

Een vertrouwenscrisis binnen de Europese Unie?

Themastudie Clingendael
Strategische Monitor 2017

Jan Rood



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Een vertrouwenscrisis binnen de Europese Unie?

Themastudie Clingendael Strategische Monitor 2017

Jan Rood

Februari 2017

Februari 2017

© Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

© Coverfoto: The New Statesman

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.nl.




De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over de auteur

Jan Rood is als *Senior Research Fellow* verbonden aan Instituut Clingendael, waar hij zich bezighoudt met mondiale vraagstukken en met Europese integratie. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Europese Integratie in een Mondiaal Perspectief aan de Universiteit Leiden.

Instituut Clingendael
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
Nederland

Volg ons op social media:

 @clingendael83
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute

Email: info@clingendael.nl
Website: www.clingendael.nl

Inhoud

Dreigingsbeeld	1
Het EU-systeem	11
Conclusie: overleeft de EU de toekomst?	15
Bijlage figuren	16

Dreigingsbeeld

Inleiding

Volgens velen verkeert de Europese Unie in zwaar weer. Sommigen spreken zelfs van een *existentiële* crisis, met het gevaar dat de Unie implodeert en uit elkaar valt. Zo waarschuwde Jean-Claude Juncker – voorzitter van de Europese Commissie – voor zo'n bestaanscrisis tijdens zijn op 14 september 2016 uitgesproken *'State of the Union'*. 'Onze Europese Unie maakt, althans ten dele, een existentiële crisis door', zo zei hij.¹

De vrees voor het voortbestaan van de EU wordt uiteraard ingegeven door de meervoudige crisis waarmee de EU de afgelopen jaren is geconfronteerd (de financieel-economische crisis, de migratiecrisis, instabiliteit rond de EU en de relaties met Rusland en Turkije). Deze meervoudige crisis heeft de banden *tussen* de lidstaten zwaar onder druk gezet en laat zien dat eenheid en solidariteit tussen de EU-landen fragiel is. Behoud van de eigen eenheid wordt in de nieuwe *Global Strategy* van de Unie zelfs als een veiligheidsprioriteit gezien. *'Forging unity as Europeans – across institutions, states and peoples – has never been so vital nor so urgent'*, zo valt te lezen.²

Maar volgens sommigen ontleent deze crisis zijn scherpste en ernst vooral aan het gebrek aan vertrouwen in de EU *binnen* lidstaten, dat de afgelopen jaren zichtbaar is geworden in de vorm van Eurosceptis en onbehagen over de EU onder delen van de bevolking. Een wantrouwen dat mede wordt gevoed door onvrede over het functioneren van het eigen nationale politieke en maatschappelijke bestel. Duidelijk is dat daarmee het publieke draagvlak voor het Europese integratieproject onder druk staat, met als meest dramatische uitdrukking het Britse Brexit-referendum van 23 juni 2016, waarbij een meerderheid zich voor uittreding uitsprak. De vraag die in deze bijdrage daarom centraal staat, is of er daadwerkelijk sprake is van een vertrouwenscrisis rond het integratieproject: hoe diep en wijdverbreid is het wantrouwen?

1 Juncker, J-C. 2016. *Staat van de Unie 2016: Naar een beter Europa – een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt*, 14 september, Straatsburg (toespraak).

2 European Union Global Strategy, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, juni 2016, 16, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

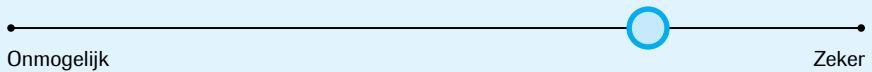
Tabel 1 Trends spanningen EU-burgers

Trendtabel	Spanningen tussen EU en burgers	Trend
Basistrends	Wantrouwen in de EU	▲
	Wantrouwen in Europese bestuurslaag	▲
Factoren	Wantrouwen in binnenlands bestel	▲
	Economisch herstel	▼
	Situationele omstandigheden (o.a. aanstaande verkiezingen en referenda in EU)	▲

Impact op de Europese veiligheidsbelangen in 2016 en 2021



Waarschijnlijkheid van het optreden van de dreiging in 2021



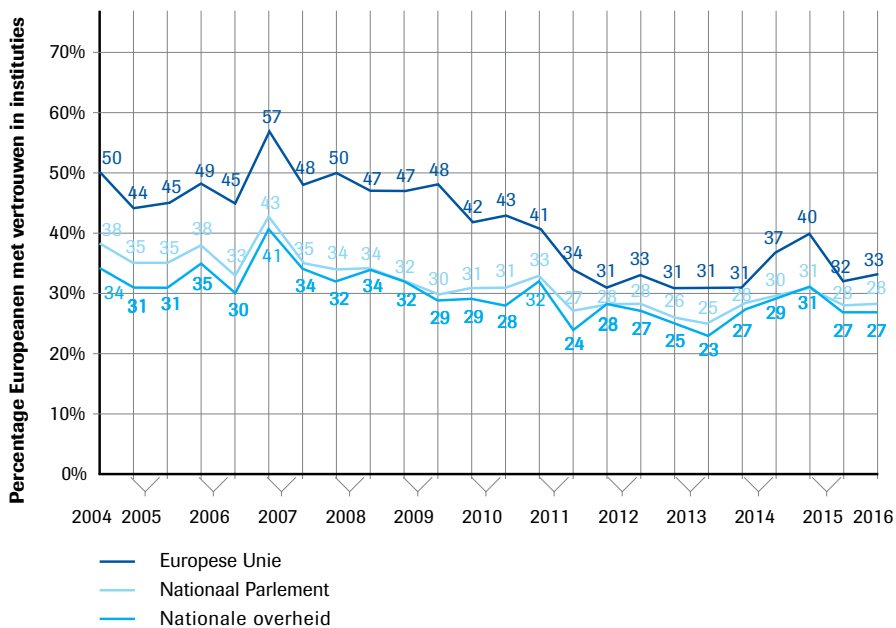
Actoren die de dreiging veroorzaken



Basistrend

Deze vraag zal aan de hand van de basistrend en een drietal bepalende factoren in kaart worden gebracht (zie Tabel 1). Dat het vertrouwen in de Europese Unie onder druk staat, is al langere tijd duidelijk. Zeker sinds het begin van de financieel-economische crisis is over de gehele EU gemeten sprake van een dalende trend. Gevraagd naar hun vertrouwen in de EU sprak in 2007 nog 57% van de Europese burgers zich positief uit over de Europese bestuurslaag. In de laatste *Eurobarometer*-peiling is dat percentage gedaald tot 33%, waarmee sprake is van een stabilisering van de daling (zie Figuur 1).³ Dit algemene beeld van een over de tijd afnemend vertrouwen in de EU wordt bevestigd door andere peilingen en vraagstellingen. Onder andere het aantal Europese burgers dat vindt dat de Unie een negatief imago heeft en dat een pessimistische verwachting heeft wat betreft haar toekomst, is toegenomen.⁴

Figuur 1 Vertrouwen in instituties in de EU⁵



3 Europese Commissie/DG Communicatie, *Standard Eurobarometer 85 (Spring 2016: Public opinion in the European Union)*, juli 2016, 14.

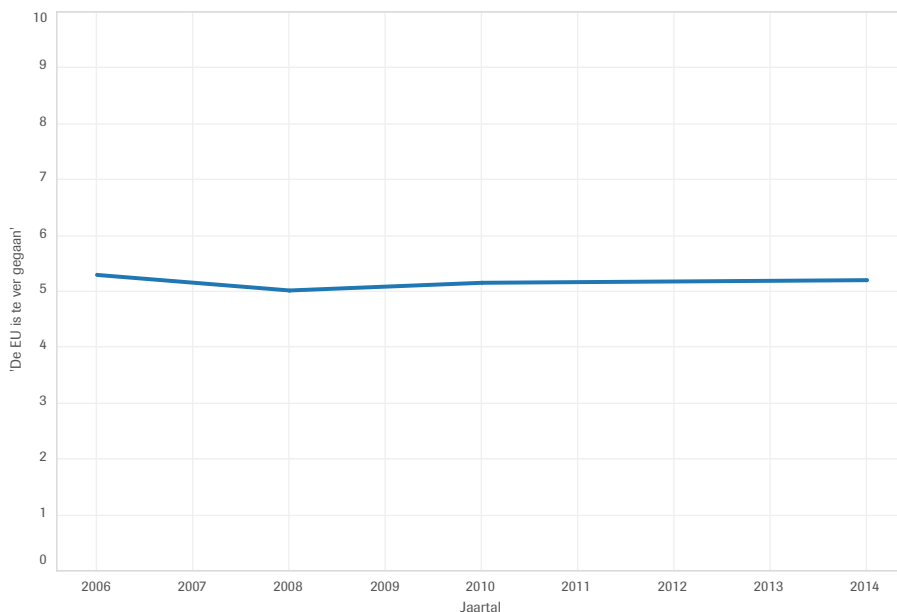
4 *Id.*, 15 en 19.

5 *Id.*, 14.

Een andere aanwijzing van afnemend vertrouwen in de Europese bestuurslaag, in het bijzonder het vermogen daarop invloed uit te oefenen, is de opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement. Op dit vlak is sinds de eerste verkiezingen in 1979 sprake van een structureel dalende trend,⁶ waarbij vooral enkele van de meer recent toegetrede lidstaten een (zeer) lage opkomst laten zien.⁷

Bij deze algemene trend passen zeker vier nuanceringen. Ten eerste, langdurige sociologische data zijn vaak niet voorhanden en uitkomsten zijn afhankelijk van de precieze vraagstelling. Een langdurig onderzoek onder 90.000 inwoners laat bijvoorbeeld zien dat een neutrale houding ten opzichte van de Unie overheerst (zie Figuur 2).

Figuur 2 Houding tegenover de EU⁸



Onderwerp

■ Standpunt burgers eenwording EU

6 IDEA, *Voter turn-out European elections (EP), 1979-2014*.

7 In de meeste Midden-Europese lidstaten bleef de opkomst rond de 30% of lager, met als dieptepunt Tsjechië (18%) en Slowakije (13%).

8 European Social Survey, *European Union: European unification go further or gone too far, 2006-2014*, <http://www.europeansocialsurvey.org/data/themes.html?t=politics>.

Ten tweede, kan op grond van een dalende trend in het vertrouwen niet de conclusie getrokken worden dat ondervraagden zich ook tegen de EU als zodanig keren. Hun opstelling kan ook betekenen dat zij op onderdelen (bijv. de migratieproblematiek) kritisch staan tegenover het functioneren van de EU, maar dat zij niet het EU-lidmaatschap van hun land zelf ter discussie stellen. Ten derde, laat de trendmatige ontwikkeling bovendien fluctuaties zien. Opvallend is dat de daling is gestabiliseerd in de afgelopen vijf jaar (andere peilingen geven een zelfde beeld). Een vierde nuancering betreft de aanzienlijke verschillen per lidstaat. Tegenover landen als Ierland en Bulgarije met een positieve houding staan landen als Griekenland en Cyprus waar een substantieel deel van de bevolking negatief tegenover de Unie staat. Een recent onderzoek van *Pew Research Center* laat echter wel zien dat in enkele van de kernlanden van de EU, waaronder Duitsland, Frankrijk en Italië, de houding ten opzichte van de Unie negatiever is geworden.⁹

Bepalende factoren

De vraag is nu hoe het vertrouwen in de EU zich de komende jaren zal ontwikkelen. Hoe groot is het gevaar van een aanhoudende c.q. verdiepende vertrouwenscrisis, met mogelijk ernstige gevolgen voor het integratieproject? Het antwoord op die vraag zal in belangrijke mate bepaald worden door de volgende drie factoren.

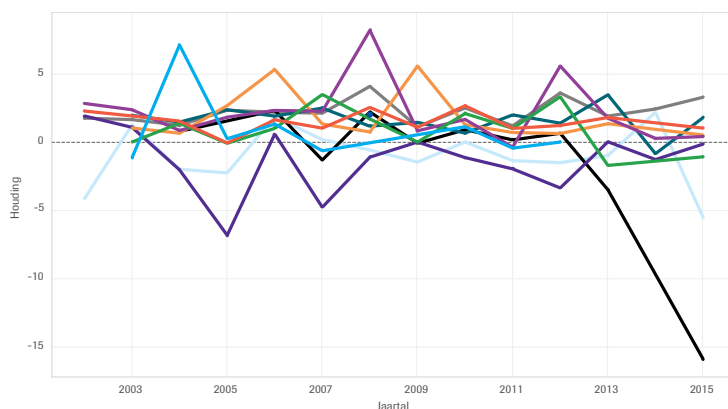
Ten eerste laat de huidige crisis zien dat het vertrouwen in de EU in belangrijke mate afhangt van ontwikkelingen *binnen* lidstaten, in het bijzonder het vertrouwen in het eigen politieke bestel. Op die dimensie blijkt in grote lijnen het draagvlak onder druk te staan, met wederom verschillen tussen lidstaten. Zowel ten aanzien van de eigen regering als het eigen parlement is binnen de EU als geheel sprake van een laag, en over de langere termijn afnemend, vertrouwen in deze nationale instellingen (zie Figuur 1).

9 *Pew Research Center, Euroscepticism beyond Brexit*, 7 juni 2016. De in het algemeen meer negatieve houding ten opzichte van de EU blijkt ook uit een aan de vooravond van het Britse EU-referendum door *IpsosMori* gehouden onderzoek, met als vraag of kiezers voor hun eigen land ook een referendum over EU-lidmaatschap wensten. Dit onderzoek, dat in negen EU-lidstaten werd gedaan, liet zien dat gemiddeld 45% van de ondervraagden voor zo'n referendum was, met als uitschieters Italië en Frankrijk, waar respectievelijk 58% en 55% van de ondervraagden zo'n referendum wil. Gevraagd naar hun stemgedrag tijdens een mogelijk referendum laat een derde van de geïnterviewden weten dat zij voor uittreding van hun land zouden stemmen, met hierbij als uitschieters Italië, Frankrijk en Zweden, waar respectievelijk 48%, 41% en 39% van de geïnterviewden voor uittreding zouden stemmen. In Polen daarentegen bleef dit percentage op 22% steken. Zie: <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3731/Half-of-people-in-nine-European-countries-believe-UK-will-vote-to-leave-the-EU.aspx>. Dit beeld wordt bevestigd in de *Eurobarometer*, die in zijn rapportage van 2015 laat zien dat zo'n 34% van de geïnterviewden voor hun land een betere toekomst buiten de EU zien, met Cyprus (55%), Slovenië (48%), het VK (47%) en Oostenrijk (45%) als meest kritische lidstaten. Zie: Europese Commissie/DG Communicatie, *Standard Eurobarometer 84 (November 2015: Public opinion in the European Union)*, december 2015, 122-123.

Hierbij valt op dat het vertrouwen in het nationale politieke bestel lager is dan het vertrouwen in de EU,¹⁰ waarbij het vertrouwen in nationale politieke partijen nog lager is.¹¹ Zoals eerder aangegeven is het beeld complex en per lidstaat divers. Maar de algemene trend duidt op een afnemend c.q. laag vertrouwen in *alle* vormen van overheid en politiek, zowel op nationaal als op EU-niveau.

De verknoptheid van het vertrouwen in de nationale en Europese instituties heeft de afgelopen jaren extra scherpte gekregen door de opkomst en sterkere manifestatie van Euro-kritische, anti-Europese en populistische *one-issue* partijen in een aantal lidstaten, waaronder in kernlanden als Frankrijk (*Front National*), Duitsland (*Alternative für Deutschland*) en Italië (Vijfsterrenbeweging) (zie Figuur 3). Mede als gevolg van de opkomst van deze flankpartijen staat het traditioneel pro-Europese politieke midden in veel lidstaten onder druk. Het ziet de eigen positie aangetast en/of kiest ook voor een kritischer opstelling ten aanzien van de EU. Een ontwikkeling waarbij met name de centrum-linkse/sociaaldemocratische partijen kwetsbaar blijken te zijn; en dit vooral omdat hun 'kroonjuweel', de verzorgingsstaat, onder druk is komen te staan.¹²

Figuur 3 Houding tegenover de EU per politieke stroming¹³



Dit figuur toont het verschil tussen percentage positieve en percentage negatieve vermeldingen van de EU in partijprogramma's. Negatieve waarden doelen op een netto negatieve houding tegenover de EU.

10 Europese Commissie/DG Communicatie, *op. cit.*, 14; zie voor de situatie per lidstaat o.a.: Mungiu-Pippidi, A., et al. 2015. *Public integrity and trust in Europe*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building/Hertie School of Governance.

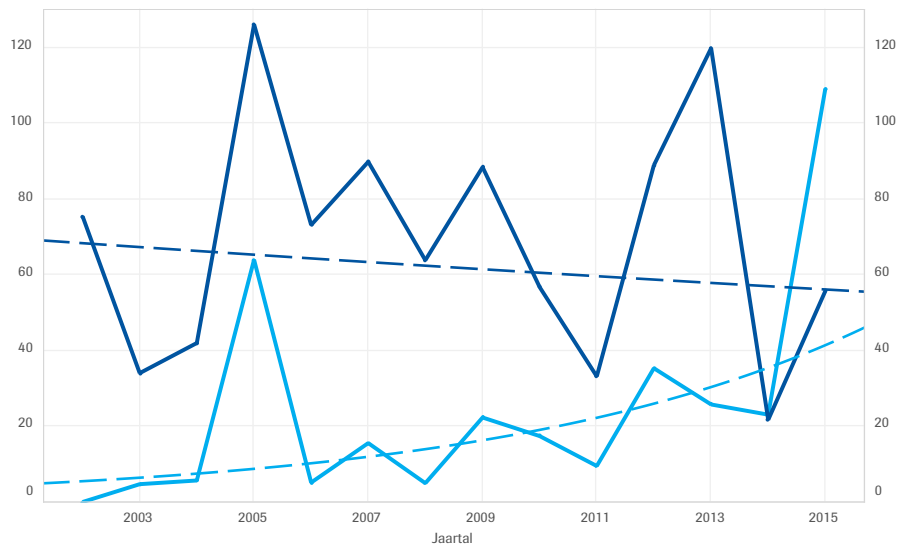
11 Zie o.a.: OECD, *Government at a glance 2013*, 30.

12 Zie: Barber, T. 2016. 'The centre left in Europe faces a stark choice', *Financial Times*, 19 augustus.

13 *Manifesto Project, 2002-2015*, https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard_dataset/.

Het succes van deze Euro-kritische en -sceptische partijen tijdens de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement wijst op aanscherping van de tegenstellingen binnen lidstaten en de EU over het Europese project. Het Manifesto Project – een systematische scoring van politieke partijprogramma's sinds 1945 – laat zien dat Eurosceptis voor alle politieke gezindtes electoraal succes lijkt op te leveren (zie Figuur 4). De uitkomst van recente referenda (Brexit, (Verenigd Koninkrijk), het associatieakkoord met Oekraïne (Nederland) en de verdeling van vluchtelingen (Hongarije)) bevestigen dit beeld. Al deze stemmingen vielen negatief uit voor de EU.

Figuur 4 Referenties naar de EU en electoraal gewin¹⁴



Deze figuur kijkt naar het positief danwel negatief benoemen van de EU door politieke partijen en naar de resultaten die deze partijen behaalden in de daaropvolgende verkiezingen (uitgedrukt als % referenties maal aantal zetels behaald). Negatief refereren aan de EU lijkt electoraal gewin op te leveren (ceteris paribus).

Positief vs. negatief refereren aan EU

■ Negatief ■ Positief

De verknoptheid van Europees beleid/Europese politiek met binnenlandse politiek geeft reden tot pessimisme. ‘Europa’ is tot in de haarvaten van de nationale politiek en het nationale beleid doorgedrongen en de politisering van het Europese integratieproject op nationaal niveau is hiervan het onvermijdelijk gevolg. De periode van *permissive consensus* – brede steun voor het Europese integratieproject door de dominante

14 Ibid.

middenpartijen – ligt ruim achter ons.¹⁵ In die opstelling werd het politieke *establishment* gesteund door de eigen bevolking, die, omdat het integratieproject een beperkte reikwijdte had, feitelijk niet of nauwelijks geraakt werd door wat er in Brussel werd beslist. Die situatie is ingrijpend veranderd. Burgers kunnen zich niet langer onverschillig houden voor wat de EU doet en de nationale politiek wordt met soms scherpe keuzes geconfronteerd waar het Europese besluitvorming betreft. Het Europese project is daarmee kwetsbaar geworden voor stemmingswisselingen op dat niveau.

Een tweede factor zijn de economische ontwikkelingen binnen de Eurozone. Na de zware economische recessie en de crisis van 2014-2015 in de Eurozone is er sprake van een bescheiden economisch herstel in de Eurolanden in de vorm van positieve economische groei. Waar de financieel-economische crisis een factor is die heeft bijgedragen aan de vertrouwenscrisis, mag verwacht worden dat bij doorzetten van het economisch herstel het wantrouwen ten aanzien van de EU, en in het bijzonder binnen het Eurogebied, zal afnemen. Een aanwijzing daarvoor kan gevonden worden in het gegeven dat mede onder invloed van het economisch herstel in Nederland de steun onder de Nederlandse bevolking voor het EU-lidmaatschap is toegenomen.¹⁶ Het herstel binnen de EU in haar geheel laat echter grote verschillen zien, met lage economische groei en blijvende hoge (jeugd-)werkloosheid in met name de zuidelijke Eurolanden, en wordt in het algemeen als broos beschouwd.¹⁷ Wederopleving van de Eurocrisis, o.a. als gevolg van politieke ontwikkelingen in Eurolanden (zie hierna) kan niet worden uitgesloten.

Het belang van economisch herstel moet hierbij mede bezien worden in het licht van de oorzaken van de vertrouwenscrisis. Met de financieel-economische crisis als katalysator zijn 'Euro' en 'EU' voor delen van de bevolking in de lidstaten synoniem geworden voor bezuinigingen, aantasting van de verworvenheden van de verzorgingsstaat en voor toegenomen onzekerheid over hun toekomst. In samenhang met (de perceptie van) groeiende economische ongelijkheid heeft dit geleid tot verzet tegen het 'neoliberale' Europese project, dat voor marktintegratie en het slechten van de (economische) grenzen staat en dat op negatieve wijze wordt geïdentificeerd met globalisering. Deze gevoelens manifesteren zich met name binnen de onderklasse en delen van de middenklasse, die zich als 'verliezers van de globalisering' zien.¹⁸ Het is een ontwikkeling die zich niet tot de EU beperkt,¹⁹ maar die zich daar via mobilisatie door Eurosceptische

15 Zie o.a.: Hooghe, L. en Marks, G. 2009. 'A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus', *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.

16 Zie: Dekker, P., et al. 2016. *Burgerperspectieven, 2016/3*, Sociaal en Cultureel Planbureau, september.

17 Zie o.a.: IMF, *World Economic Outlook*, oktober 2016.

18 Zie o.a.: McKinsey Global Institute, *Poorer than their parents?: Flat or falling incomes in advanced economies*. McKinsey & Co., 2016.

19 De verkiezingsstrijd in de VS heeft laten zien dat daar vergelijkbare sentimenten spelen.

partijen o.a. tijdens referenda als een samenlevingen doorsnijdend thema heeft gemanifesteerd.²⁰ Een ontwikkeling die zich ook sterker manifesteert in de vorm van *identity politics*, d.w.z. verzet tegen het opgeven van soevereiniteit en nadruk op behoud van nationale identiteit. Bij een groeiend verzet tegen globalisering (zie de discussie over de handelsvragen met Canada en de Verenigde Staten (VS)) is het dan ook de vraag of het beeld van de Unie niet zodanig beschadigd is geraakt, dat economisch herstel op zichzelf niet voldoende zal zijn om het onbehagen te keren.

Een derde factor betreft meer situationele omstandigheden, in het bijzonder de politieke achtbaan waarin de Europese Unie de komende periode belandt als gevolg van referenda en verkiezingen in tal van lidstaten. Een spel dat begon met een referendum in Italië en presidentsverkiezingen in Oostenrijk, vervolgens nationale verkiezingen in Spanje, en eindigend met verkiezingen in o.a. Nederland, Frankrijk en Duitsland. In al deze landen is sprake van een krachtige Eurosceptis die zich via partijvorming binnen het politieke spectrum genesteld heeft. Hoe deze verkiezingscyclus in samenhang met referenda zal uitpakken, zal daarmee de komende jaren in belangrijke mate beslissend zijn voor de toekomst van het integratieproject en een graadmeter bieden voor het vertrouwen in het Europese project. Daarbij zal in het bijzonder de uitslag van de Franse en Duitse verkiezingen bepalend zijn voor de voortgang en toekomst van de Europese integratie. Het onderstreept dat nationale verkiezingen Europese verkiezingen zijn geworden.²¹

Impact en schokken

Het bovenstaande betekent dat het voor de komende jaren waarschijnlijk is dat de vertrouwenscrisis, zowel binnen lidstaten als op het niveau van de Europese Unie, zal voortduren. Het effect hiervan op de Unie en haar lidstaten zal groot zijn. Het besluitvormend vermogen van en de cohesie binnen de EU zullen onder druk blijven staan. Waar de komende jaren hervorming van de Unie hoog op de agenda staat, worden de mogelijkheden daartoe sterk beperkt door de voortgaande vertrouwenscrisis, die zich ook binnen een aantal van de lidstaten zal blijven manifesteren. Voor de dreigingsanalyse betekent dit dat er een blijvend risico bestaat van aantasting van zowel het vermogen van de Unie te reageren op externe dreigingen als het functioneren van de Unie op basis van de beginselen van democratie en rechtsstatelijkheid.

Alhoewel spanningen binnen de EU zich manifesteren op het niveau van de lidstaten, mag voor de komende vijf jaar verwacht worden dat de bron ervan primair op niet-staatelijk niveau ligt, en wel in de vorm van politieke en maatschappelijke bewegingen, politieke partijen en NGO's, die zich tegen (aspecten van) het integratieproces uitspreken.

20 Zie o.a.: Middelaar, L. van. 2016. 'Zeven stellingen over de Brexit', *Internationale Spectator*, 70(3).

21 *Ibid.*

De stemming binnen en over de EU kan sterk beïnvloed worden door zich voordoende 'schokken'. De meest waarschijnlijke schokken, die tegelijkertijd een grote negatieve impact kunnen hebben op het vertrouwen in de Unie c.q. binnen lidstaten, zijn volgens de *Clingendael Expert Survey* (zie Figuur A in de bijlage):

1. Wederopleving van de financieel-economische crisis, met ontwrichtende gevolgen voor de Eurozone;
2. Sterke toename van de migratiestromen richting het grondgebied van de EU;
3. Het aan het bewind komen van een Eurosceptische partij/regering in één van de EU-lidstaten, een grote lidstaat in het bijzonder.

In alle gevallen zal er nog meer druk komen te staan op (de eenheid van) de EU, hetgeen de inschatting van deze trendanalyse ondersteunt.

Het EU-systeem

De vervolgvraag is of de spanningen tussen EU-lidstaten en binnen EU-lidstaten ook gevolgen hebben voor het institutionele en normatieve raamwerk zoals dat in de afgelopen zestig jaar is ontwikkeld. In hoeverre is de EU als institutioneel raamwerk in staat om met name de vertrouwenscrises het hoofd te bieden?

Actoren en instituties

Bovenal is de EU een in hoge mate geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband en daarmee uniek in zijn soort. Als voorbeeld van regionale integratie ontleent de Unie o.a. haar uniciteit aan de aanwezigheid van een door het Europese Hof van Justitie afgedwongen eigen rechtsorde; de Europese Commissie, die over zelfstandige eigen bevoegdheden beschikt; en een Europees Parlement, dat zijn legitimiteit ontleent aan directe verkiezingen. Dit sterk verdichte, deels in bindend recht vastgelegde, institutionele kader biedt een op multilaterale spelregels gebaseerd regime, dat tot op zekere hoogte continuïteit verschaft aan het handelen van de lidstaten. Eigenrichting c.q. afwijkend gedrag brengen in deze institutionele omgeving potentieel hoge kosten met zich mee.

Normen en regels

Tegelijkertijd is duidelijk dat mede als gevolg van de hiervoor beschreven ontwikkelingen een aantal basisbeginselen of normen, die aan het integratieproject ten grondslag liggen, onder grote druk staan (zie Tabel 2). Dat betreft allereerst het sinds het Verdrag van Maastricht (1993) opgetekende streven naar steeds verdergaande eenwording – *'ever closer union'* – als leidend beginsel voor het integratieproces. Tijdens de onderhandelingen over een speciale positie van het Verenigd Koninkrijk als lidstaat (februari 2016) werd besloten dat dit beginsel niet langer van toepassing was op dit land. Nu, mede als gevolg van het Britse besluit de Unie te verlaten, is evident dat veel lidstaten afstand nemen van deze doelstelling. Dit geldt o.a. voor de vier Visegrad-landen,²² die onder de vlag van subsidiariteit en democratische legitimiteit pleiten voor minder in plaats van meer Europa. Hun opstelling wijst erop dat ook een ander kenmerkend beginsel, te weten de bereidheid van landen om soevereiniteit te delen – *'sharing'* of *'pooling of sovereignty'* – onder druk staat.

22 Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije.

Tabel 2 Belangrijkste normen

Normen
Streven naar verdergaande eenwording (<i>'Ever closer Union'</i>)
Delen van soevereiniteit
Subsidiariteitsbeginsel
Waarden van democratie en rechtsstatelijkheid
Consensusbeginsel

Ook de beginselen van democratie en rechtsstatelijkheid die aan de EU ten grondslag liggen, zijn de afgelopen periode onder druk komen te staan, in het bijzonder in relatie tot Polen en Hongarije, waar regeringen maatregelen hebben genomen op het vlak van persvrijheid en het functioneren van de rechterlijke macht. Deze maatregelen zijn scherp bekritiseerd door sommige lidstaten en de Europese Commissie.

Een tweede verandering betreft het systeem van regels. In het bijzonder het consensusbeginsel – een belangrijk beginsel dat de dagelijkse besluitvorming tussen de lidstaten beheerst – zal steeds moeilijker toepasbaar zijn. Dit beginsel houdt in dat ook in die gevallen waarin besluiten bij meerderheid kunnen worden genomen, zoveel mogelijk gestreefd zal worden naar een compromis dat op steun van alle lidstaten kan rekenen: consensus. Bij scherpere scheidslijnen tussen lidstaten zal het moeilijker worden dit laatste te bewerkstelligen. Het dan toch op een stemming laten aankomen, roept het risico op van dwarsliggers en van lidstaten die zich aan de samenwerking gaan onttrekken. Juist de afgelopen periode heeft laten zien dat de scheidslijnen binnen de Unie zijn verscherpt, zowel op de Noord-Zuid-dimensie op met name (sociaal-) economisch vlak, als op de Oost-West-dimensie rond vraagstukken betreffende rechtsstatelijkheid, duurzaamheid, migratie, etc.

Een derde verandering is dat het zwaartepunt van de besluitvorming meer en meer op het hoogste politieke niveau in de Europese Raad (en dus naar de lidstaten) is geschoven. De Europese Raad in het bijzonder heeft zich over de afgelopen periode van opeenvolgende crises als een noodzakelijk en tot op zekere hoogte effectief, maar in essentie intergouvernementeel gremium voor crisismanagement gemanifesteerd. Enerzijds is dat gezien de vraagstukken die aan de orde zijn onvermijdelijk. Zonder directe betrokkenheid van staatshoofden en regeringsleiders is een aanpak van de uitdagingen waarvoor de Unie zich gesteld weet, illusoir. Tegelijkertijd handelen die politieke leiders onder de slagschaduw van een steeds kritischer thuispubliek, wat hun politieke manoeuvreerruimte beperkt. En juist vanwege deze ontwikkeling is de carrousel van verkiezingen zo'n factor van betekenis waar het de toekomst van de Unie betreft, met een bijzondere plaats voor Duitsland als leidend land binnen de Unie. Dit is dan tegelijkertijd ook het fundamentele verschil met eerdere periodes van crisis, zoals

tijdens de Eurosclerosis van de jaren zeventig en tachtig. Toen leefde men nog in de periode van de *permissive consensus*. Die is voorbij.

Naleving

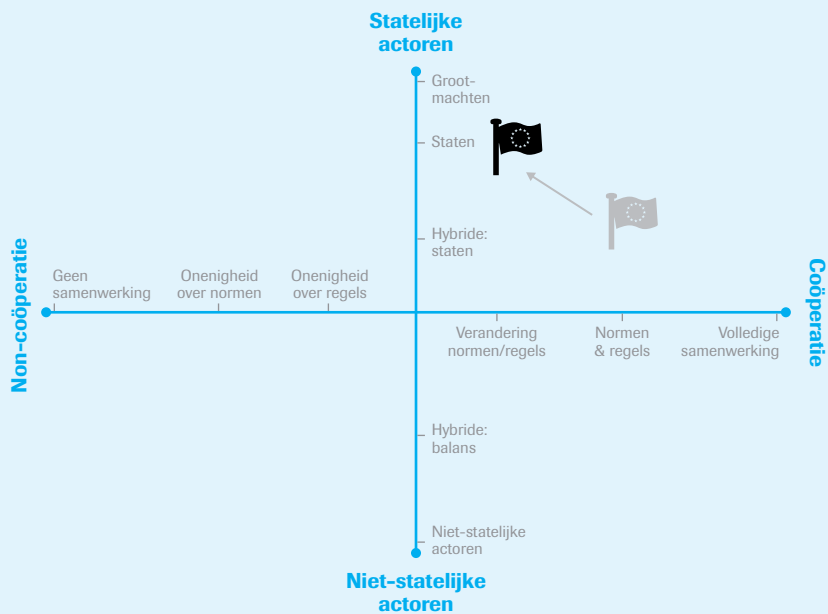
Een belangrijke vraag op deze dimensie is daarbij of en in hoeverre lidstaten bereid zullen zijn zich aan gemaakte afspraken te houden. Het rechtskarakter van de Unie betekent dat onttrekking niet eenvoudig is. Tegelijkertijd heeft de afgelopen periode laten zien dat sommige lidstaten zich verzetten tegen wat in het kader van de EU is overeengekomen. Voorbeelden zijn de Hongaarse bezwaren tegen het besluit om vluchtelingen over de lidstaten te verdelen en de Franse opstelling ten aanzien van het terugdringen van het eigen begrotingstekort. Waarschijnlijk is dat deze tendens van eigenrichting en het negeren van Europese afspraken sterker zal worden, wat de middelpuntvliedende krachten binnen de Unie zal aanjagen.

Assenkruis en schokken

Het bovenstaande betekent dat het waarschijnlijk is dat de EU als bestuurlijk en politiek systeem blijvend onder druk zal staan. Afgezet op het assenkruis (zie Figuur 5), is de conclusie dat voor de komende jaren op een schaal van conflict en samenwerking de EU als multilateraal forum voor onderhandelingen, afstemming en integratie geconfronteerd zal worden met meer spanningen en conflicten over de normen en regels die aan de EU ten grondslag liggen en met een groter risico op fragmentatie. Het hybride karakter van de EU, waarbij naast statelijke actoren ook niet-statelijke spelers een belangrijke rol spelen, zal blijven bestaan. Maar binnen dit geheel zal de statelijke dimensie aan kracht winnen, waarbij vooral de heterogeniteit van de lidstaten een sterkere factor zal zijn en het integratieproces zal bemoeilijken.

Een schok die daarbij volgens de *Clingendael Expert Survey* een groot effect op de Unie zal hebben, is de uittreding van een volgende lidstaat. De kans daarop is niet groot, maar het effect ervan zal substantieel zijn, omdat daarmee het na de Brexit gevreesde mechanisme van een domino-effect op gang zou zijn gebracht. Een andere systeemschok is de (verdere) institutionalisering van een meer-snelheden-Europa. De kans op zo'n ontwikkeling is substantieel. De onzekerheid over het effect ervan betreft vooral de wijze waarop dit gebeurt. Mocht zij gepaard gaan met crises (bijv. het uiteenvallen van de Eurozone), dan zal deze ontwikkeling waarschijnlijk een negatief effect hebben op het functioneren van de Unie (zie Figuur B).

Figuur 5 Het internationale regime: EU (2016-2021)



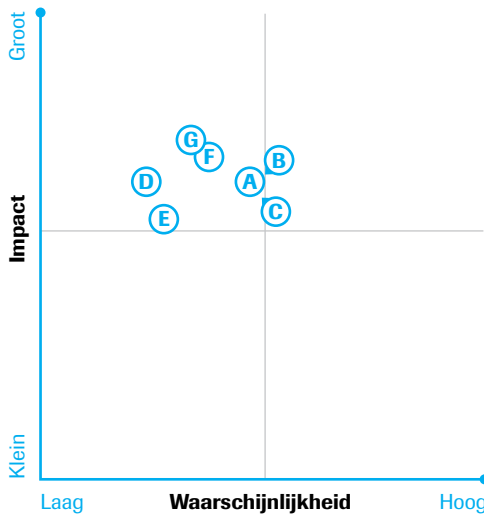
Conclusie: overleeft de EU de toekomst?

De Europese Unie verkeert in een zeer moeilijke periode van haar bestaan. Dit is een gevolg van de tweevoudige vertrouwenscrisis waar de Unie voor staat. Enerzijds een afnemend vertrouwen van burgers en delen van het politieke *establishment* in de EU als bestuurslaag, anderzijds een afnemend vertrouwen van delen van de bevolking in het eigen politieke bestel. Het is onwaarschijnlijk dat deze vertrouwenscrisis in scherpte zal afnemen. Mocht de crisis voortduren c.q. zich verscherpen, dan mag verwacht worden dat samenwerking binnen het gezelschap van 27 lidstaten moeizamer zal verlopen als gevolg van toenemende polarisatie tussen en binnen lidstaten. Het accommoderen van deze spanning zal hoe dan ook een zware wissel trekken op de onderlinge samenwerking, in het bijzonder het vermogen tot leiderschap. Desintegratie, fragmentatie en herschikking van de verhoudingen zijn dan ook niet uitgesloten.

Waar de EU veiligheidspolitiek wordt uitgedaagd op haar Oost- en Zuidflank, is dit een potentieel gevaarlijke ontwikkeling. Het alternatief, samenwerking binnen groepen van lidstaten, d.w.z. grotere differentiatie en flexibiliteit, zal de komende jaren hoog op de EU-agenda staan. Maar ook dan zal het moeilijk zijn de publieke steun te genereren binnen die lidstaten die in kleiner verband met de integratie verder willen gaan. Zeker als dergelijke stappen een verdragswijziging vereisen, bestaat het risico dat zo'n nieuw verdrag inzet wordt van politieke tegenstellingen binnen lidstaten dan wel sneuvelt tijdens een referendum. De 'gijzeling' van het Europese project door de nationale politiek zal derhalve voortduren.

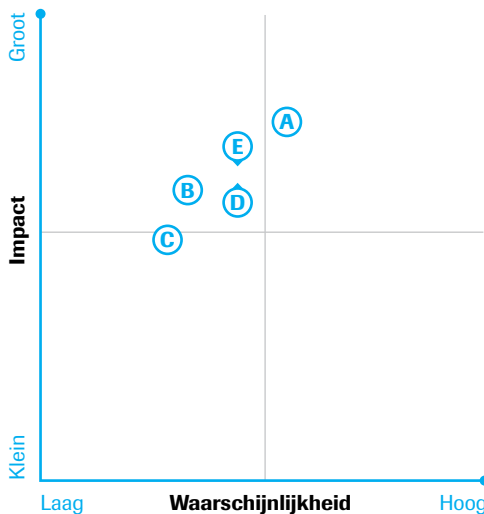
Bijlage figuren

Figuur A Mogelijke schokken dreigingsbeeld spanningen EU-burgers (N=18)



- A Opkomst van niet-liberale democratieën in Europa
- B Anti-EU partijen gaan regeren
- C Enorme toename van migratie naar de EU
- D Frexit en/of Grexit
- E Links ontdekt tussen Europese grote mogendheden en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit
- F Meerdere gelijktijdige terroristische aanslagen in EU hoofdsteden
- G Wereldwijde financiële crisis

Figuur B Mogelijke systemschokken spanningen EU-burgers (N=18)



- A Frexit en/of Grexit
- B Institutionalisering van een meer-snelheden Europa
- C Populisten krijgen de macht in grote EU landen
- D Samenwerking op het gebied van het GVDB valt uiteen
- E Schengen stort ineen