-lidmaatschap te openen. Voor een deel van deze landen is lidmaatschap inmiddels een feit. De meest recente EU-uitbreiding met tien Centraal- en Oost-Europese lidstaten: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Malta en Cyprus, heeft geleid tot een verdere expansie van de Europese economische markt, en tevens gezorgd voor een betere economische, politieke en sociale situatie in deze landen als zodanig.

Andere landen hebben een duidelijk perspectief gekregen voor hun toekomstig EU-lidmaatschap. De Europese Commissie heeft reeds een advies uitgebracht over de toetredingsdatum van Bulgarije en Roemenië, waarin is vastgesteld dat deze landen op zijn vroegst op 1 januari 2007 en op zijn laatst op 1 januari 2008 tot de EU toe zullen treden. Kroatië, Macedonië en Turkije beschikken momenteel over het kandidaat-lidmaatschap, hetgeen inhoudt dat deze drie landen een eerste stap gezet hebben in het proces dat uiteindelijk moet leiden tot EU lidmaatschap, maar tegelijkertijd heeft de Europese Commissie vastgesteld dat deze landen momenteel nog niet aan alle Kopenhagen-criteria voldoen. Deze criteria stellen dat er in het toetredende land sprake is van een goed functionerende democratische rechtstaat met respect voor mensenrechten en minderheden, een succesvolle overgang naar een sociale markt economie, en een volledige acceptatie en implementatie van de bestaande Europese regelgeving in de bestaande nationale wet- en regelgeving.

Voor andere landen is de toekomstige relatie met de EU onzeker. Vanuit het perspectief van een Mondiaal Europa kan gesteld worden dat de staten gelegen tussen Rusland, Turkije en de EU (o.a. Albanië, Oekraïne en Wit-Rusland) in principe de kans krijgen om in de toekomst toe kunnen treden tot de EU, mits zij voldoen aan de in 1993 vastgestelde Kopenhagen-criteria. Op basis van het solidariteitsbeginsel, dat fundamenteel is voor een Mondiaal Europa, geldt als vijfde principe dat enkel de Kopenhagen-criteria en de geografische ligging van landen aan toetredingsvraagstukken ten grondslag liggen, en dat derhalve huidige en potentiële kandidaat-lidstaten behandeld worden in overeenstemming met de behandeling van de tien eerder toegetreden lidstaten. De hier beschreven argumentatielijn volgend kan aldus gesteld worden dat bijvoorbeeld culturele en religieuze argumenten tegen EU-toetreding van landen als Turkije en Albanië, niet worden meegenomen in het uiteindelijke besluit om een land al dan niet toe te laten treden tot een Mondiaal Europa.

5 Mondiale samenwerking

Een Mondiaal Europa in 2020 kan zich meten aan andere grootmachten op het wereldtoneel zoals de Verenigde Staten. Echter, het onderscheidt zich door een geavanceerd Europees sociaal model, waarbinnen op basis van het solidariteitsbeginsel minimale welvaartstandaarden voor Europese burgers gewaarborgd zijn. Het zesde principe van een Mondiaal Europa behelst dat solidariteit niet alleen kenmerkend is voor de interne beleidsstructuren, maar dat dit beginsel tevens uitgangspunt is bij internationale samenwerking. Een Mondiaal Europa staat dan ook open voor internationale samenwerking op het gebied van onder andere handel en armoedebestrijding en duurzame ecologische ontwikkeling.

De taken van de WTO blijven beperkt tot het realiseren van vrije handel. Ten gevolge van de heterogeniteit van de landen binnen de WTO, en de hieruit voortvloeiende moeizame besluitvorming waar deze internationale organisatie mee te kampen heeft, wordt er op kleine schaal overeenstemming bereikt, bijvoorbeeld over de handel in agrarische producten.

Concluderend

Dit essay heeft een toekomstbeeld van de EU in 2020 als een waarlijk Mondiaal Europa geschetst. Onder een Mondiaal Europa wordt een verdergaande Europese integratie verstaan, hetgeen ertoe leidt dat de huidige EU zich ontwikkelt tot een internationale wereldmacht, die gekenmerkt wordt door solidariteit en subsidiariteit. In het voorafgaande betoog zijn belangrijke principes van een Mondiaal Europa: en verdere voltooiing (liberalisatie) van de interne markt, realisatie van een effectieve Lissabon Strategie, duidelijk afgebakende spelregels, een effectief en efficiënt besluitvormingsproces, focus op de Kopenhagen-criteria als doorslaggevend voor verdere uitbereiding en solidariteit als uitgangspunt bij internationale samenwerking, nader uitgewerkt. Mede door genoemde onzekerheden is het moeilijk om te voorspellen hoe de EU en de lidstaten er over een kleine vijftien jaar uit zullen zien. Echter, geconcludeerd kan worden dat wanneer de Europese lidstaten overeenstemming bereiken over de in dit betoog uitgewerkte principes, er toekomst is voor een Mondiaal Europa.

De toekomst van de Europese integratie Eenheid of rivaliteit? De trans- Atlantische relatie en het veiligheids- dilemma van het post-Koude Oorlog tijdperk

C. Belloni

Europa¹ staat momenteel op een cruciale tweesprong, die de toekomst van het continent zal bepalen. Aan de ene kant zijn er de interne factoren die bijdragen aan de eigen integratie: de uitbreiding en de verdere institutionalisering. Aan de andere kant wordt de Europese integratie gedreven door externe factoren: de breuk binnen de trans-Atlantische relatie en de veranderende verhouding tot Amerika. In dit essay zal in het bijzonder de breuk binnen de trans-Atlantische relatie worden besproken, en de gevolgen hiervan voor de intra-Europese integratie.

De aanleiding voor dit essay was de trans-Atlantische controversie die ontstond naar aanleiding van de Irak-oorlog in 2003. Enkele Europese grootmachten boden felle diplomatieke oppositie tegen de door Amerika geïnitieerde oorlog. Met deze oorlog werd de veranderende politieke constellatie in het post-Koude Oorlog tijdperk benadrukt. De bipolariteit die de Koude Oorlog karakteriseerde, had plaatsgemaakt voor een Amerikaanse unipolariteit. Bovendien toonde de Irak-oorlog aan dat Amerika en Europa niet langer dezelfde strategische prioriteiten deelden.

De diplomatieke aanloop naar de oorlog in Irak (2002-03) heeft de verhoudingen binnen de trans-Atlantische relatie onder ernstige druk gezet. De Verenigde Staten en een aantal landen in Europa kwamen lijnrecht tegenover elkaar te staan, toen Amerika in januari 2003 besloot om militaire invasie te doen in Irak. Het gevolg was een crisis binnen de Atlantische wereld en een onzekere tijd voor het voortbestaan van de NAVO. Dit was zeker geen uitzondering. De trans-Atlantische samenwerking karakteriseert zich door verschillende crises. De Suez-crisis (1956) zorgde voor een vernedering van Engeland en Frankrijk, toen Amerika duidelijk maakte wie de leiding had binnen het bondgenootschap. Het gevolg was een permanent schisma binnen Europa: Engeland besloot vanaf dat moment om haar buitenlands beleid congruent te laten verlopen aan het Amerikaanse beleid, terwijl Frankrijk zich vanaf dat moment opwierp als een voorname *counterbalance* van de Amerikaanse

1) Met 'Europa' bedoel ik meestal EU, soms echter ook de landen die behoren tot het Europese continent.

macht. Bovendien besloot de Gaulle om Frankrijk terug te trekken uit de NAVO in 1966. Er volgden nog vele crises: over Vietnam, de Yom Kippoeroorlog en de aanleg van een Amerikaans raketterschild. Uit al deze voorvallen bleek dat Europa, en dan voornamelijk de publieke opinie in Europa, zich niet kon identificeren met de Amerikaanse buitenlandse politiek. Maar naast de terugkerende trans-Atlantische crises, kenmerkte het bondgenootschap zich ook door een onvoorwaardelijke strategische samenwerking. Deze samenwerking diende de expansionistische dreiging van de communistische Sovjet-Unie in te dammen.

De twee machtigste landen van de wereld, Amerika en de Sovjet-Unie, gaven leiding aan twee rivaliserende ideologieën die de internationale orde in de tweede helft van de twintigste eeuw zouden bepalen: het kapitalisme en het communisme. Europa raakte verdeeld door het ‘ijzeren gordijn.’ Duitsland werd gedeeld in twee delen en Berlijn werd gesplitst door een metershoge muur. De val van de Berlijnse muur (1989) luidde de ineenstorting in van de meeste communistisch-gestuurde staten in Oost-Europa en uiteindelijk van de Sovjet-Unie (1991).

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991, verdween ook de gemeenschappelijke vijand die de Verenigde Staten en Europa met elkaar bond. Plotseling bleek Amerika de enig overgebleven grootmacht. Hierdoor brak een tijd aan, waarin er een herijking plaats had binnen de internationale orde. De bipolariteit die de Koude Oorlog karakteriseerde, bestond niet meer en wat overbleef was een Amerikaanse unipolariteit. Deze unieke historische context bood Amerika de gelegenheid om de nieuwe wereldorde naar haar eigen definitie te transformeren. De *National Security Strategy* (2002) was in feite de belichaming van de Amerikaanse wens om de wereld te ‘herscheppen.’

Hoe zag de internationale orde erop dat moment uit? Leefden we in een unipolaire of multipolaire wereld? De theorieën van de internationale betrekkingen zouden hier antwoord op kunnen geven. Met name de theorieën van het realisme en liberaal-internationalisme rijken perspectieven aan, waarmee het gedrag van staten in het internationale stelsel kan worden verklaard. Bovendien scheppen deze theorieën inzicht over de verdeling van macht en de omgang met multilaterale instituties in de internationale orde.

Het realisme kan getypeerd worden als de belangrijkste stroming, want het doet uitspraak over de verhouding tussen staten op basis van militaire macht. Staten staan in competitieve relatie tot elkaar; iedere staat handelt uit eigen belang vanuit een overlevingsdrang. Hierdoor beschouwen realisten de internationale orde als een verzameling van competitieve staten, waar constant de mogelijkheid tot oorlog aanwezig is. Er valt een onderscheid te maken tussen *structureel* (Waltz) en *offensief* (Mearsheimer) realisme. Volgens de *structureel* realisten bepaalt het principe van *balance-of-power* het competitieve gedrag van staten. Hieruit volgt dat kleine staten zelfs in een unipolaire orde hun krachten bundelen om een vijandige alliantie te vormen ten opzichte van een hegemoniale macht. Hiermee kan de Frans-Duitse oppositie tegen de Amerikaanse invasie in Irak worden verklaard. Volgens *offensieve* realisten volgt het competitieve gedrag van staten uit de structuur van het internationale stelsel. Zodra een staat regionale hegemonie bereikt, zal dat tot alliantievorming

leiden. Volgens hen is Amerika de hegemoniale macht van de westelijke hemisfeer en de Frans-Duitse weerstand daarmee een ‘natuurlijk’ gegeven.

De grondlegger van het internationaal liberalisme was de Duitse filosoof Immanuel Kant. Volgens Kant zou er een conditie van ‘eeuwigdurende vrede’ bereikt kunnen worden in de internationale orde, als liberale staten een metaforisch verdrag zouden ondertekenen. Dit verdrag zou in zijn visie resulteren in een pacifistische unie. Deze gedachte staat aan de basis van multilaterale samenwerking, waar liberaal-internationalisten naar streven. Volgens deze theorie is multilaterale samenwerking een voorwaarde voor de veiligheid in de internationale orde. Hierdoor worden ook niet-statelijke actoren, zoals de VN, de NAVO of de EU, beschouwd als belangrijke organen op het wereldtoneel.

Deze theorieën vormden het conceptuele kader waarmee academici en politieke analisten aan weerszijde van de Atlantische Oceaan het debat bepaalde over de nieuwe internationale orde. Dit debat bracht de complexiteit aan het licht van de nieuwe internationale orde. Sommigen van hen hanteren een realistisch uitgangspunt, doordat hun theoretische benadering stoelt op de machtsverdeling tussen staten. Krauthammer en Kagan bijvoorbeeld menen dat Amerika de unipolaire context aan moet wenden om op unilaterale kracht democratie te verspreiden. Mearsheimer daarentegen betoogt dat er geen sprake is van unipolariteit, maar hij pleit wel voor unilateraal Amerikaans handelen. Multilaterale samenwerking werkt in zijn visie niet, vanwege de tijdrovende en inefficiënte besluitvorming.

Anderen bepaalden hun visie op de internationale orde vanuit een liberaal-internationalistisch kader. Nye en Ikenberry gaven blijk van een unipolair wereldbeeld, waarin multilaterale samenwerking wordt beschouwd als de ideale vorm om terrorisme te bestrijden. Ook Calleo, Kupchan, Kennedy en Cooper onderschreven het belang van multilaterale samenwerking. In hun optiek is er momenteel echter sprake van een multipolair stelsel, waarin de EU als belangrijkste tegenhanger geldt van de Verenigde Staten. Het realisme bleek een waardevolle theorie om het gedrag van staten te verklaren tijdens de Koude Oorlog. De val van de Sovjet-Unie zorgde echter voor een herijking van de internationale orde. De wereld bleek ‘welwillender’ te zijn geworden² en het proces van voortschrijdende democratisering en kapitalisme onomkeerbaar.³ Hiermee leek het realisme haar bestaansrecht te hebben verloren, als best toepasbare theorie van de internationale betrekkingen: de buitenlandse politiek van de eerste Amerikaanse post-Koude Oorlog president Bill Clinton

2) John Lewis Gaddis sprak over ‘a widespread sense in the academic and policy communities during the 1990s that the international system had become so benign that the United States no longer faced serious security threats of any kind.’ Gaddis, J.L., *Surprise, Security and the American Experience* (Harvard, University Press, 2004), pp. 75-76 Volgens Robert Cooper echter, beperkte de nieuwe zone van veiligheid zich slechts tot Europa: ‘Intead there is a zone of safety in Europe and outside it a zone of danger and chaos. Cooper, R., *The Breaking of Nations* (Atlantic Books, New York, 2003), p. 55.

3) Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*.

kenmerkte zich door ‘*engagement*’ bij de internationale politiek en ‘*enlargement*’ van multilaterale instituties. Hierdoor leek het liberaal internationalisme de dominante theorie te worden van de internationale betrekkingen. De aanslagen van 11 september 2001 veranderde dit beeld echter volkomen.

Het Europese antwoord op het gevoerde Amerikaanse beleid in Irak zorgde voor zowel een breuk binnen de trans-Atlantische relatie, als intra-Europese spanningen. Om een duidelijk beeld te krijgen van de verdeeldheid binnen Europa, volgt een kort overzicht van de visies van de Europese grootmachten – Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië – betreffende het buitenlandse beleid. De Duitse visie op de internationale politiek bleek over het algemeen synchroon te lopen aan het Amerikaanse beleid. De keuze van de Duitse Bondskanselier Schröder om de Amerikaanse oorlog in Irak te verwerpen, was de eerste grote Duits-Amerikaanse onenigheid in grote tijd. De Amerikanen ervoeren dit besluit als extra wrang, omdat Schröder’s oppositie eerder op opportunisme leek te berusten dan op een strategische beslissing. Duitsland bleek, samen met Frankrijk, de meest uitgesproken tegenstander van de oorlog in Irak. De Franse visie was echter gebaseerd op andere gronden. Hoewel de Fransen weigerden het gebruik van militaire macht in Irak te autoriseren door middel van een resolutie in de Veiligheidsraad, speelden zij het spel volgens de regels van het internationaal recht. De *gaullistische* politiek van Chirac en de Villepin was erop gericht om de Amerikaanse hegemoniale aspiraties enigszins in te perken. De Britse visie op de internationale politiek verliep congruent aan het Amerikaanse beleid. Groot-Brittannië trachtte haar rol op het wereldtoneel te vergroten door zich solidair te verklaren met de politiek die Bush voor ogen had. Het gevolg van deze uiteenlopende visies van de Europese grootmachten, was dat de EU onderling verdeeld raakte.

De Europese regeringsleiders onderkenden dat de afzonderlijke lidstaten weinig invloed uit konden oefenen op de politiek van Amerika. Men besloot om een gezamenlijke Europese buitenlands- en veiligheidsstrategie te formuleren, om zich als een politieke actor op het wereldtoneel te positioneren. Het resultaat hiervan was de *European Security Strategy* (ESS), een document dat de gemeenschappelijke Europese doelstellingen, betreffende haar buitenlands beleid, omschreef. In dit document werden de huidige bedreigingen omschreven, evenals de strategische prioriteiten die Europa zich ten doel stelde in het post- 11 september tijdperk. De Europese strategie was deels bedoeld om de Europese meningsverschillen te kanaliseren, maar ook deels een reactie op de eerder verschenen Amerikaanse *National Security Strategy of the United States of America* (NSS). Deze strategie benadrukte het belang van de *War on Terror* en *preemption*.

Een analyse van beide veiligheidsstrategieën toont aan dat Amerika en Europa zich van elkaar vervreemden. In de NSS staan vele verwijzingen die erop duiden dat Amerika een multilateraal beleid zou voeren. Bush benadrukte meerdere keren het belang van internationale samenwerking, maar de praktijk wees anders uit: Amerika begon de invasie in Irak aanvankelijk alleen met Britse militaire steun. Het Amerikaanse beleid begon steeds meer realistische reflexen te vertonen, vanwege de volgende drie aspecten: *preemption*, unilaterisme en hegemonie. Deze aspecten zouden bij moeten dragen aan de

geproclameerde *War on Terror* tegen het internationaal terrorisme. Bovendien werd het Amerikaanse beleid gekleurd door een ‘neoconservatief’ idealisme: het verspreiden van democratie naar alle uithoeken van de wereld. De invasie in Irak werd hierdoor als een gerechtvaardigde interventie gezien, om deze idealistische doelstelling tot wasdom te brengen.

De ESS gaf veel meer blijk van een liberaal-internationalistisch karakter. Volgens de ESS kunnen internationale vraagstukken het beste worden opgelost via multilaterale instituties. In de Europese optiek biedt de Verenigde Naties de meeste legitimiteit op een multilateraal optreden bij internationale problematiek. Ook andere multilaterale instituties als de NAVO en het Internationaal Strafhof worden gekenmerkt als belangrijke multilaterale fora. De ESS richt concentreert zich op een wereldorde die bepaald wordt door de regels van het internationaal recht (de realisatie van Kant’s metaforische unie van pacifistische staten!) en minder op een orde die gedomineerd wordt door militaire macht.

De NSS en ESS vertonen veel verschillen, omdat zij beide gedefinieerd zijn vanuit een ander theoretisch kader. De Amerikaanse strategie bevat realistische kenmerken, terwijl de Europese strategie eerder liberaal-internationalistische elementen bevat. Hierdoor onderscheiden beide zich op verschillende onderwerpen van elkaar. Ten eerste wordt de perceptie van dreiging beleefd in Amerika dan in Europa. De post-11 september wereld oogt voor de Amerikanen gevaarlijker dan ooit.

Ten tweede, de omgang met bovenstaande dreiging. De Amerikaanse neiging tot unilaterisme is het gevolg van de realistische assumptie dat multilaterale samenwerking tijdrovend en ineffectief is. Het moeizame tot stand komen van VN-resolutie 1441, betreffende geautoriseerde militaire macht in Irak, toonde het Amerikaanse ongeduld met multilaterale instituties. Ook in dit opzicht toont de ESS zich eerder liberaal-internationalistisch van aard. De Europese veiligheidsstrategie pleit juist voor meer multilaterale samenwerking, omdat het de internationale legitimiteit verhoogt.

Ten slotte, het idealistische principe van het verspreiden van democratie. Een belangrijk uitgangspunt van de NSS blijkt de verspreiding van Amerikaanse waarden zoals democratie, desnoods door interventie. Dit lijkt een liberaal-internationalistisch gegeven, maar dit idealisme wordt gestuurd door ‘neoconservatieven’ die een reële invloed uitoefenen op de Bush-regering. De ESS spreekt zich in minder ambitieuze bewoordingen uit over het verspreiden van democratie. Hoewel de EU voorstander is van verspreiding van democratie, beschouwt het dit gegeven niet als een rechtvaardiging voor een buitenlandse interventie.

De *European Security Strategy* zou een goede stap in de richting van een coherent Europees buitenlands beleid geweest kunnen zijn. Helaas werden enkele cruciale onderwerpen, als het gebruik van militaire macht en een institutioneel mechanisme dat onderlinge meningsverschillen zou kunnen kanaliseren, vermeden. Doordat de Europese beleidsmakers deze gevoelige onderwerpen ontweken, zal een diplomatieke herhaling van ‘Irak’ in de toekomst waarschijnlijk zijn. Bovendien verschillen de Amerikaanse en Europese strategieën fundamenteel van aard, waardoor een spoedige

normalisering van de trans-Atlantische betrekkingen uitgesloten lijkt. Het militaire bondgenootschap met Amerika behoort tot het verleden.

Toch zal het Europese integratieproces hier geen hinder van ondervinden. Het tegenovergestelde blijkt het geval. De trans-Atlantische controverse heeft de Europese regeringsleiders er juist op gewezen om een gezamenlijk Europees veiligheidsbeleid te ontwikkelen. De eerste stappen hiertoe werden ondernomen door Tony Blair en Jacques Chirac, in 1998. Een gezamenlijk *European Security Defense Policy* (ESDP) was in hun visie absoluut noodzakelijk, nadat de Balkan-crisis had aangetoond dat Europa niet in staat bleek stabiliteit te garanderen op het eigen continent. De aanslagen van 11 september en de daaropvolgende *War on Terror* benadrukten de noodzaak van een gemeenschappelijke Europese veiligheidsstrategie.

De *European Security Strategy* was de eerste gemeenschappelijk Europese veiligheidsstrategie in de geschiedenis van de EU. Bovendien bleek de strategie in grote mate af te wijken van de Amerikaanse strategie. Hiermee toonde Europa haar aspiraties als actor op het wereldtoneel. De (gedeeltelijke) ontkoppeling van de Amerikaanse veiligheidsstrategie wijst op een verzelfstandiging van het Europese buitenlandse beleid en op een meer coherente integratie. Ook nu blijkt de Europese integratie te worden gevormd door de verhouding tot Amerika, zij het nu in negatieve zin. In de jaren '60 van de vorige eeuw werd de Europese integratie in grote mate gestimuleerd door de Amerikaanse beleidsmakers. Europa kon, en mocht, zich concentreren op haar eigen integratie vanwege de Amerikaanse militaire aanwezigheid op het Europese continent. Tegenwoordig is de Sovjet-dreiging verdwenen en heeft Amerika haar strategische doeleinden verlegd naar de *War on Terror* en het 'grote Midden-Oosten.' Deze strategische manoeuvre heeft er mede voor gezorgd dat Europa haar eigen veiligheidsstrategie heeft geformuleerd. De huidige (militaire) Europese integratie wordt gevormd door de Europese verhouding met de Verenigde Staten. De Europese (militaire) integratie blijkt nu eerder een reactionair gevolg op het beleid van de Amerikanen. De huidige Europese integratie vertoont echter één duidelijk verschil met de integratie van halverwege de twintigste eeuw: de eerste is militair van aard en distantieert zich gedeeltelijk van de Amerikaanse strategie, terwijl de tweede economisch van aard was en gestimuleerd werd door Amerika. Hoe kan het dat Europa en Amerika op deze wijze uit elkaar groeiden? De reden voor de huidige vervreemding tussen Europa en Amerika, komt voort uit de stagnerende invloed van de Amerikaanse *soft power*.

Joseph Nye introduceert het begrip van *soft power* en omschrijft het als 'the ability to shape the preferences of others'.⁴ Volgens Nye dient een staat haar buitenlandse politiek vorm te geven door een combinatie van *hard power* (militaire macht en dwang) en *soft power*. De *soft power* van een staat komt voort uit drie factoren; cultuur, binnenlands beleid en buitenlands beleid. De eerste factor is de culturele aantrekkelijkheid van een staat. Een staat zal eerder een

4) Nye, J., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power* (New York, Basic Books, 1990), hoofdstuk 2.

gewenste uitkomst behalen in de internationale politiek, als haar culturele waarden (commercie, filmindustrie) aanspreken en zodoende aantrekkelijk zijn voor andere staten.⁵ Ten tweede geldt het overheidsbeleid van een staat als potentiële bron van *soft power*. Volgens Nye ondermijnen het legale wapenbezit en de doodstraf de Amerikaanse *soft power* in Europa. Ten derde bepaalt het buitenlands beleid van een staat de mate van *soft power*. De Amerikaanse *soft power* invloed in de wereld is nog steeds in grote mate aanwezig, maar stagnerende.

Vooraf op cultureel en commercieel gebied, willen grote delen van de wereld zich spiegelen aan de Amerikaanse levenswijze. De stijgende invloed van multinationals als Coca-Cola, Nike en MacDonalds zorgen voor een culturele vervlakking op wereldschaal. Bovendien dragen de Hollywoodfilms de Amerikaanse waarden en normen op expansionistische wijze uit. Bush' Manechaische tegenstelling tussen goede en kwade staten is terug te vinden in zowat iedere Amerikaanse misdaadfilm. Op het gebied van buitenlands beleid is de Amerikaanse *soft power* sinds 11 september echter flink gedaald. De Amerikaanse inval in Irak leidde bijvoorbeeld tot een daling van de Amerikaanse populariteit in veel landen van de wereld. Ook de Europese publieke opinie keerde zich in grote mate af van het buitenlands beleid van de Bush-regering. Amerika werd plots niet meer gezien als *stabilizer* binnen de internationale wereldorde, maar eerder als *destabilizer*.

Nye meent dat de wereldorde op militair gebied unipolair is, maar dat Europa Amerika evenaart op het gebied van *soft power*. Europa's *soft power* komt voort uit het postmoderne model van de EU, waartoe voornamelijk de Oost-Europese landen en Turkije zich tot voelen aangetrokken. Bovendien spreekt Europa tot de verbeelding, vanwege de voortrekkersrol die Europa veelvuldig vervuld heeft binnen de internationale politiek. Het postmoderne stelsel van de Europese Unie zal in de toekomst fungeren als *future model* voor andere delen van de wereld.

Amerika maakte grote veranderingen door in de jaren 1920-1955. De maatschappij werd centraal bestuurd, was diep religieus en gemilitariseerd. De welvaart steeg onder de blanke bevolking, die zijn trek zocht naar de zogeheten *suburbs*. Maar na de late jaren '50 van de vorige eeuw vernaderde er weinig in Amerika, qua fysieke structuur of levensstijl. Europa maakte juist een tegenovergestelde cyclus door. De eerste helft van de twintigste eeuw kenmerkte Europa zich door oorlog, maar er veranderde weinig op institutioneel of economisch gebied. Die verandering begon rond 1950 en was tastbaar op verschillende terreinen: de Europese integratie zorgde voor een dynamische economie en harmonisering van wetgeving. Bovendien veranderde

5) John Lewis Gaddis deelt deze overtuiging met Joseph Nye. Volgens Gaddis is de Amerikaans hegemonie 'acceptable because it's linked to certain values'. Gaddis, J.L., *Surprise, Security and the American Experience* (New York, 2004), p 88 en Peter van Ham meent dat de 'populaire Amerikaanse cultuur' dienst doet als 'wezenlijk glijmiddel van het Amerikaanse buitenlandse beleid.' Ham, P. van, *Europa en de Pax Americana* ('s Gravenhage, 2002), p. 27.

de fysieke structuur van Europa, maakte het 'witte' straatbeeld plaats voor een gemixte bevolking en raakte Europa gesecculariseerd.

Hierdoor hebben Europa en Amerika andere wegen ingeslagen van de moderniteit. Amerika geldt niet langer als *'everyone's future'* en als graadmeter van de moderniteit. Amerika heeft te lang 'stil' gestaan, verzadigd door haar macht. De Europese tegenhanger is veelzijdiger en blijkt anders in te spelen op de vraagstukken over de nieuwe wereldorde. Europa heeft een andere fase betreden en belichaamt de postmoderne orde, die gebaseerd is op de regels van het internationaal recht. Amerika wenste deze stap niet te maken, waardoor de twee bondgenoten vervreemden van elkaar. De eenheid die de trans-Atlantische relatie eens karakteriseerde, heeft thans plaatsgemaakt voor rivaliteit.

Vanwege bovenstaande ontwikkelingen zal Nederland er goed aan doen om een minder Atlantische koers te volgen. De Nederlandse economie is bijzonder toegespitst op de Europese Unie en ook de Nederlandse cultuur (ontkerkelijking, geen doodstraf) staat dichterbij Europa, dan Amerika. Nederland zou er goed aan doen om het geschonden blazoen (van het volksreferendum dat de ratificatie van het Verdrag tot instelling van de Europese Grondwet verwierp), nieuw leven in te blazen door nieuwe Europese initiatieven te lanceren.

De Europese Unie in 2025: Europa als mondiale speler

Patrick Bijsmans¹

Het is 9 mei 2025, de vijfenzeventigste verjaardag van het Schuman plan. Op de Place Schuman te Brussel vindt vanavond een groots vuurwerk plaats en ook in de andere hoofdsteden staan feestelijkheden gepland. In een gisteren uitgezonden interview met de NOS en het Belgische Canvas sprak de Noorse Commissievoorzitter mevrouw Dagrun Anderson over de verworvenheden van de Europese integratie. Ook wees zij erop dat de nationale en Europese politici daadkrachtig hebben gereageerd op het Euroscepticisme dat een tweetal decennia geleden zo aan kracht leek te winnen. De geloofwaardigheid van Europa is weer toegenomen.

Europa. Een continent dat eeuwenlang werd geplaagd door allerlei destructieve conflicten. Europa. Een begrip dat altijd veel discussies los maakte en dat nog steeds doet. Waar houdt Europa op? Wie ‘hoort erbij’ en wie niet? Hoever mag het integratie proces gaan? De vraag hoe Europa één te maken heeft veel prominente denkers – bijvoorbeeld Kant en Rousseau – beziggehouden, maar tot vlak na de Tweede Wereldoorlog leek een verenigd Europa een illusie. Pas toen wist een bezielde groep onder leiding van Jean Monnet een plan op te stellen dat kans van slagen had. Met vallen en opstaan ontwikkelde zich vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw een verenigd Europa dat nu – vijfenzeventig jaar na dato – nog steeds springlevend is. Dit is het Europa dat wordt belichaamd door de Europese Unie.

De politisering van Europa

De politisering van de Europese samenwerking, die geleidelijk inzette na de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht, is belangrijk geweest voor

1) Promovendus European Studies programma, Universiteit Maastricht. Adres: Universiteit Maastricht, Faculteit der Cultuur en Maatschappijwetenschappen, Politieke Wetenschap, Postbus 616, 6200 MD, Maastricht. Tel. 043-3883375, email patrick.bijsmans@politics.unimaas.nl, internetpagina <http://www.fdcw.unimaas.nl/politics/bijsmans/>

verdere integratie. Europa werd een steeds belangrijker thema in het openbare debat, en meer mensen werden zich bewust van het bestaan van een supranationale organisatie die een directe of minder directe invloed heeft op tal van beleidsterreinen, variërend van milieubeleid tot criminaliteitsbestrijding. Maar pas met het debat over het Grondwettelijk Verdrag begin deze eeuw werd de realiteit van Europa echt een thema. Dit verdrag werd in 2005 door de Franse en Nederlandse bevolking afgeserveerd en de Unie belandde volgens velen in een crisis.² Maar Europa was definitief doorgedrongen tot de huiskamer van de gemiddelde Europeaan, wat ook tot uiting kwam tijdens discussies over een mogelijk Turks lidmaatschap van de Europese Unie.

De politisering van Europa betrof niet alleen haar institutionele vormgeving en geografische reikwijdte, maar ook Europese wetgeving. Zo vulde de dienstenrichtlijn – de ‘Bolkenstein-richtlijn’ – in 2005 en 2006 met enige regelmaat krantenpagina’s en televisiejournaals, net zoals de overdracht van passagiersgegevens aan de Verenigde Staten in het kader van de terrorismebestrijding. Weer andere thema’s zijn altijd al belangrijk geweest, zoals de rol van Europa in haar nabije omgeving en in de rest van de wereld. Op het gebied van milieu, asiel en migratie, en van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en het terrorisme werd en wordt de Europese Unie gezien als een belangrijke speler.

Slechts een klein deel van de discussies gaat tegenwoordig over de vraag of de Europese Unie wel een rol zou *moeten* spelen in het beleidsproces, wat deels het gevolg is van een striktere verdeling van competenties tussen de Unie en haar lidstaten. Bovendien hebben de nationale parlementen een vetorecht met betrekking tot nieuw beleid dat een verandering van deze competentieverdeling zou kunnen inhouden. Dit alles betekent niet dat de burgers het altijd eens zijn met de inhoud van het beleid, maar het zijn vooral ‘traditionele’ discussies tussen links en rechts die het debat domineren. De Europese politiek wordt weliswaar niet zo intensief bediscussieerd als de nationale politiek, maar er is duidelijk iets veranderd en Europa is zeker niet meer een primair elitair project. Het ‘Europees koffiehuis’, de arena voor een Europees publiek debat die volgens de schrijver Geert Mak in het begin van deze eeuw nog afwezig was, krijgt langzaam gestalte.³

Europa 2005-2010

Na het verwerpen van het Grondwettelijk Verdrag gingen de ontwikkelingen in Europa gewoon door, mede onder impuls van de nieuwkomers van 2004. Na de val van het ijzeren gordijn wilden de inwoners van Boedapest, Praag, Tallinn en Warschau ‘terug naar Europa’. Nu, in 2025, maken zij er ontegenzeggelijk

2) Bijvoorbeeld: ‘Crushing defeat leaves EU vision in tatters’, *Guardian*, 2 juni 2005; ‘Brussel tracht crisis te bezweren’, *NRC Handelsblad*, 2 juni 2005.

3) Geert Mak, *In Europa. Reizen door de Twintigste Eeuw* (Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Atlas, 2004), p. 1108.

deel van uit. Zowel op economisch als op politiek gebied hebben enkele Midden- en Oost-Europese landen zich ontpopt tot aanjagers van verdere ontwikkeling van de Europese Unie.

Het aantreden van een nieuwe groep Europese leiders speelde een belangrijke rol in de doorstart van het integratieproces. Het aftreden van Tony Blair en het einde van het presidentschap van Jacques Chirac introduceerde een groep regeringsleiders die – in navolging van Angela Merkel – een nieuwe, meer pragmatische dynamiek introduceerde. Of, in de termen van de Britse historicus en publicist Timothy Garton Ash; de meer idealistische ‘continentale denkwijzen’ verloren terrein aan een meer pragmatisch ‘Brits denken’.⁴ Europa zou de problemen van de burgers moeten aanpakken in plaats van steeds te discussiëren over instituties. Dit ‘Brits denken’ was ook in Nederland dominant geworden. Zo stelde de toenmalige Nederlandse Staatssecretaris voor Europese Zaken, Atzo Nicolai, in 2006 dat Europa een droom en een ‘beschavingsideaal’ is, ‘[m]aar de droom vergt nieuwe daden.’⁵

De Europese landen maakten vanaf 2005 een economische opleving mee. Hogere groeicijfers en een lagere werkloosheid creëerden geleidelijk een positievere stemming, zowel onder de elite als onder de bevolking. Enkele kleinere lidstaten profileerden zich als voortrekkers van verdere economische ontwikkeling. Estland, Ierland, Nederland, Slovenië en de Scandinavische landen combineerden een relatief hoge economische groei met hervormingen in de welvaartstaat die noodzakelijk waren door een toenemende vergrijzing en de verhevigde internationale concurrentie. Eind 2009 besloten ook Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden de Euro in te voeren. Het Britse bedrijfsleven wist aan het eind van het eerste decennium van deze eeuw steun hiervoor te verwerven. De Conservatieve regering van David Cameron was echter uiterst terughoudend en de uitkomst van het referendum was uiteindelijk zeer nipt (51,3% vóór toetreding tot de Eurozone). In Denemarken en Zweden verliep de toetreding tot de Euro eenvoudiger, omdat de meeste politieke partijen voor invoering van de Euro waren.

Op mondiaal niveau waren de onderhandelingen over de ontwikkelingsronde van de Wereldhandelsorganisatie mislukt. De Europese Unie bleef streven naar een succesvol afsluiten van deze zogenoemde Doharonde, maar zette ook in op bilaterale overeenkomsten met individuele landen en regionale organisaties. Een voorbeeld is het in 2007 na jaren moeizaam onderhandelen bereikte vrijhandelsakkoord met de Zuid-Amerikaanse landen verenigd in Mercosur. De spanningen in het Midden-Oosten vormden een belangrijke uitdaging voor de Europese Unie. Een eensgezinde visie op het conflict tussen Israël en Libanon was er nauwelijks, maar door uiteindelijk een aanzienlijk deel te leveren van de nieuwe VN macht was Europa in staat haar imago enigszins op te vijzelen. Met betrekking tot de nucleaire status van Iran

4) Timothy Garton Ash, *Geschiedenis van het Heden* (Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Atlas, 1999), pp. 214-6.

5) Atzo Nicolai, *Nederland Europa. Van Droom naar Daad* (Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006), p. 90.

trad de Europese Unie wel zelfverzekerd op. Het leiderschap van de ‘Grote Drie’ – Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië – speelde een doorslaggevende rol en leidde tot meer acceptatie van informele coalities als voortrekkers in het buitenlands beleid. In Afrika, ten slotte, ontwikkelde Europa zich tot een speler van formaat. Het succes van de civiele en militaire missies in Congo en de Europese inspanningen in Soedan versterkten het zelfvertrouwen van de Europeanen.

Het Verdrag van London

Het toekomstdebat was tijdelijk naar de achtergrond gedwongen, maar de centrale vraag die de voormalige Duitse Minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer in mei 2000 stelde – *Quo Vadis Europa?*⁶ – bleef relevant. De Britten, de Duitsers en de Fransen waren in 2007 tot de conclusie gekomen dat het Grondwettelijk Verdrag geen enkele kans meer zou hebben ooit aangenomen te worden. Nederland had eerder verklaard dat het verdrag ‘dood’ was en een aantal andere landen wilde de ratificatie het liefst definitief stopzetten. Tegelijkertijd kon men niet die landen negeren die wel al hadden ingestemd met de Grondwet. Daarom werd gekeken naar manieren om een nieuw verdrag op te stellen, met in het achterhoofd de verworpen tekst. Dit laatste was controversieel, maar er leefde een breed gedeelde opvatting dat het in 2004 bereikt compromis veel bruikbare elementen bevatte. Ook de Nederlandse regering was het hiermee eens. De Conservatieve regering in London was zeer terughoudend, maar erkende dat er iets moest gebeuren. De overige lidstaten waren ervan overtuigd dat Groot-Brittannië een centrale rol speelde in Europa en dus onderdeel van het integratieproces moest blijven uitmaken. Om aan de Britse terughoudendheid tegemoet te komen, werd ingezet op meer flexibiliteit en de vorming van een Europa van verschillende snelheden. Het voorzitterschap van de conventie die bijeen werd geroepen om het nieuwe verdrag op te stellen, werd bovendien toevertrouwd aan de voormalige Britse premier Tony Blair. De vergaderingen zouden in alle openheid plaatsvinden.

Het nieuwe verdrag werd begin 2010 ondertekend in London en aangenomen na een Europa-breed referendum op 9 mei van dat jaar. Het debat had meer dan ooit een grensoverschrijdend karakter, vooral omdat het referendum op één dag plaatsvond in alle lidstaten. Voor het eerst werden de Europeanen erop gewezen dat zij meer deelden dan zij tot nu toe dachten. In de woorden van Geert Mak: ‘Zet Russen, Duitsers, Britten, Tsjechen en Spanjaarden maar eens aan één tafel en laat ze hun familiegeschiedenissen

6) Joschka Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* (Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000), van het internet gedownload op 24/08/2006 http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_ge.rtf

vertellen. Het zijn werelden op zich. En toch allemaal Europa.⁷ De instemming van de bevolking betekende een nieuwe legitimatie voor de Europese Unie. Het Europa-brede referendum werd bovendien onderdeel van het nieuwe verdrag. Voor een positief resultaat is zowel een meerderheid van de Europese bevolking als een meerderheid van de lidstaten vereist. Na de ervaringen met de referendums in 2005 was het nagenoeg ondenkbaar geworden om toekomstige substantiële verdragswijzigingen niet aan de burgers voor te leggen. Hetzelfde gold voor de verdere uitbreiding van de Europese Unie, vooral met controversiële landen als Turkije en Oekraïne.

Verschillende onderdelen van het in 2005 verworpen verdrag werden vrijwel letterlijk overgenomen, vooral met betrekking tot de besluitvormingsprocedures. Ook de afspraken over de omvang van de Commissie en het Europees Parlement bleven intact. Toch zijn er ook belangrijke verschillen. Subsidiariteit kreeg een nog centralere rol en er werd een duidelijk onderscheid gemaakt in verschillende competenties in een heldere, maar flexibele competentiecatalogus. De posities van zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen werd versterkt. Het Europees Parlement kreeg medebeslissingsrecht op alle terreinen. Daar staat tegenover dat de nationale parlementen vetorecht kregen op gebieden die tot een andere taakverdeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten kunnen leiden.

Het nieuwe verdrag introduceerde een Europese Veiligheidsraad, met als vaste leden de Grote Drie en met de Europese Minister van Buitenlandse Zaken als voorzitter. De overige lidstaten nemen op roulatiebasis zitting in deze raad. Het werd ook mogelijk om taakgroepen op te zetten, waarin kleinere landen een grote rol zouden kunnen spelen (zoals Letland tijdens de verkiezingen in Wit-Rusland in 2006⁸). Flexibiliteit en versterkte samenwerking werden benadrukt op verschillende plaatsen in het nieuwe verdrag. Lidstaten kunnen zich onder voorwaarden aan regelgeving op bepaalde beleidsterreinen onttrekken. Ook werd het samenwerken in kleinere groepen gemakkelijker gemaakt, inclusief de vorming van een kerngroep.

Omdat verdere uitbreiding grote weerstand opriep werd ook besloten tot het instellen van verschillende vormen van betrokkenheid tot de Europese Unie, namelijk in de vorm van geassocieerde lidmaatschappen en waarnemerposities. Bulgarije en Roemenie waren al lid sinds 2007 en de uitbreiding met Noorwegen en Kroatië begin 2010 was niet erg controversieel. Het was echter twijfelachtig of de andere landen op de Balkan en ook Turkije en Oekraïne lid zouden kunnen worden. Ideeën voor een soort B-lidmaatschap werden daarom verder uitgewerkt. De geassocieerde landen kunnen participeren op een aantal terreinen, bijvoorbeeld de interne markt. In sommige gevallen hebben ze het recht om hun mening te geven en in andere zelfs medebeslissingsrecht. De waarnemers kunnen aanwezig zijn bij vergaderingen van de Raad zonder mee te mogen beslissen. Verder hebben zij een sterk geprivilegieerde toegang tot de Europese markt. Zowel geassocieerde landen als waarnemers worden

7) Mak, *In Europa*, p. 14.

8) Zie: 'Latvia's eyes and ears in Belarus', *European Voice*, 19-25 januari 2005.

uitgenodigd zich aan te sluiten bij Europese standpunten op het wereldtoneel en deel te nemen aan Europese civiele en militaire missies. Hun burgers nemen deel aan diverse Europese programma's die als doel hebben de uitwisseling van kennis en ervaring, zoals Erasmus.

Europa 2010-2025

Europa is blijven functioneren en haar geloofwaardigheid op het continent en daarbuiten zijn eerder toe- dan afgenomen. Er is nu meer aandacht voor praktische initiatieven in plaats van utopische ideeën. Op enkele terreinen is de Unie verder geïntegreerd. Zo is Europa op diplomatiek terrein een coherente actor, met een Europese Minister van Buitenlandse Zaken (de Nederlander Camiel Eurlings) en een veiligheidsraad. Op mondiaal niveau is de Europese Unie gelijkwaardig aan andere grote mogendheden en ook op economisch, financieel en monetair terrein is de invloed van Europa substantieel. De verantwoordelijke Europese Commissaris, de Brit David Cameron, heeft in zijn tweede termijn belangrijke hervormingen van de dienstensector weten te bewerkstelligen en daardoor de interne markt eindelijk weten te voltooiën.

De kern van de Europese Unie kreeg in de eerste jaren na 2010 gestalte. De originele Zes namen zoals verwacht het initiatief en werden daarbij gesteund door de Baltische staten, Slovenië en Finland. Op het terrein van het buitenlands beleid werd een begin gemaakt met het poolen van militair materieel en met taakspecialisatie. Een ander voorbeeld van nauwere samenwerking betreft het Baltisch-Scandinavische initiatief ter bevordering van de waterstofeconomie, in navolging van IJsland dat zich tot doel heeft gesteld in 2030 een volledige waterstofeconomie te zijn.

Verdere uitbreiding van de Europese Unie bleek zoals verwacht onmogelijk, getuige de duidelijke uitslagen van de referendums hierover. In het geval van Turkije was de Turkse bevolking zelf in meerderheid tegen toetreding als gevolg van de lange onderhandelingen en van de strenge eisen van Europa. Oekraïne was in chaos vervallen door de voortdurende onenigheid tussen de pro-Europese en pro-Russische politici en de Europeanen bleken huiverig een zo instabiel land op te nemen in de Europese familie. Deze landen kwamen echter wel in aanmerking voor het geassocieerde lidmaatschap.

Op mondiaal niveau werd de ontwikkelingsronde van de Wereldhandelsorganisatie na jaren van stilstand in 2014 alsnog afgerond. De hervorming van het Europese landbouwbeleid in 2013 speelde een belangrijke rol in de afronding van de Doha-ronde. Denemarken, Groot-Brittannië en Nederland wisten de overige lidstaten te winnen voor een verlaging van de subsidies en een hernieuwde nadruk op duurzame plattelandsontwikkeling in plaats van productie. In 2012 kreeg de VN Veiligheidsraad een aantal nieuwe permanente leden: Brazilië, Duitsland, India, Japan en Zuid-Afrika. Één Europese zetel is nog steeds een stap te ver, maar de Europese landen worden tegenwoordig bij de meeste aangelegenheden vertegenwoordigd door de Europese Minister van Buitenlandse Zaken. De transatlantische relatie is sterk verbeterd, vooral doordat de Verenigde Staten weer meer open staan voor

multilaterale regelingen. Zo kwam mede door intensief overleg tussen de Amerikanen en de Europeanen Kyoto-II tot stand, dat internationale normen en richtlijnen combineert met het stimuleren en subsidiëren van onderzoek naar en projecten gebaseerd op duurzame technieken.

Nederland in Europa

Na de afwijzing van de Europese Grondwet op 1 juni 2005 leefde er de vrees dat Nederland minder invloed zou hebben in de Europese Unie, maar dit bleek al snel mee te vallen. Wel vroegen velen binnen en buiten Nederland zich af hoe het land zich nu zou moeten opstellen. De soms idealistische houding werd ingeruild voor een meer pragmatische instelling. Nederland stond en staat in deze houding niet alleen. De politieke partijen, met uitzondering van een aantal kleinere rechtse en linkse groeperingen, staan nog steeds achter de Europese integratie. Wel hebben de pro-Europese partijen vastgehouden aan hun kritische houding van na 2005. De Nederlandse burgers zijn nog steeds in meerderheid voorstander van de Europese Unie. De interesse voor de Europese politiek is gegroeid en de media besteden er meer aandacht aan.

Het Nederlandse Europabeleid wordt gecoördineerd door de Minister van Europese Zaken, in nauwe samenwerking met de premier. Deze minister zit namens Nederland in de Europese coördinatieraad, die met het Verdrag van Londen is ingesteld voor de coördinatie van de verschillende beleidsterreinen. Bovendien is hij verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Kamer speelt een actieve rol in de positiebepaling van Nederland en kan bindende mandaten meegeven aan de ministers. Zij maakt met enige regelmaat gebruik van haar recht om Europese Commissarissen ter verantwoording te roepen. Ook hebben de leden van de commissie Europese Zaken wekelijkse bijeenkomsten met de Nederlandse Europarlementariërs.

Nederland behoort tot de kernlanden van de Europese Unie. Het heeft een constructieve rol gespeeld in de totstandkoming van het Verdrag van Londen en haar inzet was belangrijk voor de hervorming van het Europese landbouwbeleid. De Tweede Kamer heeft met het oog op de vergaande bevoegdheden van de parlementen na de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag een voortrekkersrol gespeeld in de hervorming van het samenwerkingsverband van nationale parlementen (COSAC). Samen met België en Luxemburg heeft ons land zijn volledige strijdmacht geïntegreerd in een Benelux leger en Nederland is voorzitter van de Europese taakgroep voor Zuidoost Azië. In die hoedanigheid coördineert het beleid en stelt nieuwe initiatieven voor.

Tot slot

Voor de meeste mensen is Europa deels een gegeven (de Euro, de open grenzen), maar voor een belangrijk deel is het ook slechts een abstractie. Dit is deels te verklaren door het voortdurende belang van de nationale gemeenschap.

De burgers bezien Europa voornamelijk vanuit een utilistisch perspectief; wat kan Europa voor mij betekenen? Feit is echter dat deze laatste vraag de Europese burgers wel samenbrengt en in toenemende mate confronteert met het bestaan van de Europese Unie. Er is dus niet zo zeer sprake van een 'European Dream', in de woorden van Jeremy Rifkin,⁹ maar van een pragmatische visie op Europa. Deze visie geeft het Europa van 2025 vorm. Het zal een dynamische gemeenschap zijn. De kloof tussen de Europese politiek en de burgers is kleiner geworden, de mensen hebben meer directe invloed en hun wensen staan centraal. De houding van de burgers is niet langer negatief en sceptisch, maar eerder op de toekomst gericht en kritisch. De Europese Unie heeft op sommige terreinen aan invloed ingeboet, op andere heeft zij echter aan geloofwaardigheid gewonnen. De natiestaten zijn nog steeds de centrale politieke eenheden, maar zij zijn meer dan ooit tevoren gebonden aan de supranationale Unie. Het proces van globalisering heeft doorgezet en nationaal beleid is op enkele terreinen – zoals buitenlands- en milieubeleid – niet langer mogelijk. Het succes van het Europese economische model heeft velen binnen en buiten Europa doen inzien hoe belangrijk de Europese Unie is. De Europese benadering van de internationale economische en politieke betrekkingen – de wortel in plaats van de stok – blijkt aantrekkelijk voor veel andere landen en regio's. Andere regionale instellingen keken en kijken naar Europa als voorbeeld voor verdere samenwerking en de vreedzame oplossing van problemen. In 2006 beschreef staatssecretaris Nicolai zijn visie op de toekomst van de Europese Unie als volgt: 'Het nieuwe Europa staat midden in de wereld. Zowel economisch als politiek is de EU een speler van wereldformaat.'¹⁰ Nicolai bleek er niet ver naast te zitten.

9) Jeremy Rifkin, *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream* (New York, Jeremy P. Tarcher/Penguin, 2004).

10) Nicolai, *Nederland Europa*, p. 88.

De 'nationalisering' van Europa

Gijs Jan Brandsma

De vorm en inhoud van Europese integratie zullen verregaand veranderen. Er is niet veel fantasie voor nodig om dat te kunnen stellen. Dit heeft in de toekomst echter niet in de eerste plaats te maken met de toetreding van nieuwe lidstaten, zoals vaak gedacht wordt. De Europese Unie heeft inmiddels een omvang bereikt waarin iedere uitbreiding nog maar een kleine stap is – wellicht met uitzondering van Turkije. Ook de veel genoemde economische opkomst van China hoeft geen grote veranderingen teweeg te brengen. De omschakeling van Europa naar een meer dynamische kenniseconomie wordt vaak als antwoord genoemd op deze ontwikkeling, maar deze omschakeling is al in gang gezet, zij het in een lager tempo dan gepland. Een terrein waar de Europese Unie nog relatief weinig slagkracht heeft, is het gezamenlijke buitenlands en veiligheidsbeleid, maar ook hier zijn geen spectaculaire ontwikkelingen in te verwachten. De kans dat er op afzienbare termijn een volwaardig gemeenschappelijk buitenlands beleid komt lijkt erg klein. Al sinds het mislukken van de Europese Defensiegemeenschap in de jaren '50 blijkt het erg moeilijk om alle (voormalige) internationale grootmachten binnen de Europese grenzen te bewegen hun buitenlands beleid te integreren. Nieuwe internationale ontwikkelingen hebben daar weinig invloed op, want Frankrijk, Duitsland en Engeland zullen alledrie hun eigen stempel op de wereldpolitiek willen blijven drukken. Ook is het niet eenvoudig voorstelbaar dat de voormalige Oost-Europese landen hun in 1989 verworven plaats in de internationale politiek zouden willen opgeven ten gunste van een gezamenlijk Europees internationaal beleid.

De grote veranderingen die Europa te wachten staan, zullen niet het gevolg zijn van onbekende ontwikkelingen. Zij hebben echter alles te maken met ontwikkelingen en trends die al tientallen jaren gaande zijn, maar die tot nu toe nog niet met de toekomst van de Europese Unie in verband zijn gebracht. Het zijn juist de algemeen bekende processen van Europese en nationale beleidsvorming die hun kracht gaan verliezen. Hierdoor zal de Europese integratie stagneren, en wellicht zelfs geheel stoppen.

Op zich lijkt dit een merkwaardig gegeven. Hoe kan een succesvol recept voor beleidsvorming nu juist de Europese integratie doen stagneren? Dat is omdat de drijvende krachten achter succesvolle nationale en Europese

beleidsvorming erg kwetsbaar zijn. Het gaat om drie factoren: de vervoltooiing van de Europese interne markt, de delegatie van bevoegdheden naar zelfstandige bestuursorganen en de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten. Deze factoren zullen nu één voor één worden beschreven. Daarna zal de samenhang ertussen duidelijk worden gemaakt, en met een voorbeeld worden geïllustreerd hoe een kleine toekomstige gebeurtenis grote gevolgen kan hebben.

De eerste factor is de interne markt. Deze bevindt zich momenteel in de 'eerste pijler' van de Europese Unie. Deze fungeert hierin als een supranationale actor, en kan daarom ook gemeenschappelijk beleid vormen en opleggen aan de lidstaten. Richtlijnen worden voorgesteld door de Commissie, aangenomen door de Raad van Ministers en het Europees Parlement gezamenlijk, en verder uitgewerkt en geïmplementeerd door de Commissie. Tot op heden breiden de competenties van de Europese Unie zich steeds verder uit in de eerste pijler. Het gaat hier echter niet alleen om 'puur' economische zaken, maar ook om beleidsterreinen als milieu en gezondheidszorg. Een recente analyse naar de argumenten die gebruikt worden om nieuwe wetgeving te onderbouwen laat zien dat bijna 40 procent van alle nieuwe wetgeving gebaseerd is op markt-gerelateerde argumenten, zodat het kan worden ondergebracht in de eerste pijler.¹ Een voorbeeld hiervan is de richtlijn voor de verwerking van afgewerkte olie: dit was in 1975 de eerste richtlijn over afvalverwerking.² In de eerste regel van de onderbouwing ervan geeft de Raad van Ministers aan dat er ongelijke regelgeving is tussen landen, en dat er dus concurrentieverschillen zijn. Milieudoelstellingen worden pas later genoemd. Een voorbeeld van meer recente datum is de Single Sky-richtlijn, die als doel heeft om de verschillende nationale luchtruimen uiteindelijk te integreren in één gezamenlijk Europees luchtruim.³ De eerstgenoemde reden hiervoor is dat een efficiënt werkend geïntegreerd luchtruim bevorderlijk is voor het vrije verkeer van personen en goederen: een economisch argument. De Single Sky-richtlijn heeft echter ook gevolgen voor de soevereiniteit die de lidstaten zelf over hun luchtruim hebben, al komt dat in de tekst van de richtlijn nog niet duidelijk uit de verf. Deze voorbeelden laten zien hoe economische argumenten gebruikt worden om nieuwe Europese wetgeving in de eerste pijler te plaatsen, zodat de competenties van de Unie steeds groter worden. Een verdere verdieping van de Europese integratie ligt dan ook voor de hand, juist omdat het economische motief krachtige argumenten oplevert om nieuwe onderwerpen in wetgeving te reguleren. Dit *spillover-effect* is al heel oud. Wetgeving in de ene sector veroorzaakt om economische redenen wetgeving in een andere sector.

-
- 1) Princen, Sebastiaan (2006), 'Venue shopping and the construction of European policy problems', paper gepresenteerd op het NKWP Politicologenetmaal, 18/19 mei 2006.
 - 2) Richtlijn (EEG) nr. 75/439/EEC van de Raad, 16 juni 1975, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0439:EN:HTML>
 - 3) Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad, 10 maart 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0549:EN:NOT>

Als het gaat om de verdieping van Europese integratie is dit niet de enige ontwikkeling. Behalve dat de Raad van Ministers en het Europees Parlement voorzien in wetgeving, werkt de Commissie deze naderhand verder uit. De soms vage richtlijnen worden dan omgezet in expliciete punten. In deze fase wordt de verdieping concreet gemaakt. Hier wordt vastgelegd hoe bijvoorbeeld het Europees luchtruim specifiek moet worden ingericht, op welke manier verpakkingsafval behandeld dient te worden, en welke chemische hulpstoffen wel en niet zijn toegestaan. Omdat van deze nadere uitwerking een grote macht kan uitgaan, heeft de Raad van Ministers besloten deze macht te controleren. Dat gebeurt door een veelheid aan comités, de zogenaamde ‘comitologie’, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten (doorgaans beleidsexperts van de betrokken ministeries) commentaar kunnen leveren op voorstellen van de Commissie, en die zonodig met een gekwalificeerde meerderheid of een blokkerende minderheid kunnen tegenhouden. Deze comités fungeren daarmee als een rem op de Commissie. De praktijk laat nu al zien dat het voor deze comités steeds moeilijker wordt om effectief te opereren. Nu er niet meer vijftien maar 25 lidstaten aan tafel zitten, wordt het steeds moeilijker om coalities te smeden om een voorstel tegen te houden. De macht van degene die de voorstellen indient – de Commissie – is daarmee groter geworden. Hoewel de Commissie doorgaans de inbreng van lidstaten serieus in overweging neemt, is zij soms ook geneigd om van haar macht gebruik te maken en de voor haar belangrijke punten door te drukken.⁴ Het is daarom denkbaar dat de verdieping van de Europese Unie sneller zal gaan.

Ten tweede is er behalve dit systeem van comités ook een trend om steeds meer zelfstandige agentschappen op te richten. Zij opereren vaak buiten het zicht van de politiek, zodat zij onafhankelijk kunnen opereren en daarmee beleid voor de lange termijn kunnen vormen en uitvoeren. Sommige Europese agentschappen hebben alleen een informatie-vergarende functie, zoals het Europese Milieuagentschap, maar andere zoals het Europese Luchtvaart Veiligheidsagentschap hebben ook regelgevende taken. Deze trend is niet iets exclusief Europees; ook in Nederland en vele andere lidstaten worden veel overheidstaken in aparte bestuursorganen ondergebracht. In Nederland zijn organisaties als de OPTA, de NMa en het UWV daar goede voorbeelden van. Hoewel er formeel wel banden met het ministerie bestaan, hebben zij wel een grote zelfstandigheid in het maken en uitvoeren van beleid. Hiermee opereren zij afgeschermd van het Nederlandse parlement. Hetzelfde geldt voor de Europese agentschappen. Het Europees Parlement is vaak alleen bevoegd om de jaarverslagen te bekijken, en de Europese Commissie stelt doorgaans alleen het budget vast.

Ten derde is er de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten. Formeel gezien is het duidelijk geregeld. In de eerste pijler bereidt de Commissie nieuwe wetgeving voor, het Europees Parlement en de Raad van

4) Dit blijkt uit interviews die de auteur in 2006 gehouden heeft met vertegenwoordigers van de Commissie in deze comités, en nationale delegatieleden.

Ministers stemmen erover, en de Commissie implementeert het vervolgens. Vertegenwoordigers van de lidstaten stemmen in de Raad van Ministers en in de groep comités die de Commissie bijstaat in de uitvoering van het beleid, en de burgers van de lidstaten kiezen het Parlement. In de praktijk levert dit echter een vreemde situatie op. Aan de ene kant zijn er de politieke elites. Zoals uit vele onderzoeken blijkt steunen zij de Europese Unie in het algemeen, en zijn zij voor verdergaande integratie. Aan de andere kant zijn er de burgers. Of zij voor of tegen Europese integratie zijn is nog altijd niet helemaal duidelijk – het recente Franse en Nederlandse ‘nee’ tegen de Europese grondwet kan ook worden opgevat als protest tegen de Bolkestein-richtlijn, respectievelijk de manier waarop Nederlandse politici met Europa omgaan –, maar in ieder geval is de opkomst bij de Europese Parlementsverkiezingen laag. Europese verkiezingen zijn voor hen verkiezingen van de tweede orde: hun eerste loyaliteit ligt bij de nationale staat. Een gevoel van Europees burgerschap is bij velen niet aanwezig. Het is dan ook nog maar de vraag of een toename in bevoegdheden voor het Europees Parlement de opkomst zal doen stijgen.

Deze drie factoren lijken alledrie heel normaal. De Haagse steun voor Europa, de lage opkomst bij Europese Parlementsverkiezingen, de opkomst van zelfstandige bestuursorganen en het groeiend aantal competenties van de Europese Commissie vanwege de interne markt zijn allemaal vertrouwde gegevens. Op zich kan deze situatie nog tijden voortbestaan. Nationale ambtenaren dragen constructief bij aan Europese beleidsvorming, steeds meer competenties komen bij de Europese Unie te liggen vanwege economische motieven, sommige beleidsterreinen worden ondergebracht in zelfstandige organen om ze te vrijwaren van de waan van de dag, en burgers spreken zich niet of nauwelijks uit wat betreft Europese zaken. In deze situatie is het dan ook relatief eenvoudig om beleid te maken. Maar toch vormen deze drie factoren – vervoltooiing van de interne markt, opkomst van zelfstandige bestuursorganen en een pro-Europese nationale elite in combinatie met afzijdige burgers – een zeer explosief mengsel. Er is maar een klein vonkje voor nodig om dit kruitvat tot ontploffing te brengen.

Het is oktober 2010, zeven maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2011. Een Amsterdamse hoogleraar en publicist schrijft een pamflet met als titel: “Het politieke drama”. Hierin beschrijft hij precies deze ontwikkeling: meer delegatie van bevoegdheden naar zelfstandige bestuursorganen en agentschappen en een groeiend aantal competenties voor de EU. Dit betekent dat nationale politici minder speelruimte hebben. Zij kunnen de zelfstandige bestuursorganen immers niet effectief controleren en instrueren, zij moeten steeds meer rekening houden met Europese richtlijnen en verordeningen en geven daarom regelmatig ‘Brussel’ de schuld van niet tot stand gekomen beleid, en bovendien zijn zij allemaal geneigd om een zo breed mogelijk publiek aan te spreken.⁵ Zij zijn immers van nature gebaat bij zoveel mogelijk zetels, en niet

5) Otto Kirchheimer (1966), “The transformation of the Western European party systems”, in: J. La Palombara and M. Weiner (eds), *Political parties and political development*, Princeton: Princeton University.

noodzakelijkerwijs bij de vertegenwoordiging van een duidelijk afgebakende achterban. Het gevolg is een politiek systeem waarin de kiezers slechts een zeer beperkte keus hebben: alle partijen lijken zeer sterk op elkaar en hebben bovendien weinig invloed. De conclusie van het pamflet luidt dan ook: “Nederland is nog steeds een staat, maar allang geen democratie meer. Waar gaan onze verkiezingen eigenlijk nog over? Hebben wij als burgers van Nederland überhaupt nog iets te zeggen?”

Een storm van reacties breekt los. Veel politici doen de inhoud van het pamflet af als ‘een mening’ en leggen uit waarom Europa belangrijk is en verzelfstandiging van beleid goed is. De publicist wordt veelvuldig voor allerlei tv-debatten gevraagd; en besluit op een gegeven moment zelf een politieke beweging op te richten en aan de verkiezingen mee te doen. Met zijn status als politieke ‘outsider’ is hij in staat om veel mensen aan zijn beweging te binden. Hoewel de beweging een expliciet doel heeft – dat het nationale parlement terrein terugwint op alle organen waar zij bevoegdheden naar verplaatst heeft, inclusief de Europese Unie – onderscheidt zij zich op nog een terrein: de beweging appeleert ook sterk aan het gevoel van Nederlandschap. De beweging vindt veel animo bij de bevolking. Naar hun gevoel geeft deze beweging hen, de zwijgende meerderheid, weer een stem. De partij haalt een klinkend verkiezingsresultaat, maar komt niet in de regering. De gevestigde partijen zijn bang voor een Fortuyn-effect. Het proces van delegatie van bevoegdheden en steun voor verdergaande Europese integratie gaat dan ook door. Intussen is de zuiver nationaal georiënteerde beweging in staat om zich beter te organiseren, wat een sterke groei in de peilingen laat zien.

Drie dagen voor de volgende verkiezing in Nederland doet de Europese Commissie een controversieel initiatief. In het kader van de vervoltooiing van de interne markt en het creëren van een *level playing field* stelt de Commissie voor om de woningmarkt volledig te harmoniseren, zodat overal in Europa een gelijk vestigingsklimaat komt te heersen. Voor Nederland betekent dat een electoraal gevoelige maatregel: afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. De presidenten van de Europese Centrale Bank en de Nederlandse Bank, allebei zelfstandig opererende instituties, laten weten dit initiatief te steunen. Nu barst de bom helemaal. De nationalistische partij behaalt ruim 70 zetels bij de volgende verkiezingen en regeert daarna dan ook, samen met een splinterpartij.

De legitimiteit van de Europese Unie wordt daarna ernstig in twijfel getrokken. Nationaal georiënteerde bewegingen worden ook in andere Europese landen steeds sterker en behalen steeds vaker de regering. De Commissie van 2015 bestaat dan ook voor een groot deel uit nationalistische voorgedragen uit de verschillende lidstaten. Zij zullen ervoor kiezen om de interne markt niet verder uit te breiden. Op de korte termijn heeft dat verder geen gevolgen voor de economische positie – de status quo blijft immers gehandhaafd – maar het culturele idee van Europese eenheid in verscheidenheid maakt plaats voor een meer functioneel idee van verscheidenheid met *ad hoc* bilaterale of multilaterale samenwerking. Het ‘Europa van verschillende snelheden’ wordt dan ook een feit. Op gebieden waar nog geen Europese regelgeving was, zullen er vrijblijvende samenwerkingen ontstaan. Het zal in die situatie wel moeilijker zijn om, indien dat gewenst is, een gezamenlijk Europees standpunt te formuleren.

Deze situatie wordt problematisch wanneer nieuwe ontwikkelingen om nieuwe oplossingen vragen. Dan zal blijken dat de Europese Unie niet meer in staat zal zijn om afdoende te reageren op nieuwe mondiale ontwikkelingen, waardoor het concurrentievermogen van de Europese Unie wordt geschaad. De Europese lidstaten zullen veel nieuwe zaken weer zelf moeten gaan regelen omdat een gezamenlijke Europese aanpak achterwege blijft. Er ontstaat een nieuw soort concurrentie: de Europese staten zullen niet meer alleen concurreren tegen niet-Europese machten, maar ook in toenemende mate tegen elkaar. In eerste instantie blijft, wat economische integratie betreft, de status quo weliswaar gehandhaafd, maar deze situatie is niet lang houdbaar. Als nieuw beleid slechts zeer moeizaam of niet gevormd kan worden, wordt de Europese Unie in feite vleugellam. Deze ontwikkeling is schadelijk, niet alleen in mondiaal perspectief maar ook in Europees perspectief. Het concurrentievermogen en het reactievermogen op nieuwe situaties nemen af.

Dit scenario is niet denkbeeldig. Al jaren zijn er verschillende vooraanstaande politicologen die verschillende van deze factoren in verband brengen met de opkomst van populistische bewegingen, van welke aard dan ook.⁶ Bovendien zijn er meerdere Europese landen waar nu al sterke 'nationalistische' groeperingen opkomen, zoals Polen en Slowakije. Het is dan ook zeer goed mogelijk dat deze in andere landen, zoals Nederland, ook op gaan komen. Op dit scenario is op verschillende manieren te anticiperen. De problemen die voortkomen uit de verminderde speelruimte van het parlement en de afwezigheid van een zich Europees voelende bevolking dienen te worden aangepakt. Een duidelijke afbakening van de competenties van de Europese Unie, de zogenaamde *Kompetenzkatalog*, is daarvoor in ieder geval niet wenselijk. Het takenpakket van de Europese Unie wordt daarmee wel duidelijker, maar aan de andere kant wordt het daarmee ook onmogelijk om met nieuwe bevoegdheden in te spelen op nieuwe, belangrijke ontwikkelingen. De slagkracht van de Europese Unie zou daarmee afnemen.

De leden van het Nederlandse parlement zullen sterker moeten uitdragen dat 'Brussel' geen extern bureaucratisch bolwerk is, maar juist een politiek systeem waar wij deel van uitmaken. Anders gezegd: Europa is *binnenlandse politiek*. Een herinvoering van het 'dubbelmandaat', dat leden van een Europese fractie ook lid zijn van het nationale parlement, is dan ook te overwegen. Voor de verschillende departementen kan het raadzaam zijn om in Europees verband het economische argument minder vaak te gebruiken voor nieuwe wetgeving. Hiermee wordt de verdieping iets afgeremd en zijn nationale actoren beter in staat om de ontwikkelingen bij te houden. Voor het creëren van een band met Europa onder de bevolking is het raadzaam om naast de

6) Zie bijvoorbeeld Yves Mény en Yves Surel (red.), 2002, *Democracies and the populist challenge*, Basingstoke: Palgrave. Tevens brengt Peter Mair in de 24^e 'Uhlenbeck Lezing' van het Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS, Wassenaar, 9 juni 2006) op zeer heldere wijze het gedrag van politiek-bestuurlijke elites in verband met algemene onvrede onder de bevolking, populisme, Eurosceptis en de opkomst van zelfstandige bestuursorganen.

nationale publieke omroepen ook een Europees publiek kanaal uit te zenden in de eigen taal. *Euronews* bestaat weliswaar al, maar is vrijwel nergens eenvoudig te ontvangen. Verder moet onderwijs over de Europese Unie niet – zoals nu – beperkt blijven tot studenten recht, politicologie of bestuurskunde, maar al op de middelbare of lagere school gegeven worden. Hoe open en transparant de Europese Unie op zich ook mag zijn, zonder deze maatregelen zal Europa het imago van geslotenheid blijven houden.

Verder dient de wildgroei aan zelfstandige bestuursorganen te worden aangepakt. Er kunnen in dit kader beter geen nieuwe ZBO's bij komen, maar het samenvoegen van bestaande ZBO's is niet altijd een passende optie. Zo kan immers een conglomeraat ontstaan dat zeer machtig is, maar nog steeds zijn eigen weg kan gaan. Ook sterke horizontale vormen van verantwoording, zoals audits en visitaties, vormen geen oplossing. Ten eerste waarborgen die geen democratische input, en ten tweede heffen die vaak een zware tol op de tijd en middelen die een organisatie ter beschikking heeft. Hoe lastig het in de praktijk misschien ook kan zijn: meer parlementaire invloed op onafhankelijke instituties is zeer wenselijk. Het ligt daarom meer voor de hand om procedures in te bouwen die aan de ene kant de effectiviteit van de bestuursorganen niet in de weg staan, en aan de andere kant democratische controle mogelijk maken. Hierbij is te denken aan eenheden met een permanent, duidelijk afgebakend takenpakket die rechtstreeks onder een minister vallen, zodat die ter verantwoording geroepen kan worden in het parlement. Soortgelijke maatregelen zouden ook voor de Europese agentschappen kunnen worden genomen, zodat het beleid van een Europees agentschap in het Europees Parlement kan worden verdedigd door een lid van de Commissie. De trend naar meer zelfstandigheid wordt daarmee omgebogen.

Wellicht is de 'nationalisering' van Europa niet tegen te houden, zelfs niet met deze maatregelen. Maar in ieder geval blijft de Europese Unie daarmee wel bestuurbaar.

De Europese Unie als wereldmacht

Bas Limonard

Inleiding

Het navolgende scenario beschrijft de status van de Europese Unie in de twintiger jaren van de 21^e eeuw als economische en politieke wereldmacht. Het gaat hierbij om de schets van een toekomstige ontwikkeling, waarbij niet de waarschijnlijkheid maar de mogelijkheid dat dit scenario zich in werkelijkheid voltrekt voorop staat. Het doel van een scenarioschets is dan ook een veelheid aan factoren te presenteren waarbij mogelijke ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang kunnen worden gezien, om daaruit vervolgens lessen te kunnen trekken.

Kerngedachte achter onderstaand scenario is een mondiaal systeem dat economisch en politiek sterk vervlochten is. Op wereldschaal heeft de politieke erkenning van interdependentie en de samenhang tussen de uitdagingen van welvaart/armoede, stabiliteit en veiligheid, migratie, gezondheid en milieu een effectief netwerk van formele en informele internationale organisaties voortgebracht. Tegelijk heeft op Europees niveau een hernieuwd besef van een gemeenschappelijke lotsbestemming de lidstaten aangespoord de weg naar verdergaande samenwerking te vervolgen. De Unie is daarbij in staat geweest haar status als economische reus te consolideren en haar politieke invloed daarmee in overeenstemming te brengen.

Integratie van het internationale systeem

In het tweede decennium van de 21^e eeuw is de voortschrijdende mondialisering onverminderd de drijvende kracht gebleven achter de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van economie en politiek. Nieuwe technologische ontwikkelingen volgden elkaar in steeds sneller tempo op, burgers werden door hun toenemende welvaart en goedkope transportmogelijkheden bijzonder mobiel en de verder geliberaliseerde wereldhandel heeft productieketens en handelsstromen verregaand geïnternationaliseerd. In de steeds kleiner wordende wereld is het begrip afstand nog maar van beperkte relevantie, met fundamentele gevolgen voor de

wijze waarop mensen zich verbonden weten met andere delen van de wereld. Een opeenvolging van verschillende crises (natuurrampen, oliecrises, valutacrises) heeft landen doen voelen hoezeer zij economisch met elkaar vervlochten zijn geraakt.

Steeds meer landen erkennen dat uitdagingen; zoals de kloof tussen rijkdom en (extreme) armoede, stabiliteit en veiligheid, energiezekerheid, terrorisme, illegale migratie, grensoverschrijdende criminaliteit (mensenhandel, drugs, *cybercrime*), de verspreiding van gezondheidsrisico's (virussen), klimaat, milieu en ongekende natuurrampen, vragen om een meerdimensionale en vooral gemeenschappelijke aanpak.

Mede onder aanvoering van de EU heeft zich een krachtig multilateraal stelsel ontwikkeld, waarin de Verenigde Naties een spilfunctie vervullen om het geheel van uitdagingen van een samenhangende beleidagenda te voorzien. De militaire suprematie van de Verenigde Staten is nog onbetwist, maar biedt geen garantie voor politieke macht. Ook de VS hebben moeten erkennen dat militaire instrumenten maar beperkt effectief zijn in het tegemoet treden van complexe internationale beleidsuitdagingen. De internationale machtsstructuur in het derde decennium kan dan ook niet als unipolair worden gekenschetst. Zeker economisch kent de wereld verschillende zwaartepunten. Hoewel de nieuwe economische grootmachten niet direct ook militaire grootmachten zijn, treden zij in multilaterale fora steeds zelfbewuster en assertiever op.

Het belang van regionale samenwerkingsorganisaties zoals de Afrikaanse Unie, de ASEAN in Zuidoost-Azië en Mercosur in Zuid-Amerika is sterk toegenomen. Enkele nieuwe zijn opgericht, zoals de 'Oost-Aziatische Gemeenschap' onder leiding van China. Vaak zijn deze organisaties gemodelleerd naar voorbeeld van de Europese Unie, of geldt de EU op zijn minst als referentiekader. Met behulp van deze regionale samenwerkingsorganisaties kunnen de deelnemende staten op voet van gelijkwaardigheid een dialoog aangaan met grote mogendheden of organisaties als de EU. De EU onderhoudt intensieve contacten met deze partnerorganisaties, waarbij uiteenlopende onderwerpen (economie en handel, milieu, democratie, mensenrechten, terrorisme) aan de orde worden gesteld.

De VN-veiligheidsraad is in twee rondes hervormd. Bij de tweede hervormingsronde werd een gezamenlijke EU-zetel gevormd met behoud van het vetorecht. Naast de EU hebben van de acht permanente leden (waaronder Brazilië, India, Japan en Zuid-Afrika) alleen de VS, China en Rusland een vetorecht. Op initiatief van de Unie zijn onderhandelingen gaande over representatie en een vetorecht voor elk continent.

De politieke en institutionele ontwikkeling van de Europese Unie

De Europese samenwerking functioneert soepel op basis van het in 2011 in werking getreden nieuwe samenwerkingsverdrag. Dit verdrag wijkt materieel weinig af van het eerder gestrande Grondwettelijk Verdrag, maar dit keer worden onnodige statelijke termen als 'minister van Buitenlandse Zaken', 'president' of 'grondwet' vermeden. De band met de burger bleek niet gediend

te zijn door de Unie termen op te plakken die geen recht doen aan haar bijzondere karakter.

De nauwe samenwerking tussen Europese lidstaten wordt ingegeven door de politieke erkenning dat de uitdagingen van de mondialisering het beste in gezamenlijkheid kunnen worden aangepakt. Daarbij is de rol van de nationale staat geenszins uitgespeeld. Veeleer beseffen nationale politici dat zij voor het leveren van cruciale beleidsprestaties moeten samenwerken op bovennationaal niveau. Dit besef is een belangrijke drijfveer achter de samenwerking op terreinen als sociaal-economisch beleid, milieu en interne en externe veiligheid. Op een aantal beleidsterreinen zoals onderwijs, gezondheidszorg en belastingen blijft de invloed van Europa slechts van ondersteunende of coördinerende aard.

Zoals al uit het nieuwe samenwerkingsverdrag bleek, is het onderscheid tussen wat communautair is en wat intergouvernementeel steeds meer fluïde geworden. Ook waar aanvankelijk voor een intergouvernementele opzet is gekozen (sociaal-economisch beleid, justitie en binnenlandse zaken, buitenlands en veiligheidsbeleid), krijgt de Commissie een steeds belangrijker rol en wordt het Europees Parlement meer betrokken bij de besluitvorming. De interne markt en de EMU blijven de communautaire spil van de Unie.

De interne markt is vrijwel volledig gerealiseerd, in de zin dat alle marktbelemmeringen tussen lidstaten op het gebied van het vrij verkeer van werknemers en van diensten zijn opgeheven. Enkele nationale sectoren hebben hier tijdelijk onder geleden, maar het resultaat voor de Europabrede economie en werkgelegenheid is positief. De inhaalgroei van de nieuwe lidstaten heeft bijgedragen aan de welvaart van de Unie als geheel. De werknemersmigratie blijft voornamelijk beperkt tot beroepsgroepen waar zich duidelijk ongelijkheden in vraag- en aanbod voordoen. Op die wijze dragen de open grenzen bij aan een efficiëntere Europese arbeidsmarkt. De uitbreiding van het eurogebied heeft het intra-EU handelsverkeer bevorderd en de Unie een stevige economische basis verschaft.

De Unie heeft haar onweerstaanbare aantrekkingskracht op omliggende landen behouden. Sinds een modern Turkije in 2019 toetrad telt de Unie 31 lidstaten. Nieuwe aanvragen van Oekraïne, Moldavië en Georgië worden – voorlopig – afgehouden. Deze landen worden echter door robuuste arrangementen aan de Unie gebonden. Zo krijgen zij speciale toegang tot de interne markt naarmate zij aan bepaalde onderdelen van het acquis voldoen en krijgen zij fondsen uit het succesvolle Europees Nabuurschapsbeleid (ENB). Het ENB heeft een belangrijk uitstralingseffect naar de landen in Centraal-Azië, die ook voor financiering in aanmerking komen mits zij voldoen aan criteria van mensenrechten en democratie. Op die manier is de Unie in staat om deze landen in de Europese periferie, die zeker niet voor lidmaatschap in aanmerking komen, aan zich te binden en er stabiliteit en democratie te bevorderen. Landen die de stap naar een echte democratie weten te maken worden daarvoor ruim beloond.

In een sterk gemondialiseerde wereld zijn interne en externe veiligheid nauw met elkaar verweven. Als gevolg van de voortdurend gevoelde veiligheidsdreiging werken de lidstaten nauw samen op het gebied van grensbewaking, inlichtingen, opsporing en justitie en rampenbestrijding. In

aanvulling hierop is een Europese strafrechtsruimte voor grensoverschrijdende criminele activiteiten gecreëerd, inclusief een lijst van Europese delicten, een Europese opsporingsdienst en een Europese openbaar aanklager. Een speciaal strafhof in Luxemburg behandelt de Europese strafrechtzaken. Terrorismebestrijding vormt een prominent onderwerp in de dialogen die de EU onderhoudt met talloze landen en partnerorganisaties.

Met name dankzij haar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid slaagt de Unie erin om internationaal een politieke rol te spelen die past bij haar economische en demografische gewicht. Een Europese diplomatieke dienst functioneert onder de 'Commissaris voor Buitenlandse Zaken'. Zowel het Europese publiek als de buitenwereld verwacht dat de Unie met één stem spreekt. De coördinatie-reflex – lidstaten overleggen eerst voordat zij hun standpunt bepalen – is de norm. Ook de grootste lidstaten erkennen dat zij individueel over te weinig gewicht beschikken om op wereldniveau significante invloed uit te oefenen. Gebrek aan Europese consensus wordt de lidstaten zwaar aangerekend. Het openlijk voor de voeten lopen van de Commissaris voor Buitenlandse Zaken levert een lidstaat reputatieschade op. Een verdere convergentie van nationale veiligheidsbenaderingen is opgetreden als gevolg van het toegenomen strategische debat binnen de Unie.

De Unie beschikt over aanzienlijke (nationale) capaciteiten voor uiteenlopende crisisbeheersingsoperaties, waarmee de Unie bovendien op een jarenlange ervaring kan bogen. Alle lidstaten hebben nationale eenheden aangemerkt die voor een Europese vredesmacht kunnen worden ingezet. Met deelname van de meest bereidwillige lidstaten voert de Unie geregeld onder eigen vlag crisisbeheersingsoperaties uit, meestal op verzoek van de Verenigde Naties. Het Europese defensieagentschap draagt bij aan efficiënte defensie-investeringen en een hoge mate van interoperabiliteit tussen Europese krijgsmachten. Hoewel de kloof in slagkracht met de Verenigde Staten onoverbrugbaar is gebleven, is de EU in staat om ook zonder gebruikmaking van NAVO-middelen en structuren zelfstandige operaties uit te voeren met hoogtechnologische middelen. Door de solidariteitsclausule in het nieuwe samenwerkingsverdrag heeft de EU ook een bondgenootschappelijk karakter gekregen.

De economische concurrentiepositie van de Unie

De Unie heeft economisch kunnen profiteren van de opkomst van economieën als Rusland, China, India, Brazilië en Mexico. Hoewel de economische concurrentie van deze economieën van invloed is geweest op de import/exportstructuur en de buitenlandse investeringen in Europa, zijn er voor Europese bedrijven enorme afzetgebieden ontstaan waar zij hun hoogwaardige diensten en producten kunnen afzetten. Dit is mogelijk gemaakt door een door de Unie zwaar bevochten liberalisering van de wereldhandel in diensten en industriële producten. In ruil daarvoor heeft de Unie haar landbouwsubsidies sterk moeten afbouwen. Hoewel het relatieve economische gewicht van de Unie in de wereld iets is afgenomen, heeft de economische groei, ook in West-

Europa, kunnen doorzetten. Een bron van toenemende inkomsten vormt het toerisme vanuit Azië en Zuid-Amerika, doordat veel mensen de nieuw verworven welvaart aangrijpen om het Europese continent te bezoeken.

Het niet halen van de Lissabon-doelstellingen (het omvormen van de Europese economieën tot dynamische en concurrerende kenniseconomieën) en de dreiging achterop te raken bij de economische groei in andere delen van de wereld heeft als een belangrijke katalysator gefungeerd voor het vervolmaken van de interne markt. Tevens zijn eindelijk de noodzakelijke hervormingen van de Europese sociaal-economische systemen doorgevoerd. De lidstaten hebben afspraken gemaakt over nationale inspanningen inzake arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit, modernisering van de sociale zekerheid, onderwijs, onderzoek en innovatie. De Commissie maakt jaarlijkse rapportages van de voortgang die individuele lidstaten boeken bij het realiseren van de sociaal-economische doelstellingen en kan daarbij niet-bindende aanbevelingen doen. Verder wordt een significant deel van het Europese budget besteed aan onderzoek en innovatie. Tevens wordt er meer grensoverschrijdend samengewerkt tussen kennisinstututen. De noodzakelijke hervormingen en betere samenwerking hebben het Europese sociaal-economisch model, waarin hoge kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen door middel van goede collectieve voorzieningen centraal staat, gered. Lidstaten houden de bevoegdheid over hun eigen sociaal-economische beleid, maar spreken elkaar op basis van de Commissierapportages publiekelijk aan op geleverde prestaties. De aanbevelingen van de Commissie worden in de Raad besproken.

De explosief gestegen prijs van (geïmporteerde) olie en aardgas als gevolg van toenemende vraag, concurrentie tussen afnemers, en instabiliteit in het Midden-Oosten (oliecrises), heeft de Unie in een vroeg stadium doen besluiten te investeren in de toepassing van alternatieve energiebronnen. Productiebedrijven, de vervoerssector en huishoudens maken voor een groot deel gebruik van 'duurzaam' geproduceerde elektriciteit (zonne-energie, windenergie en kernenergie). Door de afhankelijkheid van olie te verminderen heeft de Unie een belangrijke voorsprong op andere economieën opgebouwd. Dit betekent niet alleen een kostenvoordeel, maar stelt de Unie ook in staat internationale milieudoelstellingen eerder te realiseren dan was voorzien.

De Europese Unie als wereldmacht

Als grootste welvarende markt ter wereld is de Unie de machtigste speler in de onderhandelingen over het internationale handelsregime. De Unie benut deze positie zowel in het kader van de WTO als in bilaterale onderhandelingen met staten of andere handelsblokken. De Unie heeft een belangrijke stem in de onderhandelingen over vrijhandel en kan bepaalde landen, zoals de minst ontwikkelde landen, speciale preferenties toekennen.

De euro is mondiaal de toonaangevende munt. In alle lidstaten en een aantal omringende landen geldt hij als wettig betaalmiddel, terwijl hij in veel andere landen fungeert als parallelle betaaleenheid. Hiervan gaat een grote psychologische kracht uit. De hoge koers van de euro is mede te wijten aan de

zwakte van de dollar als gevolg van de schuldenpositie van de VS. Dit vormt een bedreiging voor de monetaire stabiliteit. Geregeld vindt er intensieve coördinatie met de VS en de financiële instellingen plaats om een dollarcrisis te voorkomen.

In de trans-Atlantische relaties is sprake van verdere verwijdering, doordat de Unie consequent als eenheid optreedt en daarbij vaak kiest voor een benadering die afwijkt van die van de Amerikanen, vooral waar het gaat om handelsvraagstukken, mondiale welvaartsverdeling, mensenrechten en milieu. Tegelijk blijven Amerika en Europa elkaars belangrijkste strategische partners inzake internationale veiligheidsvraagstukken. Binnen de NAVO gaan de VS en de EU op voet van politieke gelijkwaardigheid met elkaar om.

De Europese Unie is koploper als het gaat om ontwikkelingssamenwerking. Met een besteding van zo'n 0,6% van het Bruto Europese Inkomen neemt de Unie zo'n 70 procent van al het officiële ontwikkelingsgeld van de wereld voor haar rekening. De helft daarvan wordt via programma's van de Europese Commissie besteed, een kwart via andere multilaterale kanalen en de rest via bilaterale programma's. Deze bilaterale hulp wordt veelal op Europees niveau gecoördineerd. Ook neemt de Unie in veel ontvangende landen het voortouw bij de algehele donorcoördinatie. Hoewel het doel van de Europese ontwikkelingssamenwerking in eerste instantie armoedevermindering en economische ontwikkeling is, worden ontwikkelingsbudgetten steeds vaker ingezet voor andere buitenlandse politieke doelstellingen zoals veiligheid en stabiliteit, de bestrijding van terrorisme, bevordering van mensenrechten en democratie en bescherming van het milieu. De Unie tracht de migratiestromen naar Europa te beperken door jonge mensen in Afrika een beter perspectief te bieden. Ook de bescherming van de culturele diversiteit is een erkend oogmerk van de Europese ontwikkelingssamenwerking.

De Unie beschikt over een set van waarden die het Europese samenwerkingsproces zelf, maar ook het buitenlands beleid van de Unie inspireren. Het gaat daarbij om afkeer van machtspolitiek en geweld, het stimuleren van veiligheid en stabiliteit, welvaart maar vooral welzijn, mensenrechten en democratie, vrijheid, solidariteit en culturele diversiteit. Deze waarden geven de Unie een morele kracht. Tegelijkertijd worden deze waarden uitgedaagd doordat de Unie onvermijdelijk ook meer oog heeft gekregen voor haar geopolitieke en economische belangen, bijvoorbeeld in de betrekkingen met Rusland en het Midden-Oosten.

De Unie neemt in het stelsel van regionale organisaties een centrale positie in door haar consistente internationale agenda. Zij dient als voorbeeld en inspiratie bij de verdere politieke ontwikkeling van regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie en ASEAN. De politieke dialogen met deze organisaties lenen zich voor het aan de orde stellen van veel beleidsprioriteiten, zoals mensenrechten en democratie, bestrijding van terrorisme, milieu e.d. Door regionale samenwerking te steunen en zelfs te belonen, weet de Unie in de wereld een habitus van multilateralisme te kweken, die ook mondiaal effect heeft. Op die manier draagt de EU bij aan een effectief systeem van multilaterale instellingen die zich met uiteenlopende beleidsuitdagingen

bezighouden. In dit systeem van *global governance* vormt de Europese Unie zelf een machtige spil.

Conclusies en aanbevelingen

Het hierboven geschetste scenario gaat uit van een wederzijds versterkende relatie tussen de economische en de buitenlandspolitieke macht van de Europese Unie. De Unie zal ook in de toekomst voor haar internationale invloed grotendeels afhankelijk zijn van 'soft power'. De macht van de Europese Unie is dan vooral gelegen in haar aantrekkelijkheid als handelspartner en de waarden waarop de Unie is gefundeerd. Dit zorgt ervoor dat landen en organisaties zich graag met de Unie associëren. Enerzijds kan de Unie haar economische macht inzetten voor buitenlandspolitieke doelen, anderzijds dient de Unie mechanismen te ontwikkelen om een slagvaardig buitenlands beleid te kunnen voeren, dat ook dienstbaar kan worden gemaakt aan de economische belangen van de Unie (denk bijvoorbeeld aan stabiliteit in Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Afrika).

Wil de Unie haar economische potentie omzetten in politieke macht, dan is daartoe allereerst vereist dat die economische potentie wordt opgebouwd en geconsolideerd. Hiervoor zijn nog vele inspanningen vereist. De inspanningen ten aanzien van de Lissabon-agenda zullen moeten worden opgevoerd, zowel op nationaal als op Europees niveau. Nederland zelf zou zich kunnen inspannen door zelf de belemmeringen van het vrij verkeer van werknemers permanent en volledig op te heffen. Ook kan de Commissie een grotere rol krijgen, bijvoorbeeld in het monitoren van de voortgang bij het Lissabon-proces. Verder zal de EU haar belangen in de WTO-onderhandelingen moeten blijven beschermen, waarbij de belangen van de ontwikkelingslanden uiteraard moeten worden meegewogen.

De energiezekerheid van de Unie zal in de nabije toekomst een grote uitdaging vormen. De Unie dient daartoe een omvattend beleid ten aanzien van energiezekerheid (leveranties, strategische voorraden e.d.) te formuleren. Om de afhankelijkheid van externe leveranciers te reduceren, zou de Unie ook alles in het werk moeten stellen om de beschikbaarheid en efficiënte toepassing van alternatieve energiebronnen te bevorderen. Nederland moet hier als gasexporterend land uiteraard op anticiperen, maar zou tegelijk als innovatieland voorop kunnen lopen in het ontwikkelen van nieuwe technologieën die een meer duurzame en efficiënter energieverbruik mogelijk maken.

Om haar buitenlandspolitieke doelen te bereiken moet de Europese Unie streven naar een optimale mix van beleidsinstrumenten. Tot dusver is de Unie erin geslaagd om zowel economische, politieke als civiel/militaire instrumenten op te bouwen en in te zetten. Gezien de afkeer binnen de Unie van geweld en machtspolitiek is de Unie erbij gebaat om multilaterale kanalen, waarin de Unie op basis van haar demografische en economische omvang over een enorm politiek gewicht beschikt, zo goed mogelijk te benutten. De Unie heeft er ook belang bij dat landen in andere delen van de wereld vaker voor

multilaterale oplossingen kiezen en kan derhalve de regionale samenwerking bevorderen.

Wil de Unie in staat zijn de complexe en samenhangende beleidsuitdagingen tegemoet te treden dan zullen de lidstaten op een aantal terreinen nauwer moeten gaan samenwerken. Daarbij hoeft niet altijd direct voor de communautaire methode gekozen te worden. Zoals het voorbeeld van de JBZ-samenwerking laat zien kan ook een aanvankelijk intergouvernementeel terrein langzaam communautaire vormen krijgen. Of, zoals het voorbeeld van de defensiesamenwerking of de eurogroep laat zien, kan de EU baat hebben bij vormen waarbij lidstaten in kopgroepverband meer samenwerken dan andere. Onder voorwaarde dat deze samenwerking transparant is en open staat voor iedereen die aan bepaalde criteria voldoet, zou Nederland met dergelijke vormen moeten instemmen of zelfs kunnen zoeken waar deze kunnen worden gestart. Cruciaal is dat de solidariteit tussen de lidstaten wordt behouden en dat om die reden de communautaire methode waar die nu bestaat niet wordt uitgehold.

Het spreekt voor zich dat Nederland allereerst zijn sociaal-economische agenda op orde moet hebben om te kunnen concurreren in een gemonialiseerde en geëuropeaniseerde economie. Daarbij geldt wel dat de kracht van de Nederlandse economie onmiskenbaar is verbonden met de kracht van de Europese economie. Het staat dan ook buiten kijf dat Nederland groot belang heeft bij een goed functionerende Europese samenwerking. In de eerste plaats op economisch terrein (interne markt, EMU), maar gezien de hierboven geschetste samenhang ook op buitenlandspolitiek en veiligheidsterrein. Nederland dient voor zichzelf goed voor ogen te hebben op welke manier het nationale belang is gediend bij verdergaande Europese samenwerking. Het is m.i. een illusie te denken dat Nederland gebaat zou zijn bij 'minder Europa'. De Nederlandse regering dient op korte termijn een visie te ontwikkelen over de positie die Nederland in Europa wil innemen en dient daarvoor steun bij de Nederlandse bevolking te werven. Deze visie moet niet alleen betrekking hebben op waar Europa zich mee moet bezighouden, maar ook welke instrumenten Europa daartoe krijgt. Daarbij kan aan een debat over de Europese instituties niet worden ontkomen. Tot dusver ontbreekt een diepgaand strategisch debat in de Nederlandse politiek over Europa, met het gevaar dat Nederland straks onvoldoende voorbereid aan de onderhandelingen over een nieuw verdrag gaat deelnemen.

De Subsidiare Staat van Europa

Ringo Ossewaarde

Bij het schemerlicht van de straat lantaarns stromen Nederlandse staatsburgers, jong en oud, naar de publieke arena's van de verschillende wijken. Hetzelfde gebeuren neemt ook plaats in een aantal andere Europese landen. Wij bevinden ons diep in de extreem koude winter van het jaar 2025 op een zaterdagavond. Mensen komen bijeen in hun wekelijkse forum. Een algemeen geruis laat zich horen. Maar zodra het gezag, dat iedere week weer een ander gezicht kent, de bel luidt, wordt het publiek stil en aandachtig. Het eerste punt van de agenda is een bewoner van de Beatrixstraat, die aan de drank is begonnen, nadat hij werd ontslagen door zijn Chinese werkgever. Na een bespreking van alle thema's binnen de wijk, en een gezamenlijke zoektocht naar publieke oplossingen, wordt de kwestie Iran hét hoogtepunt van de avond.

Na drie uren redetwisten vertrekken de vermoeide, maar voldane aanwezigen naar hun woningen. Er wordt onderweg nog even gevraagd naar de voetbaluitslagen, een zieke, of naar de nieuwe baan. Thuis wordt er vooral over het publieke debat, en de kwesties van deze tijd, doorgediscussieerd. Kinderen voelen de ernstige en angstige sfeer van vrijheid aan en gaan naar bed. Hun ouders maken zich bezorgd om hun lot, dat onmiskenbaar Europees is. Hun politieke lotsbestemming werd in 2011 met de Europese grondwet bekrachtigd door de Conventie van Wijzen. Nu, veertien jaar later, is hun politieke bewustzijn van hun Europese lotsverbondenheid, vis-à-vis Azië en Amerika, aangescherpt. Zij zijn zich er bewust van wie zij zijn. En waar zij naar toe gaan.

De Conventie integreerde West en Oost Europa door haar te differentiëren. Zij vormde een kopgroep uit de eurozone. Die is erin geslaagd om politieke richting te geven aan het Europese project. Onder leiding van Duits en Frans staatsmanschap opende de kopgroep haar gedeelde, transnationale arbeidsmarkt. Zij begrensde haar uitvoerende macht, door radicaal te decentraliseren. Grenzen werden gesteld aan de acquisitie van hun gedeelde welvaart. Hierdoor ontstond een vitale Europese economie en een gelokaliseerd Europees bestuur. Ook in Frankrijk, dat een nieuwe grondwet heeft. Het Europese burgerschap is nu, 33 jaar na haar introductie in het Verdrag van Maastricht (1992), niet langer nog een formele status. Zij is daadwerkelijk ingebed in een transnationale democratische sociale structuur.

Europa wordt niet langer *voor* maar *door* de Europeanen gestuurd. Althans, in de eurozone.

De Conventie realiseerde dat met de uitbreiding tot 27 lidstaten in 2007 de EU te groot was geworden om als *res publica* te kunnen fungeren. Daarom werd het B-lidmaatschap geïntroduceerd, om de EU haar absorptiecapaciteit te kunnen handhaven. En potentiële lidstaten te kunnen blijven aanmoedigen om hun uitvoerende macht te europeaniseren. De B-status werd gegeven aan staten die nog geen lid waren van de eurozone (het Verenigd Koninkrijk gaf in 2011 haar pond sterling op). Die voorsnog te weinig waren geëuropeaniseerd in hun politieke cultuur. In deze lidstaten is democratie nog vooral een formele institutie van partijsystemen en verkiezingen. Het Europese burgerschap heeft zich hier in het publieke domein nog te weinig gemanifesteerd in sociale structuren. Het B-lidmaatschap is inmiddels aan 22 lidstaten verstrekt, waaronder Turkije (in 2023).

Het Europese integratieproces kent dus twee gezichten. De eurozone is in staat gebleken om het lot van Europa in eigen hand te houden, zonder te worden overgeleverd aan andere wereldmachten. De Conventie voorzag dat dit alles niet mogelijk zou zijn geweest zonder de vorming van een B-groep, die lagere politieke standaarden hanteert. Hier is het Europese integratieproces anno 2025 vooral beperkt tot economische en bestuurlijke samenwerking. De B-landen kunnen nog geen eenwording vinden in Europa's politieke cultuur. In de rest van dit essay wordt ingegaan op de vraag hoe dit integratieproces zich heeft kunnen ontwikkelen, welke constitutionele vormgeving van de EU hiervoor noodzakelijk is geweest, en welke gevolgen dit heeft gehad voor Nederland.

Het integratieproces als beschavingsproces

Tot aan de Conventie van 2011 betrof het Europese integratieproces vooral een juridische integratie. Hierbij ging het om de soevereiniteitsoverdracht van de lidstaten naar een aantal supranationale instituties. Omdat deze Europese eenwording vooral betrekking had op de integratie van formele instituties; van Europese wetten, raden, vertegenwoordiging, commissies, rekenkamers, hoven, procedures en methoden, vond zij weinig weerklank in een Europees burgerschap. De eerste pogingen om te komen tot een Europese grondwet mislukten dan ook jammerlijk. Zij werd namelijk als een grondwettelijk verdrag gepresenteerd, zonder baanbrekende morele implicaties. Geleerd van het échec, keerde de Conventie terug naar de oorspronkelijke betekenis van de grondwet. Zij trachtte Europa's staatsbestel in overeenstemming te brengen met haar overgeleverde morele normen en beginselen.

De conventie van 2011 was een Conventie van Wijzen. Net als in 1946, toen, na het einde van de wereld, wijzen als Maritain en Malik werden gevraagd om een universele verklaring van een verloren gewaande menselijkheid op te stellen, zo werden ook na 9/3, 6/7, 11/5, 22/11 en 18/1 wijzen uitgenodigd om een universele verklaring van Europa te tekenen. En juist hierdoor kon Europa haar ware gezicht tonen aan diegenen die haar niet langer hadden gekend. Een

transatlantische alliantie met de Verenigde Staten werd bekrachtigd. Een begin werd gemaakt met de insluiting van de Islamitische bevolking in het Europese cultuurproject. Uit haar had Europa Aristoteles, onze belangrijkste politieke gids, mogen ontvangen. Met haar streed zij nu tegen de oude vijanden uit het oosten.

Na de uitbraak van de Irakese burgeroorlog in 2007 en de Iranese aanval op Israël van 2009 werd duidelijk dat een transatlantische alliantie noodzakelijk was geworden. In 2011 waren de Conventie en de Amerikaanse regering het er over eens dat de neoconservatieve pogingen om Azië te democratiseren hopeloos hadden gefaald. En hiermee kon Europa weer worden gedefinieerd. Haar politiek culturele grenzen konden weer worden afgebakend. Europa werd weer een tegenstelling van Azië, zoals ook de oude Grieken, onze stamvaders, haar hadden begrepen. Hadden de Trojaanse en Perzische oorlogen niet geleerd dat Europa werd verenigd door de constante dreiging van haar despotische tegenpool? Door Azië krijgt Europa haar vrijheid. Dit is een eeuwenoude dialectiek, die dwingt tot onderlinge betrokkenheid in het verminderen van spanningen en geweldsuitbarstingen.

Europa en Azië verschillen in opvoeding en politieke leefstijl. In ons continent vormt macht de tegenstelling van vrijheid. Macht, waar we niet zonder kunnen leven, moet daarom voor ons voortdurend worden begrensd. Binnen alle instituties, van familie tot staat. In het andere continent is vrijheid niet van waarde. Hier wordt de noodzaak om macht te begrenzen dan ook niet ervaren. Politieke vrijheid en democratie zijn weer eens te meer de trots van Europa, samen met haar gedachte van menselijke waardigheid. Deze komen tot uitdrukking komt in Europa's moraal, klassieke wijsbegeerte, religie en mensenrechtenagenda. Tegen de permanente politieke en economische dreigingen, nu weer afkomstig uit het Midden-Oosten, Iran en Pakistan, dan weer uit Rusland, China en India, herleeft Europa's vrijheidsideaal in het weerstaan van de wereldmacht.

De Conventie van Wijzen bejubelde democratie en vrijheid als exclusieve Europese waarden. Zij weigerde echter om Europa's Aziatische of Islamitische bevolkingsgroepen te vervreemden als Aziaten. Europa werd niet bepaald door de etniciteit van haar bevolking, of door de bloedbanden met de voorouders; maar door haar kritiek op macht. De verschillende bevolkingsgroepen, met hun verschillende religies en gewoonten, verrijkten Europa in haar verscheidenheid. Dit, op voorwaarde dat hun politieke identiteit en opvoeding onmiskenbaar Europees zou zijn. In woord en gedachte; en in doen en laten. Dit betekende onder andere dat een Europese Islam van Averroës uit Cordoba net zo Europees is als het humanisme van Erasmus uit Rotterdam. Voor een despotische Islam, waarin geen natuurrecht op bekering geldt, kan in een vrij Europa geen plaats zijn. Immers, in een vrij Europa werken alle instituties, inclusief religie, bevrijdend.

De Conventie schreef haar grondwet om Europa vrij te waren van sentimentele corruptie. Het anti-Europese en anti-islamitische populisme van de demagogen, de anti-Amerikaanse verwijten van de romantici, en de antiwesterse haat van de Aziaten vermoeiden Europa. Door de eenheid in politieke cultuur te benadrukken werden Europa en Amerika bijeengebracht.

Het politieke asiel voor 641 Guantanamo Bay gevangenen in 2012 bleek hierbij een belangrijke doorbraak. Hierdoor won Europa aan geloofwaardigheid onder haar eigen Islamitische bevolkingsgroepen. Zij bleek nu ook daad bij woord te kunnen voegen. Europese moslims wisten zich niet langer vernederd, als allochtonen in Europa of tweederangs burgers. Zij werden gesteund als Europeanen door Europeanen, als autochtonen.

De constitutie van Europa

De Conventie ontwierp een politieke architectuur die Europa's staatsbestel in overeenstemming bracht met haar politieke identiteit. Die identiteit, echter, beperkte zich vooralsnog tot een twaalfstal lidstaten, waaruit de Conventie haar roemruchte kopgroep vormde. De A-groep en de B-groep werden ondergebracht in een vernieuwde EU, die met haar grondwet in de Verenigde Staten van Europa werd omgedoopt. De Europese grondwet betekende het einde van Europa's intergouvernementele stelsels van internationale onderhandelingen, lobbyisten en belangen. Machiavellisme, zo meende de Conventie, hadden Europa's burgers gedemoraliseerd, haar publieke domein gefragmenteerd. Intergouvernementele machtspolitiek was een vrij Europa onwaardig. Het was beneden haar politieke peil; gericht op de haar vervloekte macht, niet op haar gekoesterde (en bedreigde) vrijheid, als bevrijding van dominantie.

De Conventie van Wijzen greep terug naar de oorspronkelijke, klassieke betekenis van het begrip 'staat'. De Verenigde Staten van Europa betekende voor haar geen Europese regering of onnipotente Leviathan, of een supranationale concentratie van uitvoerende machten. De staat had betrekking op de vorming van een politieke gemeenschap van Europese burgers. Tot aan 2011 was de EU bovenal een bestuurlijke constellatie geweest, die Europeanen in formele instituties en symboliek had verbonden met Europa's gemeenschappelijke belangen. De Conventie gaf Europa terug aan haar supranationale burgers, met de opdracht haar grensoverstijgende identiteit te vertegenwoordigen, in de nieuwe arena's van het publieke domein. Het Europese burgerschap was nu niet langer enkel een formele status. Zij was, meer dan de afzonderlijke lidstaten, verworpen tot een volwaardige vertegenwoordiger van een vrij, zelfsturend Europa.

De Conventie presenteerde het beginsel van subsidiariteit nadrukkelijk als vervanging van het soevereiniteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel was het constitutieve beginsel van de Europese subsidiaire staat. Volgens de Conventie was subsidiariteit een natuurwetbeginsel. Het leerde dat hiërarchie een wezenskenmerk is van iedere constitutionele orde. Dat verzet hiertegen, of heerschappij hierover, onherroepelijk wanorde, revolutie en terreur oplevert. Subsidiariteit beoogde zelfbestuur in het weerstaan van de uitvoerende macht van een omnicompetente Leviathan. In de Europese grondwet werd de verantwoordelijkheid voor de Europese vrijheidsuitoefening dan ook zo veel mogelijk bij de Europese burgers zelf gelegd; buiten de uitvoerende macht, in gezinnen, buurten en andere lokale gemeenschappen. Deze lokale Europese

gemeenschappen, zoals scholen, kerken, bedrijven en vooral arena's, vormen nu de spil van Europa's democratie.

De Conventie stelde vast dat de Verenigde Staten van Europa slechts kan worden vertegenwoordigd in de wereldpolitiek, als Europese burgers zelf uiting zouden kunnen geven aan hun vrijheid en waardigheid. In hun eigen gemeenschappen en publieke dialogen. Het Europese burgerschap bestaat nu uit de politieke vaardigheden of deugden waarmee de Europeanen erin slagen om hun verschillende, meervoudige identiteiten – Twentse, Zeeuwse, Rotterdamse, Nederlandse, Franse – te kunnen overstijgen, en deze in overeenstemming weten te brengen met hun gegeven, overkoepelende Europese identiteit, in de arena. Volgens de Conventie betreft het Europese burgerschap dus vooral een heroriëntatie op de politieke leefstijl vanuit een klassiek Europees perspectief.

De Conventie beschouwde Europa's bedrijven in een hernieuwd licht, namelijk, als subsidiaire gezagsdragers in werkgemeenschappen. Zij erkende dat ondernemerschap noodzakelijkerwijs wordt geïnspireerd door private waarden van autonomie, nut, onafhankelijkheid en geld. Met Europees burgerschap als zodanig had ondernemerschap dus weinig van doen. Maar de Conventie stelde toch vast dat de managementkwaliteiten, creativiteit en beroepseer van ondernemers het Europese publieke domein wel degelijk kunnen ondersteunen. In de 'subsidiaire onderneming' leerden Europeanen om zich dienstbaar op te stellen ten opzichte van hun collega's, consumenten en investeerders. Zij ontwikkelden kritische denkvermogens, waarmee zij Europa's klassieke intellect konden vertegenwoordigen in de wereldhandel, en nieuwe, schone en stille technologie konden ontwikkelen. Met het subsidiaire ondernemerschap van werkgemeenschapvorming is de Conventie erin geslaagd om Europa's economieën te democratiseren. Despotisch management (en gezagsverlies) werd actief bestreden als machtsmisbruik. Economische machtsconcentratie werd actief beperkt. Zo kon de arbeidsduur worden verlengd tot 74 jaar.

De Conventie erkende en ordende de hiërarchische gezagstructuur van de Europese gemeenschap. In al haar instituties, van gezin tot staat, en van buurt tot bedrijf, dus aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel. Met als doel om het zelfsturende vermogen van Europese burgers en hun lokale gemeenschappen, waar zij deel van uitmaken, te versterken. Door de eerbiediging van subsidiariteit ontstond een democratische sociale structuur in de lokale gemeenschappen, tot aan bedrijven toe. De democratie van de Verenigde Staten van Europa is niet langer beperkt tot een formele politieke institutie van Europese, nationale en lokale partijen en verkiezingen. Of tot een economische institutie van geplande economie of marktwerking. Zij heeft gestalte gekregen in een gelokaliseerd zelfsturend Europees burgerschap en subsidiair ondernemerschap. Sommige commentatoren applaudisseerden het gerevitaliseerde Europa dan ook wel als 'neo-middeleeuws'.

Europa in Nederland

Voor Nederland heeft de Europese grondwet een fundamentele verandering in haar Europapolitiek teweeg gebracht. Toen het Europese integratieproces nog vooral een juridisch en economisch, ofwel, procedureel, traject was, zonder vergaande morele consequenties, was het nationale Europabeleid vooral gericht op de vertegenwoordiging van nationale deelbelangen in Brussel. Al snel ging Nederland minder profiteren van Europese subsidies. Zo ontstond een defensief beleid dat vooral was gericht op wat de EU niet moest doen. Uitbreiding werd ontmoedigd zonder morele argumenten. Europese integratie werd nu een moeilijk onderwerp om te bediscussiëren. Steeds minder duidelijk werd welk profijt Nederland B.V. wist te halen uit Europa, en wat Europa nu voor Nederland presteerde volgens boekhoudermaatstaven. Het Nederlandse Europabeleid was triballistisch; Europa lag in het buitenland.

Met de Europese grondwet werd Europa binnenland. Toen de kopgroep werd gevormd werd Europese integratie plotseling een politiek project in Nederland, wat intellectuele en morele eisen stelde aan Nederlandse politici, bestuurders, beleidsmakers en burgers. De handelstaal van belangen, profijt, toegevoegde waarde en voordeel halen uit Brussel werd nu anathema. De wijsgerige taal van de Conventie, van waarden, grondslagen, ideeën, argumenten en dialogen, werd richtinggevend voor nationaal beleid. De Verenigde Staten van Europa betekende dat het Europabeleid niet langer konden worden gericht op het nationaliseren en verburgerlijken van Europa. Het europeaniseren van de Nederlandse natie, in al haar instituties, werd het speerpunt van beleid. Lokale discussies over het wezen van Europa, van de eigen Europese identiteit, had als gevolg dat Europa, als thema, werd gepolitiseerd.

De europeanisering van de publieke opinie werd in belangrijke mate gevoed door het nieuwe Europabeleid. Europa als binnenland betekende dat nationale en Europese parlementariërs nader tot elkaar kwamen om samen te werken; hun dossiers werden geïntegreerd. Zo ontstond controle vanuit het parlement op de voortgang van de politieke dialoog in Brussel, en Europese controle op de parlementaire debatten in Den Haag. Politieke partijen namen het initiatief in het debat over de Europese identiteit en de europeanisering van nationaal beleid. In de uitvoerende macht werd, naast bijscholing over de Griekse grondslagen van de Europese beschaving, tijdelijke plaatsing in Brussel een vanzelfsprekend gegeven voor een ambtelijke loopbaan. In ieder geval voor de hogere functies (vanaf schaal 13). Zo begon Europeanisering thuis.

Door een prudent Europabeleid, voorafgaand aan het referendum van 2011, werd Europa in Nederland niet langer als een buitenlandse soeverein beschouwd, of als een bedreiging voor de Nederlandse arbeidsmarkt en identiteit. De Verenigde Staten van Europa was een politieke gemeenschap, waarin alle Nederlanders, in hun verschillende gedaantes, participeren. De politisering van Europa betrof vooral een ontdekking van de Europese intellectuele en morele grondslagen; een relativering van haar soevereiniteit en een bewustwording van haar permanente bedreigingen. De politieke context van het Europese integratieproces (despotische dreiging), evenals de wijsgerige,

substantiële en beknopte tekst van de Europese grondwet, zorgde ervoor dat niet langer werd gevluht voor het eigene. De Nederlandse bevolking kon nu het essentiële of innerlijke kracht van Europa, haar waarden, normen en beginselen, vooral haar subsidiariteitsbeginsel, herkennen. Zonder daarbij de dwangmatigheid van het (nationale) eigenbelang te ervaren.

In de kopgroep kon het Europabeleid de insluiting van Europa in Nederland niet langer motiveren door burgerlijke toekomstverwachtingen van nationale welvaart en veiligheid, en hedonistisch comfort en rust. Beleid moest nu worden ontwikkeld rondom de politieke bewustwording dat voor Europa's vrijheid altijd zal moeten worden gestreden en geleden, en dat waakzaamheid van Europese staatsmensen en burgers voortdurend is geboden. Het debat over de Turkse toetreding kwam nu in een ander licht te staan. In het parlement, de arena's en onder het avondeten werd zij niet langer gedomineerd door Islam, lage welvaart en arbeidsmigratie. Turkije kon worden ingesloten in de B-zone omdat zij niet langer Anatolisch was. Haar versie van Islam was voldoende geëuropeaniseerd gebleken; zij streed tegen de oriëntaalse terreur en vestigde de grens tussen Europa en Azië.

In de Verenigde Staten van Europa werd het Europabeleid gekoppeld aan het integratiebeleid. Hierin werd getracht om alle geëuropeaniseerde bevolkingsgroepen politiek te binden aan het Europese project. Onder het oude integratiebeleid waren Nederlanders gewend om hun oud- en nieuwkomers, met hun religies, als buitenlandse gasten, stam of zuil te bestempelen; als paternalisten. In de eurozone vervaagden die oude grenzen van 'wij' en de rest. Nederlanders begonnen steeds beter te integreren. Zij leerden om verschillende volkeren als Europeanen te behandelen. Anno 2025 moet gezegd worden dat verschillende bevolkingsgroepen nog steeds niet volledig zijn geaccepteerd als Europeaan. Maar de dwangmatige vraag van 'waar kom je vandaan' komt niet langer over de lippen. Net als voor Amerikanen doet dat er niet langer toe.

Europa als mondiale speler

Ongetwijfeld is de belangrijkste les die de Conventie van Wijzen ons heeft geleerd dat Europa een politieke gemeenschap is. Het Europa van vandaag is een product van de Griekse oudheid. Europeanen kenmerken zich door een vrije, socratische geest. Europese grandeur wordt niet bepaald door aangrijpende macht, welvaart en ontwikkeling; maar door vrijheid, democratie en waardigheid. Als mondiale speler in de wereldpolitiek is de Verenigde Staten van Europa vooral ingericht ter bestrijding van macht, om machtsgebruik te problematiseren. Daarom is het voor Europese burgers en staatsmensen zo noodzakelijk te allen tijde antwoorden te kunnen geven op de wezenlijke vragen naar het waarheen en waarvoor van Europa in Nederland en Nederland in Europa. Anders geformuleerd: wat zou de Europapolitiek moeten beogen of behelzen om de Europese identiteit van mondiale speler te eerbiedigen?

In de eerste plaats zou het Europabeleid zich moeten richten op de institutionalisering van het subsidiariteitsbeginsel in lokaal en nationaal beleid. Hierbij is belangrijk dat de inhoudelijke, hellenistische betekenis van het

subsidiariteitsbegrip naar een breder publiek kan worden gecommuniceerd. Subsidiariteit is geen federalistisch soevereiniteitsbeginsel waarmee Europese bemoeienis of (de)centralisatie van bestuurlijke macht kan worden afgeweerd. Het is geen kruideniersbeginsel. Het is ook geen juridische of bureaucratische procedure, zoals het overigens wel werd gepresenteerd in het verworpen grondwettelijk verdrag van 2004. Subsidiariteit is een natuurwetbeginsel. Het schrijft voor dat vrijheid wordt ondersteund door een diversiteit aan subsidiaire gezagsdragers, binnen diverse gemeenschappen of maatschappelijke organisaties. De uitvoerende macht staat hierbij in dienst van de gezagsontwikkeling. Zij commandeert niet, maar onderwerpt zich ter maatschappelijke ondersteuning van het lokale zelfbestuur binnen gezinnen, buurten, scholen, gemeenten, etc.

In de tweede plaats, en als gevolg van de eerste aanbeveling, zou het Europebeleid zich moeten richten om, in geleidelijke stappen, een subsidiaire staat van de Verenigde Staten van Europa te vormen. Dit is het integratiedoel van de Europapolitiek als Europa een mondiale speler zou moeten worden. En dat moet! Een subsidiaire Europese staat vormt de tegenstelling van een soevereine superstaat of een post-Westfalen, waarin de politieke dynamiek wordt bepaald door de federalistische dialectiek van centralisatie en decentralisatie van macht. Een subsidiaire Europese staat bestaat uit deconcentratie van machten, diverse institutionele arrangementen en meervoudige identiteiten. Verenigd in eenheid van publieke moraal en constitutionele traditie. De vorming van een kopgroep, als geavanceerde vorm van politieke integratie, kan deze staatsvorming een nieuwe dynamiek geven. In de subsidiaire staat is de B-groep niet gedwongen om het gehele Europese apparaat aan wetten en regels (de *acquis communautaire*) te implementeren. Hun integratie kan dan, vooralsnog en conditioneel, beperkt blijven tot het stimuleren van economische ontwikkeling en veiligheid. Deze doelen zijn van een lagere politieke orde, zij zijn eigenlijk voorwaarden voor Europese eenwording.

In de derde plaats is een transatlantische alliantie noodzakelijk voor de Europese eenheid. Wil Europa zich herontwikkelen tot mondiale speler, dan moet zij beseffen dat zij haar politieke identiteit deelt met Amerika, vis-à-vis het grote Azië. Hoewel Amerika niet over de grandeur van Europa beschikt; wijken haar grondwet, basiswaarden en politieke engagement niet fundamenteel af van de Europese. Europa, in ieder geval de kopgroep, heeft baat bij een sterk, doch begrensd Amerika die de Europese eenheid en vrijheid ondersteunt. Een waardige Europapolitiek moet dan ook wel zijn gericht op de vorming van Europese politieke relaties met de VS; op het dragen van medeverantwoordelijkheid voor de wereld; op het voorkomen van machtsmisbruik en waardigheidsschending; en op het wegnemen van anti-Amerikaanse sentimenten in de publieke opinie. Bijvoorbeeld door studie naar de Amerikaanse grondwet. Deze richting in beleid volgt uit de allerhoogste taak van Europa in Nederland: politieke wijsheid.

Bijlagen

Opdracht Essaywedstrijd Toekomst van de Europese Integratie

Ministerie van Economische Zaken/Instituut Clingendael

1. Inleiding

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ en het Ministerie van Economische Zaken hebben het initiatief gelanceerd voor een essaywedstrijd rond het thema van *de toekomst van de Europese integratie*. Een aantal jonge academici wordt gevraagd in een kort essay (3000 à 3500 woorden) met behulp van een aantal omschreven scenario’s (zie hierna) hun visie te geven op de toekomst van de Europese integratie. De essays zullen worden beoordeeld door een deskundige jury. Het winnende verhaal zal op de websites van Instituut Clingendael en het Ministerie van Economische Zaken worden gepubliceerd. De gezamenlijke essays zullen in een reader worden gebundeld, die door zowel Instituut Clingendael als het Ministerie van Economische Zaken zal worden verspreid.

De essays zullen worden gepresenteerd en besproken tijdens openbare bijeenkomst. Na dit debat zal de winnaar worden vastgesteld.

2. Het thema: de toekomst van de Europese integratie

De toekomst van het Europese integratieproces is met de nodige onzekerheid omgeven. Was er een neiging om de verdere ontwikkeling van de Europese integratie als een vanzelfsprekendheid te zien, na het nee in Frankrijk en Nederland tegen de Europese grondwet heerst twijfel over de vraag hoe verder te gaan met het integratieproces. Komen de grenzen van dit proces in zicht, zowel in geografische zin ten aanzien van de uitbreiding van de Unie, als in beleidsmatige -doet de Unie niet teveel?- en politieke zin - kan de burger het wel bijhouden? In reactie op dit nee verkeert de Unie in een periode van bezinning op de eigen toekomst.

De vraag naar de toekomst van de EU is niet nieuw, maar heeft wel een andere dimensie gekregen als gevolg van het nee in Frankrijk en Nederland tegen de Europese grondwet. Burgers hebben daarmee o.a. tot uitdrukking willen brengen dat zij meer duidelijkheid wensen over de finaliteit van het Europese integratieproces. Een kwestie waarover de lidstaten verdeeld zijn. Die finaliteit raakt in ieder geval aan de volgende dimensies. Ten eerste die van de *politieke architectuur* van de EU. Populair gezegd, de keuze tussen een federaal gearrangeerd Europa en een meer intergouvernementele structuur, met daartussenin vele tussenvarianten. Ten tweede, de dimensie van de bevoegdhedenverdeling; d.w.z. de reeds genoemde vraag waar *beleidsmatig* de grens ligt van het Europese integratieproces. Een kwestie die momenteel sterk speelt rond het vraagstuk van kerntaken en subsidiariteit. En ten derde, de vraag naar de *geografische finaliteit* van het integratieproces. Waar liggen de grenzen van de EU in territoriale zin; een vraagstuk dat mede bezien moet worden in het licht van het vermogen van de Unie om nieuwe lidstaten op te nemen en het tanende publieke draagvlak voor verdere uitbreiding. Op al deze dimensies heerst momenteel onzekerheid en onduidelijkheid, waarbij evident is dat de inkleuring ervan in belangrijke mate bepalend zal zijn voor de toekomstige vormgeving van de Unie en de positie van 'Europa' in de wereld.

De onzekerheid over de verdere politieke en institutionele ontwikkeling van de Europese Unie voegt zich bij zorg over de economische positie van Europa in een verder globaliserend wereldeconomisch bestel. De opkomst van China en India als economische machten onderstreept de erkende noodzaak de concurrentiepositie van de Europese economie te versterken. Over het vermogen van de lidstaten dit te realiseren bestaat echter grote twijfel. De daartoe noodzakelijke hervorming van de verzorgingsstaat -m.n. met het oog op verdere liberalisering en flexibilisering- en de vereiste grotere investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie komen maar moeizaam van de grond. Dit geldt in het bijzonder voor een aantal van de oudere lidstaten, waar hervormingen en verschuiving in prioriteiten stuiten op binnenlands-politiek verzet en gevestigde belangen. De moeizaamheid van dit proces blijkt in het bijzonder uit de trage voortgang op de Lissabon-agenda; toch overeengekomen om de concurrentiepositie van de Europese economieën te versterken.

De uitdaging betreft niet alleen de politieke en economische dimensie. Zo kan gewezen worden op de demografische ontwikkeling van Europa, waarbij in het algemeen geldt dat er sprake is van een sterke vergrijzing, die niet alleen een aanslag inhoudt op de financiële positie van de lidstaten en de inkomenspositie van burgers (betaalbaarheid pensioenen, kosten (medische) zorg, etc.) maar ook -nu al- bij teruglopend aanbod van jonge arbeidskrachten tot fricties op de arbeidsmarkt leidt. Gevoegd bij de verzwakkende concurrentiepositie van de EU in de hoogtechnologische sectoren onderstreept dit alles de noodzaak migranten aan te trekken, o.a. in de kennisintensieve deel van de economie. Tegelijkertijd komt daarmee ook het vraagstuk van de multiculturele samenleving en de interne cohesie van een aantal lidstaten in beeld. Bij dit alles moet ook de ecologische factor vermeld worden. Veranderingen van de

natuurlijke leefomgeving als gevolg van klimaatverandering (o.a. opwarming), milieuvervuiling en uitputting van natuurlijke hulpbronnen (met daaraan verbonden verschuivende afhankelijkheden o.a. ten aanzien van een veilige energievoorziening) hebben nu reeds gevolgen voor de lidstaten en de Unie in de vorm van een noodzaak tot grotere investeringen in maatschappelijke bescherming (bijv. overstromingen) en in milieumaatregelen (CO₂) en in een zich aandienende verandering van de fysieke leefomgeving als gevolg van verandering van de natuurlijke omstandigheden, met alle gevolgen van dien voor economische activiteiten in bepaalde delen van Europa (landbouw, toerisme, etc.). Naar het zich laat aanzien zullen deze effecten de komende decennia alleen maar groter worden.

Dit beeld van multi-dimensionale onzekerheid over de toekomst moet bovendien geplaatst worden in het kader van de geopolitieke ontwikkelingen en het vraagstuk van veiligheid en stabiliteit op mondiaal niveau. Dit vraagstuk betreft allereerst de ontwikkeling van de geopolitieke verhoudingen, waarbij vooral aan de orde is of de komende decennia een machtsovergang zullen laten zien van het huidige toch vooralsnog vooral door de VS gedomineerde internationale bestel naar een meerpoleg wereldsysteem (VS, Rusland, EU, China, India, Japan) en of deze overgang vreedzaam zal verlopen. Voor de Europese landen is hierbij cruciaal wat de eigen positie zal zijn in het wereldsysteem van de toekomst -een actieve medespeler van formaat of in een ondergeschikte rol?- en de vraag hoe de toekomstige verhouding met de VS -in het Transatlantisch kader toch wezenlijk in zowel economische als politieke zin- zich zal ontwikkelen. Daarnaast -en in samenhang met het voorgaande- de kwestie van internationale veiligheid en stabiliteit. Zal het wereldsysteem van de toekomst gedomineerd worden door conflicten tussen opkomende machten en binnen regio's met mogelijk als gevolg van de verdere verspreiding van nucleaire wapens de inzet van het kernwapen; zullen (nieuwe) dreigingen van terroristische aard en conflicten over in toenemende mate schaarse hulpbronnen (energie, water, leefbare ruimte, etc.) de boventoon voeren? In de mate dat dit het geval zal zijn, zal de Europese ruimte van vrede, veiligheid en welvaart zich daar niet aan kunnen onttrekken als gevolg van ligging en daarmee samenhangende kwetsbaarheid, afhankelijkheid (o.a. energie) en aantrekkingskracht (migratie). Mocht dit wereldbeeld realiteit worden, dan zal de komende decennia het veiligheidsvraagstuk domineren en de internationale stabiliteit onder druk staan, hetgeen in het bijzonder een bedreiging zal zijn voor het wereldeconomisch bestel (groei, mate van liberalisering en integratie, etc.). Met dit laatste is de derde factor die geopolitiek van belang is genoemd: de ontwikkeling van het multilaterale bestel. De vraag, kortom, in hoeverre in een multipolariserende en interdependente wereld met mogelijk nieuwe dan wel grotere risico's op het gebied van veiligheid en stabiliteit, energiezekerheid, ecologie, etc. de wereldgemeenschap in staat is om een effectief en legitiem stelsel van multilaterale regels, procedures en instituties te scheppen, dat bij machte is tot adequaat beheer, niet in de laatste plaats op internationaal economisch terrein.

Evident is dat de toekomst van de Europese Unie in belangrijke mate door dit complex van factoren en variabelen zal worden bepaald. Duidelijk is ook dat de invloed van de Unie en haar lidstaten zelf op deze ontwikkelingen per definitie begrensd is en daarbij ook sterk afhankelijk is van het eigen handelingsvermogen. Dat met de ontwikkeling van de EU ook de toekomst van Nederland is bepaald, behoeft geen betoog. Nederland is in politieke en economische zin onlosmakelijk verbonden met Europa.

Krachtenveld en scenario's

Op grond van de hiervoor gesignaleerde (mogelijke) ontwikkelingen kan een veelheid aan toekomstscenario's geformuleerd worden. Daarmee is tegelijkertijd nog eens onderstreept dat de toekomst onzeker is. In het licht van deze onzekerheid kunnen aan scenario's ook geen conclusies verbonden worden over de mate van waarschijnlijkheid van bepaalde ontwikkelingen. Scenario's zijn dan ook geen voorspellingen over de toekomst en in die zin niet realistisch. Zij beschrijven een mogelijke toekomst, waarbij de beschrijving haar kracht ontleend aan het feit dat het geschetste toekomstbeeld in zichzelf consistent is en aannemelijk: *het zou zo kunnen gaan!* Daarbij zijn scenario's ook met name bedoeld om de verbeeldingskracht te prikkelen, betrokkenen te sensibiliseren voor het ogenschijnlijk 'ondenkbare' en, met andere woorden, hen er toe te brengen over de schaduw van de realiteit van alledag en het vanzelfsprekende heen te stappen.

Hieronder wordt een viertal mogelijke toekomstscenario's voor de Europese Unie geformuleerd, die als leidraad (kunnen) dienen bij het uitwerken van de opdracht inzake de toekomst van de Europese Unie op een termijn van 15 à 20 jaar. Hoe zou de EU er dan in het licht van het krachtenveld waarbinnen het integratieproces zich afspeelt, kunnen uitzien?

Wezenlijk daarbij is om binnen het oneindige geheel aan variabelen dat van invloed is/kan zijn op de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie een aantal krachten (basisonzekerheden) te identificeren waarop vervolgens de scenario's kunnen worden afgezet. De hier onder kort omschreven scenario's zijn afgezet op twee dimensies. Enerzijds de mate van fragmentatie c.q. integratie van het internationale systeem, waarbij er van wordt uitgegaan dat binnen een fragmenterend internationaal bestel stabiliteit en veiligheid onder grote druk staan, terwijl bij integratie het proces van economische ontwikkeling, uitwisseling en vervlechting domineert. De tweede dimensie betreft die van de natie-staat. Is er sprake van een dominante rol van de nationale staten, dan wel van een meer terugtrekkende nationale overheid en een grotere bereidheid tot overdracht van soevereiniteit aan de EU en tot samenwerking?

Op grond van deze dimensies kunnen de volgende toekomstscenario's worden onderscheiden:

1. Het versplinterd Europa.
2. Europa als mondiale speler
3. Het globaliserend Europa
4. Het gesloten Europa

1. *Het versplinterd Europa*

In dit eerste scenario is sprake van een sterke fragmentatie op internationaal niveau en zijn de lidstaten van de Europese Unie niet in staat om gezamenlijk het hoofd te bieden aan de uitdagingen op zowel veiligheidspolitiek als economisch terrein. Op mondiaal niveau is sprake van de opkomst van nieuwe machten (Rusland, China, etc.), van een sterke politieke en economische rivaliteit, waarbij invloedssferen, regionale conflicten en economisch mercantilisme domineren. In het bijzonder de verdere teloorgang van de VS als hegemoniale macht zorgt voor spanningen, zowel op politiek als economisch terrein. De Unie is in dit scenario verder uitgebreid zonder dat het absorptievermogen daarmee gelijke tred heeft gehouden. De Frans-Duitse as als traditioneel leidend heeft sterk aan betekenis ingeboet. De lidstaten van de Europese Unie zijn niet in staat geweest om hun economie te hervormen. Vooral binnen de grote, oude lidstaten ontbraken het politieke leiderschap en het publieke draagvlak om de economische agenda van de toekomst te implementeren. De landen zijn op economisch terrein sterk naar binnen gekeerd, met als gevolg dat onder de noemer van bescherming van de welvaartsstaat allerlei maatregelen zijn genomen om de werking van de vrije markt te frustreren. Het traditionele *acquis* staat daardoor onder grote druk, laat staan dat er sprake kan zijn van nieuwe initiatieven om de integratie weer op gang te helpen. Het algehele beeld ten aanzien van de Europese integratie is er een van verdere marginalisering van de Unie op wereldniveau, zowel politiek als economisch, en van interne stagnatie en lethargie.

2. *Europa als mondiale speler*

In dit scenario is sprake van integratie en samenwerking op mondiaal niveau, zowel ten aanzien van vraagstukken van stabiliteit en veiligheid (proliferatie, regionale conflicten, etc.) als op financieel-economisch terrein. Op mondiaal niveau heeft zich binnen het kader krachtige multilaterale verbanden een nauw samenspel ontwikkeld tussen de grote mogendheden. De EU is hier als speler volwaardig bij betrokken. Dit laatste is een gevolg van de voorspoedige ontwikkeling van de Europese integratie na een periode van onzekerheid en verwarring in het eerste decennium van de 21^e eeuw. Hernieuwd leiderschap in Frankrijk en Duitsland in combinatie met het inzicht dat de Europese landen uitdagingen op het gebied van veiligheid, energiezekerheid, technologie, onderzoek en innovatie, en van demografische en ecologische aard alleen samen, en dan ook ingekaderd in mondiale arrangementen, kunnen aanpakken, heeft een sterke impuls gegeven aan het integratie proces. Een nieuw verdrag

dat als opvolger van het mislukte grondwettelijk avontuur in 2011 in werking trad, is hierbij een beslissende factor geweest. Ook het besluit om vanuit de Eurozone een kopgroep te vormen en nieuwe kandidaat-lidstaten op afstand te houden dan wel een B-lidmaatschap aan te bieden, heeft een positieve uitwerking gehad op het integratieproces. Belangrijk is vooral geweest dat met het intreden van een periode van hernieuwde economische dynamiek en groei de lidstaten in staat zijn geweest om de noodzakelijke economische hervormingen door te voeren. Het overheersende beeld ten aanzien van de Europese integratie in dit scenario is dat van een EU die op grond van kracht in staat is om een dominante rol te spelen op het wereldtoneel, en die intern de weg naar verdere integratie en eenwording weer heeft weten te vinden.

3. *Het globaliserend Europa*

In dit scenario is ook sprake van verdere integratie op wereldniveau. Het wereldbestel wordt vooral gedomineerd door de krachten van economische globalisering en liberalisering. Dit laatste is een gevolg van de snelle economische ontwikkeling die landen als China, India en Rusland doormaken. In het kielzog volgen ook andere delen van de wereld. Veiligheidspolitieke problemen spelen een ondergeschikte rol en worden langs multilaterale weg opgelost. De landen van de EU zijn na het echec van de Europese grondwet tot de conclusie gekomen dat de primaire uitdaging voor de Unie niet ligt op politiek terrein, maar op dat van de economie. Mede als gevolg van de toestroom van nieuwe zeer sterk marktgerichte lidstaten en door de druk van de concurrentie van buitenaf en op de golven van een periode van hoogconjunctuur weten ook de oude lidstaten de omslag te maken naar een flexibeler markteconomisch bestel, gekenmerkt door meer aandacht voor innovatie en versterking van concurrentiekracht en een veel kleiner beslag van de overheid op het nationaal product. Door uitbreiding, een versterkte samenwerking met omliggende landen en regio's en een stimulerende rol van de Unie op het terrein van liberalisering van de wereldhandel (vrij dienstenverkeer, afschaffen landbouwsubsidies, etc.) en bij afwezigheid van harde (politieke) grenzen wordt de Unie meer en meer onderdeel van een globaliserend wereldbestel. In dit scenario is er geen sprake van een sterke *politieke* rol van de Europese Unie of de lidstaten. De noodzaak daartoe is minder als gevolg van de internationale omstandigheden. Europa manifesteert zich vooral als economische entiteit, maar dan open naar de rest van de wereld.

4. *Het gesloten Europa*

Dit is het scenario waarin op wereldniveau sprake is van fragmentatie. De wereld valt uiteen in een aantal rivaliserende blokken en regio's. De wedijver tussen deze eenheden manifesteert zich op alle terreinen, en resulteert in een wereldbestel dat sterk mercantilistisch is, d.w.z. gericht op het garanderen van veilige afzetmarkten en een veilige aanvoer van energie en grondstoffen, en op het scheppen van invloedssferen van onderhorige landen. De kernlanden van de Europese Unie (Frankrijk en Duitsland voorop) zijn tot de conclusie gekomen

dat willen zij overleven, zij geen andere keuze hebben dan op wezenlijke terreinen van het handelsbeleid, de veiligheidspolitiek, de bescherming van de buitengrenzen, het energiebeleid de handen ineen te slaan. Doel daarvan is het eigen grondgebied en de eigen samenleving te beschermen tegen de negatieve effecten van instabiliteit en rivaliteit op wereldniveau en in de directe omgeving (Midden-Oosten, Noord-Afrika, Kaukasus, etc.). Deze keuze voor een verenigd maar gesloten Europa wordt niet door alle landen aanvaard. Zo keert het VK zich af van de Unie. Ook enkele van de nieuwe lidstaten willen een lossere verband. Van de voorziene uitbreiding met de Balkan-landen en Turkije, Oekraïne en Moldavië komt niets terecht. Deze landen zijn wel sterk afhankelijk van de Unie voor steun en export, maar hebben verder geen zeggenschap of zijn inzet van rivaliteit tussen de Unie en Rusland. Dit is, kortom, een toekomst waarin de Europese integratie zich doorzet, maar vooral als afwerende reactie tegen de buitenwereld. In dit scenario zijn er bovendien afvallers en landen die worden buitengesloten en wordt de Unie gedomineerd door de grote lidstaten.

Deze vier scenario's dienen bij de uitwerking van de opdracht als inspiratiebron en niet als keurslijf. Schrijvers staat vrij om aan deze scenario's hun eigen invulling te geven, en onder de voorwaarde van consistentie en plausibiliteit een eigen scenario te ontwikkelen.

Opdracht

In de opdracht gaat het om de volgende elementen. Van de schrijvers wordt verwacht dat zij een scenario inzake de toekomst van de Europese Unie in essayvorm uitwerken (max. 3000 à 3500 woorden). Zij laten zich daarbij inspireren door de hiervoor aangereikte scenario's, maar hebben een zekere vrijheid bij de invulling en uitwerking daarvan. Er kan dus een ander scenario uitkomen. In de uitgewerkte scenario's wordt specifiek aandacht besteed aan de economische factoren en variabelen die in het bijzonder voor het ministerie van EZ relevant zijn. Te noemen hierbij zijn het concurrentievermogen van de EU, de ontwikkeling van de Interne Markt, het proces van uitbreiding, de energiepositie van de Unie, etc.. Deze factoren dienen in elk scenario behandeld te worden, zodat vergelijkbaarheid van toekomstbeelden op kernvariabelen mogelijk wordt. In de scenario's wordt hoe dan ook ingegaan op de internationale omgeving waarbinnen de Unie opereert, de ontwikkeling van de Unie zelf qua verdieping en verbreding, en op de implicaties van de beschreven ontwikkelingen voor Nederland en de Unie. Conclusies/aanbevelingen ten aanzien van de vraag hoe hierop te reageren dan wel anticiperen dienen in het betoog te worden opgenomen.



Deelnemers
Essaywedstrijd ‘de toekomst van de Europese Integratie’
Donderdag 2 november 2006,
Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Naam	Titel
Mw. G.A.T.M. Arts <i>Wetenschappelijke Raad voor het Regerings Beleid</i>	Een mondiaal Europa in 2020. De toekomst of een utopie....
Dhr. C. Belloni <i>Afgestudeerd Europese Studies, Universiteit van Amsterdam</i>	De toekomst van de Europese integratie. Eenheid of rivaliteit? De trans-Atlantische relatie en het veiligheidsdilemma van het post- Koude Oorlog tijdperk
Dhr. P.H.M.G. Bijsmans <i>Universiteit Maastricht</i>	De EU in 2025: Europa als mondiale speler
Dhr. G.J. Brandsma <i>Universiteit Utrecht</i>	De ‘nationalisering’ van Europa
Mw. N. de Deugd <i>Rijksuniversiteit Groningen</i>	De toekomst van de Europese integratie scenario 2: Europa als mondiale speler
Dhr. B. Limonard <i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>	De EU als wereldmacht
Dhr. M.R.R. Ossewaarde <i>Universiteit Twente</i>	De Subsidiare Staat van Europa
Dhr. M.L.L. Segers <i>Radboud Universiteit Nijmegen</i>	Europa en de Langzame Dood van de Stier. Essay over de toekomst van het Europese Integratieproces
Dhr. P. de Wilde <i>University of Oslo, ARENA Centre for European Studies</i>	Wie controleert Europese integratie? Gevaren en mogelijkheden van politisering