

VDE-CAHIERS 2

De hete brij van
Europa

Verkiezingen 4 juni 2009

DE HETE BRIJ VAN EUROPA

Verkiezingen 4 juni 2009

REDACTIE

Anna van Bodegraven
Tjeerd Hoekstra
Paul Kapteyn

VERENIGING DEMOCRATISCH EUROPA
Amsterdam
2009



Vereniging Democratisch Europa (VDE)
Postbus 11009
1001 GA Amsterdam
(e) info@democratisch-europa.nl
(i) www.democratisch-europa.nl

Bestuur

dr. P.J.H. Kapteyn, voorzitter
dr. J.W. Sap, vicevoorzitter
drs. J.C. Rienderhoff, secretaris
mr. drs. Tj. Hoekstra, penningmeester
mw. A.L. van Bodegraven
mw. mr. drs. S. de Lint
mr. P.F.E.M. Merks
dr. E.A.L. van Rooyen
drs. O.J. van der Schroeff

Tweede, herziene druk, mei 2009

© 2009, VDE Amsterdam
Een uitgave van EON Pers Amstelveen
in opdracht van de Vereniging Democratisch Europa
ISBN: 978 90 77246 31 3
Vormgeving: Hans Seijlhouwer, Amstelveen
Drukwerk: Ridderprint, Ridderkerk
Alle rechten voorbehouden / all rights reserved

INHOUD

1. Inleiding 5
2. *Fred van Staden*
Europees leiderschap in een multipolaire wereld 7
3. *Youssef Razzak*
A European army for international security 10
4. *Annelène Damen*
Voor een uniform Europa, is een uniform niet nodig 14
5. *Paulus Merks*
De meest concurrerende economie ter wereld 17
6. *Harm Frenken*
Angst is een slechte raadgever. Europees strafrecht: ja of nee 22
7. *Dorette Corbey*
Groene politiek vereist sociaal en democratisch fundament 25
8. *Godelieve van Heteren*
Europa en het uitgestelde ontwikkelingsdebat 27
9. *Otto Holman*
De uitbreiding van de Europese Unie: grenzen aan de groei? 31
10. *Joost Lagendijk*
Europa van vijftien naar zevenentwintig: van groeisputten
en uitbreidingsmoetheid 35
11. *Bob van den Bos*
Denken over Europese democratie moet zich bevrijden
van de staat 39
12. *Edwin van Rooyen*
De achterblijvende Europeanisering van politieke partijen 43

1. INLEIDING

Zoals een kat draait om de hete brij, bang de mond te branden, zo draaien politici om de brandende kwesties van Europa, uit angst de kiezersgunst te verliezen. Het verschil is dat de kat gelijk heeft. Even geduld en het gevaar is geweken. En de politici niet. De brij van Europa koelt niet af door hem te mijden.

De Vereniging Democratisch Europa (VDE) doet hier niet aan mee. Frank en vrij stelt zij Europese kwesties aan de orde. Dat doet zij ook in dit cahier met bijdragen van gelouterde Europa-watchers, maar ook van jonge auteurs die voor het eerst van zich doen horen. Rijp en groen buigen zich over vragen als: wat is de positie van Europa als *economische reus* en *politiek-militaire dwerg* in een multipolaire wereld? In hoeverre is een *Europees leger* een voorwaarde voor een mondiale rol? Binnen Europa zelf rijst de vraag of aan de belastingconcurrentie tussen de lidstaten een eind moet worden gemaakt door invoering van een *Europees belastingstelsel*. Hiermee zou immers aan de neerwaartse druk een eind worden gemaakt. Dezelfde vraag treft de strafrechtstelsels die in een gelijksoortige spiraal zijn verstrikt. Biedt een *Europees strafrechtstelsel* uitkomst? Ook de pijnlijke spanning tussen *welvaart* en *milieu* komt aan de orde. Op milieugebied heeft de EU vergaande bevoegdheden gekregen, mede omdat nationale wetgeving toentertijd ontbrak en dus geen beletsel vormde. Dit Europese voordeel brengt verplichtingen met zich zoals in een bijdrage wordt gesteld. Nauw verbonden met de milieukwestie is het wel en wee van *ontwikkelingslanden*. Wat is het beleid van de EU? Ook deze vraag komt aan de orde. Een andere brandende kwestie is de *uitbreiding*. Was de welvaarts-groei in de nieuwe lidstaten structureel en de huidige teruggang tijdelijk, of andersom? En wat te doen met Turkije, waarvan de Amerikaanse president Obama graag zou zien dat het lid wordt van de Unie, maar daar is niet iedereen het mee eens. Tot slot komen aan de orde institutionele kwesties over de *inrichting van de Unie* en de rol van politieke partijen daarbij. Sommigen zeggen dat met het Verdrag van Lissabon het voertuig voldoende rijvaardig is, anderen, onder wie Guy Verhofstadt, ex-premier van België, vinden van niet. Hij wil een federaal Europa, maar ook dat wil niet iedereen om het voorzichtig te zeggen. Hetzelfde geldt voor de politieke partijen die kennelijk de grootste moeite hebben om te doen wat voor de hand zou liggen: zich Europees gaan organiseren zoals andere lobbyorganisaties dat zijn gaan doen.

Dit cahier is om bedoeld informatie te verschaffen voor het kiezen van het Europese Parlement. Het biedt geen stemadvies. Dat zou strijdig zijn met de uitgangspunten van de VDE. Maar zoveel is duidelijk, wie na de lezing van het cahier Europa voornamelijk ziet als een oplossing van brandende kwesties kan terecht bij *D66* en *GroenLinks*. Wie daarentegen Europa eerder als een probleem ziet, zal zich herkennen bij de *SP* en de *VVD* die Europa het liefst tot 'de markt' willen beperken, deels op economische en deels op nationalistische gronden. Over de *PVV* is weinig te zeggen, al was het maar omdat het Europese programma van deze beweging zich tot een halve pagina beperkt. In het midden van deze

denkbeeldige as van Europese gezindheid bevinden zich de *PvdA* en het *CDA* die door halfslachtigheid nog het meest de hete brij mijden. Europa is goed en er moet meer van – conform het Verdrag van Lissabon –. De verzorgingsstaat blijft echter in nationale handen, beloven deze centrumpartijen. Maar dat is niet meer dan geroffel op de nationale trom, waarmee ze het effect van de Europese markt op de collectieve voorzieningen negeren. Het gebrek aan overtuigingskracht van deze twee voor de Europese zaak vergroot het risico dat de desinteresse in wat er in Brussel gebeurt, verder groeit. Dat is het tegendeel van wat dit cahier beoogt. Europa doet er toe, of u nu voor of tegen bent. Lezen dus!

Paul Kapteyn
Voorzitter VDE

2. EUROPEES LEIDERSCHAP IN EEN MULTIPOLAIRE WERELD

*Fred van Staden**

Het is al vaak geconstateerd: de relatieve vermindering van de Amerikaanse macht en de opkomst van vooral China en India hebben de grondslagen van de bestaande wereldorde aan het wankelen gebracht. Instituties die aan het eind van de Tweede Wereldoorlog werden geschapen, zijn dringend aan een grondige hervorming toe, teneinde recht te doen aan het nieuwe mondiale krachtenveld. Ook zullen nieuwe gedragsregels moeten worden opgesteld, vooral op economisch en financieel terrein. Hoe deze precies zullen luiden is op dit ogenblik moeilijk te zeggen, maar men mag aannemen dat ze minder het stempel zullen dragen van westerse denkbeelden en belangen. Er bestaat overigens geen enkele zekerheid dat een meer multipolaire machtsverdeling ook zal leiden tot een multilateraal stelsel van samenwerking. Daarvoor is immers overeenstemming tussen ten minste de hoofdrolspelers vereist. Net zo min als unipolariteit noodzakelijk tot unilateralisme behoeft te leiden, houdt multipolariteit een garantie in dat multilaterale samenwerking zal gedijen. Uiteraard is er bijna alles voor te zeggen te voorkomen dat een scenario van 'multipolariteit zonder multilateralisme' de toekomst zou gaan bepalen. Want een wereld waarin de macht weliswaar is verdeeld over verschillende kernen, maar waarin algemeen aanvaarde instellingen en regels ontbreken, betekent onherroepelijk wanorde.

De vraag is of de Europese Unie een werkzaam aandeel zal nemen in de gewenste ombouw van de internationale architectuur. Daarvoor moeten in dit deel van de wereld allereerst ambitie en een publiek draagvlak bestaan. Die zijn niet vanzelfsprekend. De EU heeft herhaaldelijk steun betuigd aan het ideaal van effectief multilateralisme. Zij heeft evenzeer de noodzaak onderkend van het invoegen van de opkomende landen in het stelsel van internationale samenwerking. Paradoxaal vormen Europese landen afzonderlijk, met hun bevoorrechte posities in een aantal internationale gremia (zoals de VN-Veiligheidsraad, de G-7/8, het IMF en de Wereldbank), echter een niet gering obstakel om dit doel te bereiken. Ook bestaat er zoets als de Zwitserse verleiding: zich overgeven aan de materiële genoegens in het leven onder het gelijktijdig overlaten van internationale verantwoordelijkheden aan anderen. Regeringsleiders kunnen gemakkelijk voor deze verleiding bezwijken onder druk van kiezers die vinden dat eerst de problemen in eigen land moeten worden opgelost. Terecht is gewezen op het bestaan in Nederland (en andere Europese landen) van een kloof tussen kosmopolitische elites enerzijds en nationaal (of provincialistisch) ingestelde groepen van veelal laagopgeleide burgers anderzijds. Terwijl de elites open staan voor transnationale bewegingen en menen dat de EU een belangrijke taak heeft mee te helpen het proces van mondialisering in goede banen te leiden, heerst vooral aan de onderkant van de samenleving een wijdverbreid gevoel dat de Europese landen aan zichzelf genoeg hebben en zich van de boze buitenwereld moeten afschermen. Een opstelling die

* Prof. dr. A. van Staden is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

neerkomt op internationale onthouding berust natuurlijk op een tragisch misverstand. Als grootste handelsmacht in de wereld, met een bevolking van ongeveer een half miljard bewoners, is de EU willens en wetens met andere regio's en landen nauw verbonden. Bovendien, als gemeenschap die zich laat voorstaan op het beschermen van universele waarden zou de Unie elke geloofwaardigheid verliezen, indien ze onverschillig zou blijven tegenover bijvoorbeeld genocide en andere gruweldaden op uiteenlopende plaatsen in de wereld.

Voldoende handelingsvermogen

Behalve ambitie en publiek draagvlak is er aan EU-zijde ook leiderschap nodig. De Unie kan alleen deel hebben aan de leiding van een toekomstige internationale orde, indien zij zelf over voldoende handelingsvermogen naar buiten beschikt. Dat veronderstelt intern leiderschap. Zeker, er bestaat zoiets als *leadership by example*, een passieve vorm leiderschap door middel van voorbeeldwerking. In bepaalde delen van de wereld (bijvoorbeeld Afrika, Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika) wordt de EU als een inspirerend model gezien, dat navolging verdient. De Unie ziet ook graag dat de normen die zij met succes in de betrekkingen tussen haar lidstaten toepast, ingang vinden in de relaties met en tussen derde partijen. Het is echter één ding een normatieve macht te zijn die zich wil onderscheiden met het verspreiden van regels, het is iets anders een van de steunpilaren te willen worden van een stelsel van mondiaal crisisbeheer. Dat laatste streven is vruchteloos wanneer niet voldaan wordt aan eisen van besluitvaardigheid en slagvaardigheid.

Bekende euvelen in het buitenlands beleid van de EU zijn het gebrek aan cohesie tussen de verschillende pijlers en de tekortkomingen in de coördinatie van de activiteiten tussen de lidstaten. De Unie is als het ware een gespleten persoonlijkheid. Bepaalde bevoegdheden (buitenlandse handel) zijn immers in het gemeenschapskader ondergebracht of worden gedeeld tussen Europese instellingen en lidstaten (ontwikkelingssamenwerking), terwijl de beoogde samenwerking in het domein van de klassieke diplomatie en het veiligheidsbeleid een strikt intergouvernementeel karakter heeft. Daar trekken de lidstaten dus aan het langste eind. Verder is de wijze waarop de EU naar buiten wordt vertegenwoordigd voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden. De ingewikkelde trojkaconstructie, bestaande uit het wisselend voorzitterschap van de EU-raden, de voorzitter van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), heeft haar langste tijd gehad. Zo er al ooit een moment is geweest waarop deze constructie kon worden aangeprezen als een goede basis voor leiderschap in de EU.

Het Verdrag van Lissabon

Zoals bekend brengt het Verdrag van Lissabon (Hervormingsverdrag) in dit opzicht een aantal verbeteringen. De voorgestelde vaste (semipermanente) voorzitter van de Europese Raad kan meer continuïteit brengen in het werk van dit lichaam, dat zich meer en meer tot *het* centrum van de Europese beleidsvorming heeft ontwikkeld. Ook zal de bekleder van dit nieuwe ambt de EU een duidelijker gezicht kunnen geven in haar relaties met de buitenwereld. Dan moet men

er wel van uit kunnen gaan dat de voorzitter van de Commissie zich bij een meer ondergeschikte positie in de externe vertegenwoordiging zal neerleggen. En dat de Hoge Vertegenwoordiger nieuw stijl, die de uitvoerende verantwoordelijkheid voor het GBVB en de portefeuille van de externe betrekkingen in de Commissie zal combineren, zich niet als *supremo* voor buitenlandse aangelegenheden gaat gedragen. Op zichzelf is voor de combinatie van beide functies in één persoon veel te zeggen: men mag hierdoor een betere afstemming van het beleid tussen de verschillende pijlers verwachten. Maar de opgevaardeerde Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid, zoals de officiële naam gaat luiden, zou in contacten met vertegenwoordigers van derde landen kunnen worden geprikkeld de voorzitter van de Europese Raad de loef af te steken of in de wielen te rijden.

Van grote betekenis is dat het Hervormingsverdrag op een aantal terreinen wel een uitbreiding van meerderheidsbesluiten meebrengt, maar dat dit uitdrukkelijk niet geldt voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit maakt in een EU van 27 (en straks misschien meer) lidstaten een verruiming van de mogelijkheid tot constructieve onthouding tot een urgente zaak. Bij de opstelling van het nieuwe verdrag is de kans gemist vast te leggen dat per geval een meerderheid van bijvoorbeeld twee derde van het aantal lidstaten moet kunnen uitmaken wat zij nodig of wenselijk vindt. Een minderheid zou niet gebonden behoeven te zijn aan de uitvoering van meerderheidsbeslissingen mee te werken. Zodoende zou geen lidstaat tegen zijn zin worden gedwongen iets te doen of te laten, maar omgekeerd niet kunnen verhinderen dat de EU met gepaste middelen op een crisissituatie zal reageren.

Directoriumvorming uit den boze?

Ook wanneer het Verdrag van Lissabon uiteindelijk in werking zou treden, blijft de EU zeer kwetsbaar in de uitoefening van leiderschapstaken. Dat plaatst haar op achterstand in vergelijking met de wereldspelers die kunnen steunen op een normaal (statelijk) politiek gezag. Het is dan ook een illusie te menen dat het Hervormingsverdrag een einde zal maken aan de tendens tot directoriumvorming tussen de drie grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Deze tendens is sterker geworden na de laatste grote uitbreidingsronde en doet zich vooral bij de grote thema's van buitenlandse politiek gevoelen. Men kan betogen dat een directorium een pover en in bepaalde opzichten (onder meer de rechtsgelijkheid van alle lidstaten) schadelijk substituut is van volwaardig politiek leiderschap. Maar door dit te zeggen verdwijnt het verschijnsel natuurlijk niet. Men zou ook het standpunt kunnen innemen dat, naar de mate waarin overeenstemming tussen de EU-3 bijdraagt tot de slagvaardigheid en effectiviteit van het Europese optreden, directoriumvorming het kleinste van alle kwaden is en daarom ook vanuit de Nederlandse gezichtshoek geen negatieve bejegening verdient. Althans, indien men zich realiseert dat een (verdere) federalisering van de institutionele verhoudingen in de EU (voorlopig?) tot de onmogelijkheden is gaan behoren. Wel zouden er afspraken moeten worden gemaakt over onder meer de openheid die de grote landen in hun onderling overleg moeten betrachten en over het recht op zeggenschap voor kleinere lidstaten die bereid zijn relatief grote bijdragen te leveren aan gezamenlijke EU-acties.

3. A EUROPEAN ARMY FOR INTERNATIONAL SECURITY

*Youssef Razzak**

Throughout the EU, its Member States (EUMS) have found a way to enhance their weight within the globalization process. Whereas their common integration started with coal and steel industries, the necessity to extend their cooperation towards other fields naturally emerged. Thus, the fulfilment of these new requirements has always been a condition to ensure the EUMS' competitiveness and survival within international relations.

However, more than half a century has passed since the European Coal and Steel Community (ECSC). Meanwhile, the globalization of capitalism has reached most corners of the world and by the same has brought new challenges, needs, and threats which must nowadays be faced. As the nature of instabilities has also changed and seems to have important impacts on the EU, it turns out to be unavoidable for the EU to deepen its integration process towards credible and substantial European military capabilities. Indeed, considering the intensification of international arms races (including outer space), the multiplication of WMD proliferations, raising instabilities in Asia, threatening sea routes, or also to remind, the EU's incapacity to act autonomously and effectively during the various Yugoslavian wars... , all these have created the need for the EU to acquire the necessary tools in order to face its responsibilities not only towards its citizens, but also towards the international community.

Following this line, many are advocating for a deeper European integration towards autonomous EU military forces. But debates on further integration are always of complex nature, especially when it is about symbolic sovereign functions such as monetary and foreign policies and certainly much more blurred when it is about transferring (partly) national military authorities to a supranational level.

In order to discuss the question if the EU needs or not its proper army, I suggest taking into consideration two different functions of an army as a departure, namely (1) the concept of 'defence' which will support that the EU does *not* need its own army, and (2) the concept of 'security' which, paradoxically as it may sound, argues favourably towards the development of an European army.

(1) Hence, considering the 'defence', from external threats, of a given territory and its population as the core function of an army, it could be argued that the EU does not require its own army. The basis of the latter argument resides within the parallel development and strengthening of NATO structures which has occurred alongside the EU developments. Thus, referring to NATO's fifth article, all the signatories including, the 21 EUMS, are committed to ensure a common 'defence' of their territories in case of any aggression. Following this line, the

* Youssef Razzak: bachelor in political science ULB (Brussels), master in international relations ULB (Brussels), master in imp ULB (Rotterdam), internship within the ministry of foreign affairs (Political Affaris department), actually journalist written press in Luxembourg.

creation of an European army in order to ensure the European defence could be seen as superfluous. This argument is put at first order by the European NATO partisans likewise the UK and the Netherlands, but also by the USA which is looking at the development of an European army with anxious eyes. Also to remember, the constitution to come is setting up a closer alignment between the EU foreign policy and NATO's positions. In this case the creation of an European army would certainly bring up major complications among the EU/NATO's positions.

Another argument resides in the fact that setting up an European army would prompt new windows of opportunities for private actors which will be in position to influence the decisions concerning the EU army's missions. Following this line, it could herewith made mention on the development of trans-European military industries. Indeed, the latter is already exerting big lobbying efforts so to develop an EU army. If achieved, it will considerably enlarge the market outlet for these industries. Hence, their influence could turn to be dangerous if the arms industry would be able to interfere within the formulation of European foreign policies and interests.

As an example of such a situation it could be made mention of the US' experiences. Hence it is interesting to think about the impact of American arms industries on the decision to invade Iraq. Furthermore let us simply remember the alerting words of President Eisenhower's farewell address (January 17, 1961): *'this conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. (...) we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes.'*

More centered on the feasibility of an European army, it is certainly legitimated to ask ourselves how the commanding chain would be set? It is nearly impossible to command an army in an effective way with the decision-making procedure which currently rules the CFSP organs. Hence, an European army governed by the Council would face regular deadlocked situations. There is probably no MS which seems ready to push its European integration so far as to transfer its military competences to a supranational structure. Such a transfer of competences would without any doubt represent a considerable loss of sovereignty and furthermore raise major oppositions on the loss of the democratic parliamentary influence on national-military decisions.

A final argument presented herewith resides on the question of what functions would be attributed to the European army. Indeed as the globalization process has brought new kinds and scales of threats which are not to be fought by traditional armies. Thus, the latter situation calls for new appropriated kinds of military capabilities which are better adapted to these threats. Considering this matter, it would be more suitable to move towards the configuration of smaller, faster and well equipped armed forces, as to talk of the unification of one big European army. As an example, once could refer to the EU Battle Groups and Rapid Reaction Forces. Nevertheless, the major problem which has still to be overcome with these present military capabilities resides in the decision-making process which depends on the arbitrary willingness of each MS. The latter situation is not that different from the EU incapacity during the Yugoslavian wars.

Furthermore there are still other arguments which must be given attention. To list a few, it could be relied on the differences of political cultures among the MS

likewise the neutrality policy of Ireland. Another resides on the linguistic barriers which would have to be overcome in order to ensure fluent communications needed for the effectiveness of an European army?

(2) Referring to the 'security' function of an army, however, it can be argued that the EU needs its own army. The major difference between the concept of 'defence' and 'security' resides in the fact that security issues often call and legitimates an actor to intervene outside its territory and this in order to protect its 'interest(s)'.

Following this line, the EU requires an army to accompany the development of its foreign policy, not only in order to defend its interests, but also to ensure effectively its role vis-à-vis the international community, i.e. UN institutions, if asked to. Hence possessing its own military capabilities would facilitate the EU to overcome its intergovernmental deadlocked situations so to allow quick and structured deployments of peacekeeping missions. Furthermore it would also make it easier to fulfil the persistent lack of troop for peacekeeping missions. As for the EU's diplomatic pressure on warring parties, the latter would certainly turn to be much more effective as it will enable to '*marry force with diplomacy*'. Furthermore, in opposition to the traditional transatlantic partisans likewise the UK and the Netherlands, other MS likewise France are trying to set up European military capabilities which would gain more autonomy towards the American influenced NATO. Although France has announced its willingness to fully integrate NATO, their efforts to create proper European defence capabilities are still real. Hence, turning away from NATO could turn to be more suitable for the international stability. By creating an European 'hard' power, it could reduce the room of manoeuvre for other powerful actors and by the same confirm a more stronger multi-polar configuration of the international relations. This might calm down, for example, the arms race and the proliferation of WMD as there would be a more balanced and stable decision-making power within the international relations.

Besides the autonomy argument, an European army would also allow a better coordination among the various military forces of the EUMS. Henceforth reducing confidential manoeuvres would reduce the chances of catastrophic incidents. As an example, it could be referred to the recent collision between French and British nuclear submarines in the Atlantic Ocean. Such incidents must not be taken as exceptional. Accordingly to the British secretary of defense, there have been over 14 British nuclear submarines involved into collisions during the last 21 years. Even if the latter did not always happen with military ships, it is still sustainable that a closer cooperation on European level would certainly decrease the chances of large scale mortal incidents.

Last but not least, is the impact on European citizens' identity in case of the creation of a common EU army. Hence the latter would certainly constitute a major step towards a post-national identity. Indeed as each national army stands for the defence and security of its citizens, it could be imagined that a transnational army set up to protect the European citizens would certainly contribute to strengthen a common identity. This would probably be the major political step ever undergone by the EU. As smaller Nation-states are afraid to fully integrate their forces into an European army which would in fact be majorly influenced by the EU biggest MS, it seems unavoidable to clearly set up a supranational commanding chain independently from any national control.

Thus, it seems to be the right moment to tend towards the development of an European army. Of course, the latter has still a long way to do in order to overcome national selfish interests. But the sustainability of the EU's importance within the international relations is at stake. The latter will depend on its capacity to exert its influence outside its territory. If to come, its military capacity will have to be mastered by very pragmatic procedures, which includes the participation of the EU parliament, in order to prevent any non-wanted influence which would divert its function from the EU's interests and obligations. Guarantees will have to be offered to the reluctant states so to prevent any power accumulation of single EUMS. Furthermore the question of contributions is still open.

At term, should it be an army directly recruited by European institutions so that each EUMS can keep its own force beside? Should it be composed by detached troops from each MS likewise it is organized for UN and NATO missions? Or should the European army be a union of each MS' armies inspired from the Warsaw pact model? There are many other options possible!

Hopefully the EU will also manage to create a 'sui generis' model for its army. Important is that the latter should not only be a further step towards a political union, but it should also set up effective military forces suited for the threats of present times. Although there is still a long way to do, it is not, at long-term, impossible to achieve. As to remind, many had judged it impossible that member states would completely transfer their monetary policy to a supranational level, a scenario which however occurred not so long.

4. VOOR EEN UNIFORM EUROPA, IS ÉÉN UNIFORM NIET WENSELIJK

*Annelène Damen**

Er zijn argumenten te over voor de stelling dat de totstandkoming van een Europees leger nog lang niet tot de mogelijkheden behoort. Europa krijgt met moeite de handen op elkaar voor het Verdrag van Lissabon en op geen enkel 'zwaar' dossier met betrekking tot veiligheidsbeleid en buitenlandpolitiek spreekt de Europese Unie met één mond. Laat staan dat een gemiddelde Europese burger warm loopt voor een defilé op 9 mei, dag van Europa, waar Europese soldaten trots onder de Europese vlag door marcheren. Nog afgezien van de vraag of politici het eens worden waar dit defilé plaatsvindt, in Londen, Parijs of Berlijn.

Tel alle legers van de lidstaten bij elkaar op en Europa heeft een groter leger dan de Verenigde Staten. Het is echter te eenvoudig om te denken dat een Europees leger de EU slagvaardiger maakt of de Europese identiteit zou versterken – al zou het wel een enorme geldbesparing opleveren.

Als een Europees leger wil zeggen dat nationale legers ophouden te bestaan en opgaan in een supranationale Europese structuur, dan is een dergelijke situatie onwenselijk en onhaalbaar. Het is onwenselijk omdat het teveel 'hard power' is voor 'soft power'-Europa. Een Europees leger is daarnaast onhaalbaar omdat soevereine staten een zeer belangrijke rol blijven spelen binnen de internationale betrekkingen. Staten moeten daarom niet hun geweldsmonopolie afstaan aan Brussel. Het is verstandig er allereerst voor te zorgen dat Europa een gemeenschappelijke visie op het veiligheids- en buitenlandbeleid heeft. Als dit lukt, zal de verwezenlijking hiervan zeer waarschijnlijk berusten bij een zogeheten '*coalitions of the willing*': lidstaten die het in hun belang zien, leveren een bijdrage aan Europese militaire en civiele missies.

Een ander bezwaar is dat het idee van een Europees leger niet in overeenstemming is met de Europese gedachte. Van meet af aan stond het Europese integratieproces in het teken van pacificatie en democratie. Er moest een einde komen aan een lange geschiedenis gewapende conflicten in het Oude Europa. Historisch gezien kan de totstandkoming van Europese legers worden geassocieerd met staatkundige centralisatie, de opkomst van de natiestaat, nationalisme, en met oorlog tussen die staten, en dus is zo'n leger eigenlijk in strijd met wat met wat het integratieproces beoogt. Bovendien, het opmerkelijkste van het Europese integratieproces is dat het zich onderscheidt in het zoeken én vinden van nieuwe structuren die de natiestaat aanvullen of, desgewenst, overstijgen. Spreken over een Europees leger is in dit licht misschien wel 'ouderwets' te noemen.

* Annelène Damen studeerde politieke wetenschappen aan Sciences Po Parijs en is werkzaam als projectassistent bij het Clingendael Security and Conflict Programme.

De Amerikaanse auteur Jeremy Rifkin beschrijft in zijn boek *'The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream'* hoe de Europese Unie de potentie heeft uit te groeien tot een wereldspeler, omdat zij inzet op de bescherming van mensenrechten, duurzaamheid en welvaart. De Europese postmoderne gouvernementele structuur, die driedelig is: nationaal, communautair en supranationaal, zou het antwoord vormen op de mondialisering.¹ Als we deze Europese droom nastreven is het belangrijk dat de Europese Unie haar belangen en waarden kan beschermen. Dit houdt in dat militaire middelen mogelijkerwijs worden ingezet en de EU naast een economische reus ook een wereldspeler wordt in zaken die de vrede en veiligheid betreffen.

Het Verdrag van Lissabon omschrijft de Europese waarden als: 'de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa, die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat'. Het voornemen is deze waarden uit te dragen op internationaal niveau. Daarom stelt het Verdrag van Lissabon: 'In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties'.

Deze Europese waarden worden nu niet meer bevorderd door ouderwetse imperialistische politiek, maar door de aantrekkingskracht die van de Europese Unie uitgaat en door *public diplomacy*, zoals conflictpreventie, promoten van goed bestuur, ontwikkelingssamenwerking en civiele missies. Deze laatste zijn erop gericht om bijvoorbeeld politie op te leiden, het rechtssysteem te versterken, of het in goede banen leiden van verkiezingen. Dit gebeurt vaak in het kader van stabilisatie en wederopbouwmissies op de Balkan, Afghanistan of in Afrikaanse landen. Hierbij is juist de inzet van niet-militaire middelen van groot belang. Daarvoor is geen Europees leger nodig, maar meer diplomatieke inspanning.

Een Europees leger verzwakt de Europese Unie

Een Europees leger zou de Unie kunnen verzwakken in plaats van versterken. Belangen van de Europese lidstaten op het gebied van veiligheid vallen deels samen (zoals terrorisme, nucleaire proliferatie), maar lopen ook uiteen. Staten stellen andere prioriteiten door verschillen in historisch en geografisch perspectief. Zo zullen bijvoorbeeld Oost-Europese landen sneller een harde lijn trekken tegenover Rusland, en zal Frankrijk eerder het initiatief nemen voor

1. Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Cambridge: Polity Press 2004.

een EU-missie in Afrika; zoals recentelijk die in Tsjaad. Is dit erg? Nee, want het weerspiegelt het Europese devies van *'Eenheid in verscheidenheid'*. Een Europees leger zou deze verschillen ontkennen en zodoende tot een chronisch meningsverschil leiden dat de gewenste daadkracht verlamt. Een oplossing biedt het opheffen van het unanimitéitsbeginsel. Maar dat zou onverstandig zijn zolang tenminste het geweldsmonopolie bij de soevereine staat blijft en de vorming van een Verenigde Staten van Europa een illusie. Tevens zou een Europees leger veel praktische (maar politiek zeer beladen) vragen oproepen. Denk bijvoorbeeld aan de vraag wie aan het hoofd staat van dat leger: een Franse, Britse of Duitse generaal? Wat wordt de voertaal? En hoeveel financiële middelen moeten per lidstaat worden afgedragen? Het is al een hele opgave overeenstemming te bereiken op de concrete invulling van het huidige Europese veiligheids- en defensiebeleid, laat staan dat 27 lidstaten overeenstemming bereiken over de oprichting van een Europees leger.

Conclusie

Een Europees leger past niet in de gedachte van het integratieproject van Europa. Dit proces is uniek. Het ontwerpt structuren die we niet eerder in de geschiedenis hebben waargenomen. Het beste is daarom om zich niet vast te klampen aan een 'Europees leger'. Nationale legers hoeven niet op te gaan in een supranationale structuur. Beter kan de huidige samenwerking tussen Europese legers worden versterkt. Gedacht kan worden aan een gezamenlijk hoofdkwartier voor de planning of een Europese officierenacademie. Een tussenvorm van nationale legers die in Europese *Coalitions of the willing* opereren onder Europese vlag, biedt een betere oplossing voor een slagvaardige EU dan een eigen Europees leger. De doelstellingen beschreven in de Europese veiligheidsstrategie van 2003 richten zich bovendien op conflictpreventie, wederopbouw- en civiele missies. Deze vragen eerder om een Europees *corps diplomatique* en de politieke wil bij een Europese kopgroep om hun militairen in te zetten voor EU-missies.

5. DE MEEEST CONCURRERENDE ECONOMIE TER WERELD

*Paulus Merks**

De recente Europese cijfers zijn veelzeggend. Het eurogebied kromp in het laatste kwartaal van 2008 gemiddeld met 1,6% ten opzichte van het kwartaal ervoor. Duitsland kromp in deze periode met 2,1%, Frankrijk met 1,1% en Nederland met 1%. In een recent OESO-rapport wordt voor 2009 in het eurogebied een krimp van het BBP van 4,1% geraamd. Daarnaast is er nog steeds een aantal Europese banken dat (extra) staatssteun nodig blijkt te hebben en zijn er verschillende Europese financiële instellingen die de afgelopen maanden negatieve resultaten hebben gepresenteerd. Hieruit blijkt dat de aandacht voor herstel van het functioneren van de financiële sector binnen de Europese Gemeenschap (hierna ook: 'Gemeenschap') noodzakelijk blijft.²

Toch gaat het, ondanks deze negatieve financieel-economisch berichten, met de Europese Gemeenschap heimelijk best goed.³ Er heerst binnen de Gemeenschap al ruim zestig jaar vrede, het arbeidsklimaat is stabiel, het opleidingsniveau is goed, de dienstverlening en infrastructuur voldoen en zij is een economische wereldmacht met welvarende consumenten. Door de vergevorderde integratie binnen de Gemeenschap zijn handelsbelemmeringen afgenomen, terwijl de mobiliteit van goederen, diensten, arbeid en kapitaal nog steeds toeneemt. De introductie van een interne markt gevolgd door het instellen van de Economische en Monetaire Unie (hierna: EMU) hebben hier nadrukkelijk toe bijgedragen.

Doel van de EMU, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, is bevordering van een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang door de introductie van een gemeenschappelijke munt. Zoals bekend, is op 1 januari 2002 de (chartale) euro als gemeenschappelijke munt ingevoerd in de landen van de eurozone. De landen in de eurozone voeren een gemeenschappelijk monetair en wisselkoersbeleid en ook het economische beleid in deze landen wordt nauw

* Mr. P.F.E.M. Merks is partner bij DLA Piper LLP en bestuurslid van de VDE.

1. De term 'Europese Gemeenschap' wordt hier gebruikt omdat niet zozeer sprake is van het intergouvernementele karakter maar veeleer van het gemeenschapskarakter van de Europese Unie.

2. Daarentegen zijn de aandelenkoersen van opkomende markten met 35% gestegen sinds hun bodem eind 2008. De Chinese beurs staat thans alweer ruim 60% hoger en zelfs in het door de recessie zwaar getroffen Amerika is de beursindex met meer dan 25% gestegen. Aan de beursbewegingen valt te zien dat de krachtigste economieën die van landen als China, Brazilië en andere 'emerging markets' zijn, dat het herstel begint aan de onderkant van de economie, namelijk bij de grondstoffenprijzen (koper, ijzererts, aardolie) en dat de altijd vitale Amerikaanse economie waarschijnlijk het slechtste stuk van de economische neergang achter de rug heeft. Europa is, zoals altijd, hekkensluiter. Zie ook: J. van Duijn, 'Glas halfvol', *De Telegraaf* 18 april 2009.

3. Vergelijk: J. Rifkin, *The European Dream*, New York: Tarcher/Penguin 2004.

gecoördineerd. De mobiliteit binnen de interne markt is hierdoor toegenomen als gevolg van het wegvallen van valutarisico's en een afname van transactiekosten.

De totstandkoming van de EMU heeft er ook toe bijgedragen dat lidstaten hun eigen monetaire bevoegdheden met betrekking tot interestpercentages en wisselkoersen hebben overgedragen aan de Europese Centrale Bank. Hierdoor werd de eurolanden een belangrijk gereedschap ontnomen, waarmee een eigen (nationale) politiek kon worden gevoerd, zowel economisch als structureel. Het gevolg hiervan is dat in tijden van recessie, zoals zeer recent weer ondervonden, de individuele EMU-landen niet langer in staat zijn om nationale economieën te stimuleren door de eigen munt te devalueren of interestpercentages te verlagen. De enige economische middelen waar de EMU-landen nog over beschikken, zijn de sturing in uitgaven, arbeidsmarktpolitiek en – jawel – belastingen.⁴ Dit laatste verklaart ook de gehechtheid van de lidstaten aan hun fiscale autonomie.

Vanuit economisch perspectief is er weinig reden om op Europees niveau te sturen met de heffingen naar het inkomen van natuurlijke personen. Die behoefte is er zeker wel op het niveau van ondernemingen. De verklaring daarvan is betrekkelijk eenvoudig: de invloed van ondernemingen op de economie is vele malen groter dan die van natuurlijke personen, terwijl daarnaast ondernemingen ook veel vaker en omvangrijker buitenlandse activiteiten ontplooiën waarbij verstoringen ten gevolge van dispariteiten zich eerder manifesteren en veelal zeer substantieel zijn.⁵

Onder meer deze constatering hebben er indertijd toe geleid dat vanaf de oprichting van de Gemeenschap (destijds EEG) in 1957, de vennootschapsbelasting bijzondere aandacht heeft gekregen als een belangrijk element voor de totstandkoming en vervolmaking van de interne markt. Studies als het Tinbergen-rapport,⁶ het Neumark-rapport⁷ en het Tempel-rapport⁸ gingen vooraf aan een groot aantal initiatieven, bedoeld om de vennootschapsbelasting binnen de Gemeenschap op enigerlei wijze te harmoniseren. Deze initiatieven waren weinig succesvol. Zo kwam een conceptvoorstel uit 1988 om de fiscale grondslag voor ondernemingen te harmoniseren en meer recent een voorstel voor het invoeren van Home State Taxation nooit verder dan het bureaublad van de bedenkers, dit vanwege de fiscaal Europese apathie van de meeste lidstaten.⁹

4. Belastingen in ruime zin, inclusief – bijvoorbeeld – aardgasbaten.

5. Zie P. Kavelaars 'Naar een Europese winstgrondslag (deel 1)', *Weekblad Fiscaal Recht* 2008, p. 1184.

6. J. Tinbergen, *Reshaping the International Order: a report to the Club of Rome*, New York: Dutton 1976.

7. Neumark was voorstander van een gesplitst tarief voor de vennootschapsbelasting in alle Europese lidstaten. In zijn voorstel bedraagt de vennootschapsbelastingdruk op uitgekeerde winsten 25% en op ingehouden winsten 50%. Zie: F. Neumark, *Rapport van het Fiscaal en Financieel Comité*, Brussel/Luxemburg: EEG 1962.

8. 'Corporation and Individual Income Tax in the European Communities' of het 'Tempel rapport', Brussel: 1971.

9. Daarentegen hebben de lidstaten wel snel ingezien en geaccepteerd dat economische integratie meer samenwerking vereist op het gebied van belastinginning.

In het concept van een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag voor de vennootschapsbelasting (in de Engelse afkorting: CCCTB) zit potentieel wel – en meer – muziek. De CCCTB vindt zijn oorsprong in het ‘Commission Staff Working Paper’ over de vennootschapsbelasting in de interne markt, in de wandelgangen het Bolkestein-rapport genoemd. De Europese Commissie is van mening dat grondslagharmonisatie in combinatie met de consolidatie van Europese winsten en verliezen voordelig is voor het bedrijfsleven in termen van administratieve lasten en – nog belangrijker – ongelijkheid tot grensoverschrijdende verliesverrekening. CCCTB houdt in dat de fiscale winst van de hele onderneming (dus inclusief alle EU-dochters en -filialen) wordt vastgesteld volgens een nieuw te ontwerpen, EU-breed geldende grondslag voor bedrijfswinsten: de CCCTB. Vervolgens wordt deze gezamenlijke geconsolideerde winst verdeeld over de lidstaten waar deze ondernemingen actief zijn volgens een nader vast te stellen verdeelsleutel. Elke lidstaat kan op het aan hem toerekenbare deel van die gezamenlijke winst vervolgens afzonderlijk zijn eigen nationale tarief toepassen.

De oorzaak dat het CCCTB-project nog steeds niet is afgerond, ligt niet zozeer bij de Europese Commissie maar bij de eis van unanimiteit voor EU-besluiten over belastingkwesties. Deze eis, gekoppeld aan de grote verschillen van inzicht tussen de lidstaten over de wenselijkheid om voortgang te maken op dit terrein, hebben geleid tot een langetermijnimpasse. Indien men al tot gezamenlijke actie wenst over te gaan, verschilt men van mening over de manier waarop en de datum per wanneer. Die verschillen van inzicht worden verklaard uit prioriteit voor het eigen (korte termijn) nationaal belang, uit verschillen tussen de belangen van de verschillende lidstaten en uit de politiek verschillende visies.¹⁰ Aldus behoudt de vennootschapsbelasting haar ontregelende effect op het functioneren van de gemeenschappelijke markt.

De wereldwijde trend dat het belang van de vennootschapsbelasting in de strijd om buitenlandse investeerders toeneemt, vindt binnen de Europese Gemeenschap in *fast motion* plaats. Dit omdat de andere, *niet*-fiscale, vestigingsplaatsfactoren hier vrijwel identiek zijn.¹¹ Gedegen infrastructuur, een aardige kwaliteit van leven, goedgeschoolde, meertalige en flexibele arbeidskrachten en een actief met de potentiële investeerder meedenkende overheid zijn in alle EU-lidstaten te vinden. Dit alles verhoogt de status van een factor waar binnen de Gemeenschap nog wel flink mee gekoketteerd en geconcurrereerd kan worden: de vennootschapsbelasting.¹²

Richtlijn nr. 77/799/EEC, gewijzigd door richtlijn nr. 2004/106/EC op 16 november 2004, ziet in dit verband op wederzijdse hulp tussen de fiscale autoriteiten van lidstaten.

10. De politiek verschillende visies in kwestie zien op concurrentie versus harmonisatie of regulering, op federalisme versus nationale soevereiniteit en op hoge versus lage belastingdruk. Zie ook: ‘Belastingconcurrentie en harmonisatie. Lustrumcongres 50 jaar NOB, toespraak door H.O.C.R. Ruding’, *Weekblad Fiscaal Recht* 2005, p. 23.

11. Hierop bestaan enkele uitzonderingen. Zie C. Pinto, *Tax competition and EU Law* (diss. UvA Amsterdam) 2002, p. 42.

12. Ook politieke overwegingen kunnen meespelen in de toename van het be-

Het gevolg hiervan is dat de statutaire vennootschapsbelastingtarieven binnen de Gemeenschap het afgelopen decennium aanzienlijk zijn gedaald. Toch dienen lidstaten niet te focussen op tariefverlagingen. Tariefverlagingen zullen niet voldoende blijken te zijn om buitenlandse concurrenten voor te blijven of dichterbij te komen. Allereerst gaat het uiteindelijk niet om het nominale tarief (ook statutaire tarief genoemd) maar om het effectieve tarief; dus het nominale tarief afgezet tegen de belastinggrondslag. Verlaging van de nominale tarieven gaat immers doorgaans gepaard met een verbreding van de grondslag of een andere vorm van lastenverzwaring voor het bedrijfsleven.

Natuurlijk is het nominale tarief een eerste indicator van het fiscale vestigingsklimaat, terug te vinden in de basale landenvergelijkingen. Ook zal een hoog of laag nominaal tarief zonder twijfel een psychologisch effect hebben. Maar het is een onderschatting van binnen- en buitenlandse investeerders om te denken dat zij zich zullen blindstaren op nominale tarieven. Aldus zet een nominale, budgettaire neutrale, tariefverlaging per saldo weinig zoden aan de dijk.

Daarnaast kent ook een nominale, maar *effectieve*, tariefverlaging nadelen. Zo heeft een effectieve tariefverlaging een hoog 'auto van de buurman'-effect. Heeft buurman X een nieuwe auto, dan buurman Y snel ook (en graag groter). Verlaagt lidstaat X het effectieve vennootschapsbelastingtarief, dan lidstaat Y ook.¹³ Een daling van het effectieve vennootschapsbelastingtarief in lidstaat X betekent weliswaar lagere productiekosten voor in lidstaat X gevestigde bedrijven en zal, bij een gelijkblijvende winstopslag, leiden tot lagere prijzen, maar deze trend zal dan ook plaatsvinden in lidstaat Y. Relatief zal het nettorendement van een investering in lidstaat X dan niet verbeteren. Om deze redenen zal het internationale bedrijfsleven niet sneller kiezen voor een land en zal de zo gewenste toename van investeringen en daarmee de arbeidsparticipatie niet plaatsvinden. De concurrentiepositie van binnenlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse concurrenten zal op deze manier dus niet noemenswaardig wijzigen.

Kortom, nominale noch effectieve tariefconcurrentie biedt dé oplossing. In plaats van elkaar fiscaal te beconcurreren dienen lidstaten de handen ineen te slaan. Ondernemingen die binnen de Gemeenschap grensoverschrijdend opereren dienen zo min mogelijk te worden gehinderd. Verstoringen ten gevolge van dispariteiten dienen zo veel mogelijk te worden weggenomen. Het eerder besproken CCCTB-project, waarbij de winstgrondslag van bedrijven Europees wordt geüniformeerd, is in dit kader een hoopgevend initiatief. Een initiatief dat smaakt naar meer. Indien wordt vastgehouden aan de Lissabon-agenda en de

lang van de vennootschapsbelasting als een vestigingsplaatsfactor. Zo noemt P.D. Enrich drie politieke overwegingen, waaronder het imago van politici ('het is beter om iets te doen dan om niets te doen'). P.D. Enrich, 'Saving the states from themselves: Commerce clause constraints on state tax incentives for business', *Harvard Law Review* vol. 110 377/1996, p. 378 e.v.

13. Deze ongebreidelde belastingconcurrentie via tarieven heeft ook tot gevolg dat bedrijven mogelijk niet langer meebetalen voor collectieve voorzieningen (onderwijs, infrastructuur) waarvan zij groot profijt hebben. Zie ook F. de Kam, 'Vennootschapsbelasting op haar retour', op <http://vpb2007.minfin.nl>.

daarin vastgelegde doelstelling van de EU om tegen 2010 de meest concurrerende economie ter wereld te zijn, valt er geen tijd te verliezen.¹⁴

14. Zie voor antwoorden van de heer Barroso, namens de Europese Commissie, op schriftelijke vragen als 'Hoe waarschijnlijk acht de Commissie het, op basis van haar eigen interne voortgangsrapportages en andere beschikbare studies, dat de EU tegen 2010 de meest concurrerende economie ter wereld is?' en 'Welke evaluaties heeft de Commissie uitgevoerd, in het licht van de huidige wereldwijde financiële crisis, om de strategie van de Lissabon-agenda bij te stellen en om manieren vast te stellen waarop de doelstellingen van de Lissabon-agenda nog steeds kunnen worden behaald, ondanks de huidige onrust?' <http://www.europarl.europa.eu>, E-5844/2008, 12 december 2008.

6. ANGST IS EEN SLECHTE RAADGEVER. EUROPEES STRAFRECHT: JA OF NEE

*Harm Frenken**

Inleiding

Wat moeten we doen: vasthouden aan 28 strafrechtelijke stelsels of komen tot één gezamenlijk Europees strafrechtelijk stelsel? Zijn we bereid een deel van onze soevereiniteit op te geven of houden we angstvallig vast aan oude 'normen en waarden'.

De stelling van dit artikel is dat de lidstaten van de Europese Unie eigenlijk geen keuze hebben. Het nationale strafrecht moet plaats maken voor een gezamenlijk Europees strafrechtelijk stelsel.

Wat begonnen is als een economische samenwerking tussen enkele landen, is inmiddels uitgegroeid tot een economische wereldmacht die de concurrentie met de Verenigde Staten en het Verre Oosten ruimschoots aan kan. In dat verband zijn de burgers van Europa er met z'n allen flink in welvaart op vooruitgegaan. En wat te zeggen van een vakantie zonder grenscontroles en met één munt? Naar mijn mening slaat de Europese balans door naar de positieve zijde, althans waar het de economie betreft en het gemak van de inwoners van de lidstaten.

Tijd voor een volgende stap in het proces

Hiermee is een degelijke basis gelegd voor de volgende stap, de vorming van een Europees strafrechtelijk systeem waarvoor de nationale systemen uiteindelijk moeten wijken. Waarom?

Als gevolg van de economische samenwerking tussen inmiddels 27 lidstaten is de Europese mobiliteit over de grenzen heen sterk toegenomen. Zelf woon ik in Limburg, op een kwartiertje rijden van de Belgische grens en een half uurtje van de Duitse grens. Het gemak waarmee ik tegenwoordig de grens oversteek, is sterk toegenomen. En dat geldt in het algemeen. Maar wat gebeurt er als iemand kwade bedoelingen heeft, of zonder opzet het strafrecht schendt? Enkele voorbeelden mogen het antwoord geven.

Voorbeelden

Iemand maakt deel uit van een internationaal georganiseerd crimineel samenwerkingsverband. Hij woont in Zuid-Frankrijk waar het leven goed is, hij pleegt zijn misdrijven in Nederland waar de straffen mild zijn en investeert zijn illegaal verkregen inkomsten in Spanje waar de grond goedkoop is. Op het moment dat de persoon in kwestie na het plegen van een misdrijf de grens oversteekt en ver-

* Harm Frenken is masterstudent Nederland recht (profiel strafrecht) en masterstudent Forensica, Criminologie en Rechtspleging aan de Universiteit Maastricht.

volgens wordt aangehouden, moeten er allerlei formaliteiten vervuld worden alvorens hij uitgeleverd kan worden aan het land waar het misdrijf gepleegd is. Door de invoering van het Europese aanhoudingsbevel is deze rompslomp aanzienlijk minder geworden. Maar het risico dat Paul Kapteyn in zijn *'Markt zonder Staat'* uit 1993¹ al beschrijft, blijft bestaan. Misdadigers maken gebruik van de mogelijkheden van de eenwording. Dat vraagt om een adequate reactie. We zullen de negatieve effecten van de eenwording op het niveau van de Europese Unie zelf moeten bestrijden.

Dit is van extra belang nu voormalige Oostbloklanden zijn toegetreden tot de Europese Unie. Zij zijn, zoals bekend, minder welvarend dan de staten in het Westen en voeren een ander straf- en detentiebeleid. Wie als arme Roemeen in het rijke Westen een paar inbraken pleegt, kan thuis zijn familie onderhouden. Inbreken is dan letterlijk een vorm van overleven. Bovendien maakt de mildheid van straf en van detentie in met name Nederland de misdaad extra aantrekkelijk voor wie van verre komt.

Maar ook dichterbij huis heerst deze verleiding. Wetgeving en strafmaat tussen Duitsland, België en Nederland lopen zo sterk uiteen dat het de moeite loont de verschillen uit te buiten. Het klassieke voorbeeld is hier drugs. In Nederland wordt de verkoop van softdrugs gedoogd. Je mag het kopen en bij je hebben op straat (voor eigen gebruik). Maar als je Maastricht verlaat, word je mogelijk vijf minuten later al aangehouden door de Belgische politie. Enkel en alleen het overschrijden van een denkbeeldige lijn (want de grenzen zijn opgeheven als gevolg van het Verdrag van Schengen) bepaalt of je strafbaar bent of niet. Een ander maar tegengesteld voorbeeld is het kopen van bepaalde vuurwapens die in België zijn toegestaan en in Nederland verboden. Wat dit betreft is Europa een groot Baarle geworden, dat deels in België en deels in Nederland ligt. Hier regeren twee verschillende strafrechtelijke systemen in een en dezelfde straat waardoor het strafrecht zelf en het geloof erin wordt ondergraven.

Het belang van strafrechtelijke eenwording

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat door de economische eenwording van de Europese Unie, er in strafrechtelijk opzicht vreemde situaties kunnen ontstaan. Gelijkwaardige delicten en delinquenten worden ongelijk behandeld, met het 'shoppen' door criminelen als gevolg. Aangezien het strafrecht gebaat is bij duidelijkheid, kenbaarheid en rechtszekerheid, wordt het tijd om het in gelijke pas te brengen met de economische vooruitgang.

Maar hoe? Bij de vorming van een Europees stelsel kunnen we kiezen uit het beste van niet 2, maar zelfs 27 'werelden'. Dat zou moeten leiden tot één strafrechtelijk stelsel voor de hele Unie waar iedereen bij gebaat is, politie en justitie, rechters en advocaten, slachtoffers, en de criminelen zelf misschien. De opsporing wordt immers eenvoudiger, misdrijven worden sneller opgelost omdat we allemaal dezelfde methodes en technieken gebruiken, uitlevering wordt een kwestie van korte duur, straffen en detentie worden gelijkwaardig, advocaten kunnen in heel

1. P.J.H. Kapteyn, *Macht zonder staat* (Nieuwe didactiek voor bestuur en politiek, nr. 3), Bussum: Coutinho 1993.

Europa hun werk doen net als de rechters. En de criminelen? Zij zullen vaker en sneller worden gepakt maar ook meer humaan worden behandeld.

Deze unificatie heeft ook nadelen, uiteraard. Nederland zal zijn softdrugsbeleid moeten verdedigen tegen stevige kritiek van buitenaf. Maar daarnaast komt ook het Belgische wapenbeleid onderdruk te staan. En zou het niet goed zijn als in Italië geen rechts-extremistische voorwerpen verkocht mogen worden en als de detentieomstandigheden en het straf(proces)recht in het voormalige Oostblok verbeterd worden, evenals de rechten van verdachten?

Kapteyn schreef in 1993 al dat Nederland bij dit soort onderhandelingen wellicht iets van zijn eigen stelsel moet prijsgeven om daarmee het geheel van de Unie op een hoger niveau te brengen. Het gaat om synergie, het samengaan der delen levert meer op dan de som der delen. Soms moet je zelfs eerst een stapje terug doen, alvorens er twee naar voren te kunnen maken. Het bewijs is toch al geleverd door de economische samenwerking? Van oudsher is er een krampachtige, ongefundeerde angst om soevereiniteit op te geven. Maar angst is een slechte raadgever.

7. GROENE POLITIEK VEREIST SOCIAAL EN DEMOCRATISCH FUNDAMENT

*Dorette Corbey**

Milieu beleid is Europees beleid. Luchtvervuiling en vervuilde rivieren stoppen immers niet bij de grens. Om in Brussel slimme en effectieve milieumaatregelen te kunnen nemen is steun van het 'maatschappelijk middenkader' onontbeerlijk. Democratie kan niet functioneren zonder goede consultatie, zonder draagvlak. Helaas is de inbreng van de samenleving niet altijd evenwichtig. Vaak hebben grote bedrijven meer mogelijkheden te lobbyen dan bijvoorbeeld, de vakbeweging, de milieuclubs of de gewone burgers. Het is aan politici om de balans te vinden, en om er op te letten dat alle belangen gehoord worden. Dat is een voorwaarde voor het goed functioneren van de democratie.

In Brussel worden door politici steeds nieuwe milieuwetten aangenomen om Europa schoner en duurzamer te maken. Politici krijgen veel informatie van lobbyisten, die in Brussel net als in Washington veel invloed hebben. Op zich is er niets mis met het verstrekken van informatie. Helaas zijn het bij milieudossiers echter vooral industriële lobbyisten die de toon aangeven. Milieuorganisaties doen wat ze kunnen, maar hebben vaak niet de invloed om wetsvoorstellen naar hun hand te zetten. Meer invloed van vakbonden, consumentenorganisaties en patiëntenorganisaties is hard nodig om ervoor te zorgen dat politici beslissingen nemen op basis van informatie, die in balans is.

Een paar voorbeelden.

Onlangs riepen Nederlandse werkgevers, werknemers en milieuorganisaties het kabinet op tot een Green New Deal om de economische malaise én klimaatverandering op te lossen. Heel goed. Maar eind vorig jaar riepen de werkgevers (mét de vakbonden) nog om het op de lange baan schuiven van klimaatbeleid. De Europese Unie heeft zich tot doel gesteld in 2020 de uitstoot van broeikasgassen met twintig procent te verlagen. Eén van de instrumenten om dit doel te bereiken is het Europese emissiehandelssysteem ETS. Dat is eind vorig jaar herzien. In het ETS krijgen grote industriële en energiebedrijven een aantal rechten voor CO₂-uitstoot. Vervuult een bedrijf meer, dan moet het rechten bijkopen op de markt. Dit systeem stimuleert investeringen in schone, energiezuinige technologie. Op dit moment krijgen bedrijven de meeste CO₂-uitstootrechten nog gratis. Als het aan het Europees Parlement ligt, moeten bedrijven deze rechten vanaf 2013 op een veiling gaan kopen. Hierdoor wordt de CO₂-uitstoot doorberekend in de prijzen van de eindproducten en worden schonere producten relatief goedkoper. De vervuiler betaalt dus. Voor bedrijven die moeten concurreren met landen als China waar geen klimaatbeleid is, zijn uitzonderingen voorzien. Dat is belangrijk, want we moeten voorkomen dat nieuwe investeringen alleen gedaan worden in landen die geen klimaatbeleid voeren. Verplaatsing van bedrijven naar China, India of Vietnam levert geen milieuwinst op, maar kost in Europa wel banen. Daar schieten we natuurlijk niets mee op. Voor de industrie

* Dorette Corbey zit sinds 1993 namens de PvdA in het Europees Parlement.

waren deze uitzonderingen echter niet genoeg, zij lobbyde tégen het veilen van emissierechten. Onverstandig want duurzame energie en energiezuinige gebouwen kosten op korte termijn geld maar leveren op lange termijn besparingen op. Deze investeringen leveren veel banen op, ook op korte termijn, en zijn goed voor de werkgelegenheid. De afgelopen jaren zijn volgens cijfers van de Europese Commissie al driehonderdduizend banen gecreëerd in de duurzame sector. In Duitsland verwacht de milieubeweging dat er anderhalf miljoen nieuwe banen komen in de duurzame energie en milieutechnologie. Het Europees vakverbond verwacht eveneens een toename van de werkgelegenheid. Er waren dus goede redenen om voor een effectief ETS te zijn, maar de industrielobby heeft met succes gepleit voor verwatering en versoepeling van de maatregelen.

Een ander voorbeeld is de Europese richtlijn voor luchtkwaliteit. De aanpak van luchtvervuiling is goed voor het milieu én voor astmapatiënten. Al een korte blootstelling aan luchtvervuiling verergert astma. Langdurige blootstelling is zelfs dodelijk. Per jaar sterven er in Nederland 18.000 mensen 10 jaar eerder door. Het Europees Parlement nam eind 2007 een nieuwe strengere luchtkwaliteitswet aan. Goed voor de volksgezondheid. Maar het was om die wet er door te krijgen vaak vechten tegen de bierkaai. Veruit de meeste aandacht ging namelijk niet uit naar de schadelijke gezondheidseffecten van fijnstof, maar in Nederland naar het stilleggen van bouwprojecten omdat daar de luchtkwaliteitsnormen niet gehaald werden. De bouwlobby wist de publieke opinie te beïnvloeden zodat de nieuwe wet in de media werd afgeschilderd als een aanval op de Nederlandse bouwnijverheid. Als patiëntenorganisaties zich in Brussel hadden ingezet voor de richtlijn luchtkwaliteit was het resultaat misschien nog beter geweest.

De lobby van de industrie speelde ook in andere dossiers een belangrijke rol. Zo wist de machtige autolobby de CO₂-normen te verwateren, de chemie wist het aantal stoffen dat onder de chemicaliënrichtlijn valt drastisch te verminderen, de luchtvaart kon de eigen verplichtingen luchtig houden. De grote invloed van het bedrijfsleven heeft mede te maken met de werkwijze van het Europees Parlement. Anders dan de Tweede Kamer herschrijft het Europees Parlement de wetteksten tot in detail. Elk lid van het EP kan amendementen indienen en dat levert per wetsvoorstel honderden, zo niet duizenden amendementen op. Die amendementen worden vaak aangereikt door lobbyisten vanuit het bedrijfsleven, maar ook vanuit bijvoorbeeld milieuorganisaties. Parlementariërs hebben geen tijd om alle amendementen door te nemen, ze krijgen advies en soms hele stemlijsten aangeboden door, opnieuw, lobbyisten. Dat kan natuurlijk anders en beter.

Het Europees Parlement doet er goed aan het democratisch proces te bewaken. Natuurlijk is de inbreng van belanghebbenden nuttig en nodig. Maar het is aan parlementariërs om zich te beschermen tegen eenzijdige informatie en het is aan het Europees Parlement als geheel om zijn werkwijze wat minder te richten op technische details. Dat maakt het parlement ook toegankelijker en beter te volgen voor de kiezers. Het maatschappelijk middenveld kan zich de komende jaren dan nadrukkelijker laat gelden in Brussel. Naast het tromgeroffel van bedrijfslobbyisten is de stem van vakbonden, milieuorganisaties en consumentenbonden hard nodig.

8. EUROPA EN HET UITGESTELDE ONTWIKKELINGSDEBAT

*Godelieve van Heteren**

‘Ontwikkelingssamenwerking kan basis zijn voor globaal economisch herstel’. Zo luidde de kop van het persbericht dat J.M. Barroso tezamen met ontwikkelingseurocommissaris Louis Michel deed uitgaan een week na de G20-top in Londen begin april 2009. Op die dag lanceerde de Europese Commissie het document ‘Supporting developing countries in coping with the crisis’. Het omvatte Europa’s visie op hoe ze ontwikkelingslanden wil bijstaan bij het opvangen van de gevolgen van de financiële crisis nu 90 miljoen mensen naar schattingen van het IMF en de Wereldbank in armoede dreigen terug te zakken.

Volgens critici is het een veel te mager document vergeleken bij de enorme reddingsacties die nu wereldwijd voor het herstel van het financiële systeem in gang zijn gezet. Maar voor andere Europa-watchers vormt het geschrift een teken dat Europa zich – althans op papier – aan een aantal ontwikkelingsafspraken wil houden en deze zelfs wil intensiveren. Opnieuw werd in het memorandum concreet commitment uitgesproken voor het handhaven en opschalen van officiële ontwikkelingsgelden (Official Development Aid, ODA) en het blijven streven naar het behalen van de Millennium Development Goals. Een groot aantal investeringen zou met hulp van de European Investment Bank naar voren worden gehaald: zoals countercyclische investeringen in infrastructuur, energie- en klimaatmaatregelen en maatregelen om de financiële stromen in kwetsbare landen te verbeteren en sociale bescherming van de armste landen te bewaken, naast maatregelen ter bevordering van werkgelegenheid en een stevige inzet op duurzame landbouw, vergroening, het eerlijker maken van handelsverhoudingen en inzet voor een echt open economie.

De EU gaat hierbij niet over een nacht ijs. Het lijkt soms een goed bewaard geheim, maar de EU (hier gezien als de Europese Commissie en lidstaten tezamen) neemt 52% van de wereldwijde officiële ontwikkelingsgelden voor haar rekening (EU: 49 miljard euro in 2008). De Europese Commissie heeft delegaties in bijna alle ontwikkelingsgebieden ter wereld. En dat gaat dus ook steeds nadrukkelijker gepaard met het innemen van posities in de mondiale ontwikkelingsdebatten.

Die debatten kennen verschillende gedaanten. Er zijn dus ook heel verschillende gesprekken denkbaar over de relaties tussen Europa, ontwikkelingsorganisaties en ontwikkelingsagenda’s. Waar voorheen de EU vooral gezien werd als een interessante institutionele donor waar geld te halen viel, nemen tegenwoordig zowel de EU als internationale civil society organisaties vitale posities in, in wat in het jargon de snel veranderende ‘hulparchitectuur’ wordt genoemd. In een

* Godelieve van Heteren is consultant Europa Arena, voormalig directeur van ontwikkelingsorganisatie Cordaid en van 2002 tot 2006 Tweede Kamerlid voor de PvdA.

steeds kleiner wordende wereld treft een toenemend aantal civiele partijen die inzet willen plegen voor ontwikkeling, de Europavertegenwoordigers ook in tal van platforms. Er zit in die wereldwijde interacties dus heel veel beweging. Dat leidt tot te veel versnippering, zeggen de critici. Naar schatting zijn alleen al vanuit de OECD-landen meer dan tweeduizend grote internationale ngo's rond ontwikkelingsthema's actief. De EU zou mogelijk een rol kunnen spelen om die fragmentatie tegen te gaan. Maar zover is het nog lang niet, want er blijft een afstand tussen de EU en de wereld van civiele inspanningen.

Ik wil hier daarom niet ingaan op de legio anekdotes die inmiddels al wel circuleren als gevolg van de toenaderingen op allerlei werkvloeren tussen vertegenwoordigers van de Europese Unie en civiele partijen; de gesprekken in de burelen van Brussel of Burundi, Kinshasa of Bogota. Wat me meer intrigeert is het gat dat ondanks deze toename van ontmoetingen blijft gapen tussen het gros van de interne conversaties rond Europees ontwikkelingsbeleid enerzijds en de aanzetten tot een ander gesprek dat nu nog schuilgaat onder de maatschappelijke onrust over zowel 'het Europaproject' als 'de ontwikkelingsindustrie'. Die laatste conversaties interesseren me, want ze lijken uitingen van een veel fundamentele vraag naar wat ontwikkeling eigenlijk is of moet zijn in deze wereld.

Een voorbeeld van de meer intern gerichte conversaties over de Europese ontwikkelingsinspanningen betrof recentelijk een cluster discussies dat door de Adviesraad Internationale Vraagstukken in het uiterst heldere advies *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking* in mei 2008 uit de doeken werd gedaan. Dat cluster handelt over wat de belangrijkste organisatorische consequenties voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zouden kunnen zijn van recente ontwikkelingen in Europa.

In die debatten gaat het bijvoorbeeld over de mogelijke winst van het ratificeren van het Verdrag van Lissabon. Dat Verdrag voorziet namelijk voor het eerst in een rechtsgrondslag voor humanitaire hulp en onderlijnt nadrukkelijker dan voorheen dat bestrijding van armoede het hoofddoel is van het Europese ontwikkelingsbeleid. Ontwikkelingssamenwerking is dus een eigenstandig beleidsterrein. Welke gevolgen dit heeft voor de plaats van die thema's in het Europese buitenlands beleid, was vervolgens één van de vragen. Ook refereren zulke debatten vaak aan het feit dat de Europese Commissie sinds de millenniumwisseling belangrijke hervormingen in gang had gezet om meer overzicht te scheppen in het oerwoud van financiële instrumenten die haar voor ontwikkelingsprogramma's ter beschikking stonden en deze in 2007 van 35 naar nog slechts 10 heeft teruggebracht. Brengt dat echt helderheid in de financieringsstromen?

Daarnaast zijn er de laatste jaren afspraken gemaakt tussen de Europese lidstaten en de Europese Commissie waarin is vastgesteld om de ontwikkelingsgelden in 2010 te verhogen tot minstens 0,51% (en liefst 0,56% gemiddeld) van het bruto nationaal inkomen voor de oude lidstaten (en 0,17 voor de nieuwe), om uit te komen op 0,7% BNI in 2015. Wat zou dat kunnen betekenen voor de machtsverdeling in de ontwikkelingsagenda tussen Brussel en de lidstaten? En hoe gaan de in 2005 en 2007 overeengekomen 'Europese Consensus voor Ontwikkeling' en de 'Gedragscode inzake Complementariteit en Werkverdeling' uitpakken? Dat zijn overeenkomsten waarin wordt aangestuurd op een veel betere onderlinge

afstemming van ontwikkelingsinspanningen vanuit de EU en de 27 lidstaten, door bijvoorbeeld per land een *lead donor* aan te wijzen, en landen slechts toe te staan in maximaal drie sectoren als donor werkzaam te zijn. Dit alles om 'kluitjesvoetbal' tegen te gaan. En wat gaat de opgepluste hoge vertegenwoordiger voor buitenlands beleid en veiligheid precies doen, wanneer die ook vicevoorzitter van de Europese Commissie is en de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken moet leiden? Wat betekent dit voor de coördinatie van Europees ontwikkelings- en buitenlandbeleid?

Veel van dergelijke discussies laten zich vooral lezen als een ware worsteling met institutionele vormgeving. Het gaat dan over het verdelen van verantwoordelijkheden, het in banen leiden van financieringsstromen en het vergroten van organisatorische helderheid en effectiviteit. Het zijn voor de betrokkenen hoogst relevante en fascinerende gesprekken, maar ze brengen geen mensenmassa's op de been. Ze blijven een conversatie op ambtelijk en statelijk niveau en laten ngo's vaak buiten beeld of plaatsen die in de rol van uitvoerder van programma's. Ngo's zelf verhouden zich tot bovengenoemde gesprekken meestal als lobbyist en verkenner van de mogelijkheden om de EU-organen voor de eigen kar te spannen en financiële ingangen te vinden voor de eigen programmering.

Een ander, meer fundamenteel gesprek wordt in deze beleidsomgeving daardoor jammerlijk lang uitgesteld. Terwijl aanzetten voor dat tweede type conversatie zich wel op allerlei manieren aandienen. Dat substantieelere gesprek zou moeten gaan over wat ontwikkelingsagenda's in deze tijd van wereldwijde interdependenties voorstellen. Waar vertegenwoordigers van Europese ontwikkeling en mensen die zich willen inzetten voor wereldwijde ontwikkeling elkaar in zo'n gesprek wel treffen, zijn de verhoudingen ineens ook anders. Want in zo'n conversatie komt de legitimiteitsvraag van ontwikkelingsinspanningen veel prangender naar voren. Daar gaat het veeleer om een worsteling met de vraag wat armoede bestrijdt of de bestrijding daarvan ophoudt. Om de vraag wie de agenda mag zetten en het schaarse goed mag verdelen. Om de vraag van wie het land is, en van wie de wereld. Kortom, om vragen die dieper raken aan de huidige worsteling met de wereld: wie krijgt welke plaats onder de zon?

Dat gesprek werd afgelopen jaar bijzonder scherp geagendeerd in een voordracht van oud-minister Jan Pronk tijdens het seminar *Understanding Development* in Ede. Pronk zette daar krachtig neer hoe zestig jaar ontwikkelingsinspanning, met een grote wisseling van paradigma's, ideeën en instrumenten het antwoord op de vraag naar wat nu precies de relatie tussen 'hulp' en ontwikkeling is nog niet heel veel dichterbij heeft gebracht. Pronk greep terug op zijn lange ervaring in verschillende ontwikkelingsomgevingen om 'ontwikkeling' zelf te definiëren als 'verandering die leidt tot vooruitgang, als zodanig ervaren door mensen zelf en een steeds groter aantal mensen betreffend'. Zijn werkdefinitie van 'coöperatie/samenwerking' luidde: 'alles binnen een relatie dat niet vanzelf plaatsvindt maar een zekere (politieke) sturing vergt'. Waarmee ook zijn definitie van 'ontwikkelingssamenwerking' was gegeven.

Pronk kritiseerde de huidige overspannen aandacht voor 'hulpeffectiviteit' en pleitte voor een ander debat. De wereld was in die zestig jaar ontwikkelingsinspanningen sterk veranderd, met de dekolonisatie, de onafhankelijkheidsver-

klaringen van veel naties, de verschillende globaliseringseffecten, de dramatische vormen van bewapening, het ontstaan van allerlei nieuwe technische mogelijkheden, maar ook van nieuwe sociale ordeningen en uitsluitingen, het ontstaan van nieuwe interne conflicten in landen. Ook ontwikkelingslanden zelf hadden in die jaren stormachtige ontwikkelingen ondergaan. Zo'n dynamische omgeving vergt een heel ander gesprek dan het huidige interne ontwikkelingsdebat, aldus Pronk. Hij betreurde het dat men de jaren negentig van de vorige eeuw niet beter had benut. In die jaren hadden alle ontwikkelingspartijen tegenmacht moeten helpen vormen tegen de financiële en economische machtsconcentraties, sociale en klimaatsprocessen echt op wereldschaal moeten helpen organiseren, inspanningen moeten leveren om gedeelde waarden en normen in een globaliserende wereld te zoeken en om globaliseringsbesluitvorming echt naar de publieke ruimte te tillen. Dit was – alle inspanningen van partijen daargelaten – te veel nagelaten. Het leidde Pronk tot de conclusie dat zestig jaar ontwikkelingsinspanning vooral had duidelijk gemaakt dat men radicaler moet kiezen en vanuit vier basisaannamen: (a) dat cultuur en politiek net zo belangrijk zijn als economie; (b) dat ontwikkeling altijd ook conflict is; (c) dat globalisering zeker kansen biedt, maar ook hardnekkig mensen uitsluit, en (d) dat die uitsluitingsfenomenen geen natuurwetten zijn, maar – zonder radicalere tegendruk – actief in stand worden gehouden door mensen in welstand, omdat ze gaan over de verdeling van schaarse middelen.

En dus stelde Pronk voor de resten van klassieke 'hulp' te staken en voluit te gaan voor een bredere ontwikkelingsagenda die inzet op humanitaire steun, conflictmanagement en herstel na conflicten, het echt ontwikkelen van de noodzakelijke sociale infrastructuur ter bevordering van de millenniumdoelen, forse inzet op adaptatie aan alle klimaatveranderingen, wereldwijde publieke financiering, het inrichten van een faire wereldwijde sociale en financiële infrastructuur en de verdere bevordering en financiering van wereldwijde public goods.

Dit tweede gesprek, waarvan de discussies rond Pronks voordracht een voorbeeld zijn, komt echter niet overal vanzelf tot stand. Het betekent namelijk nogal wat en op meerdere fronten tegelijk, zoals het opgeven van ons klimaatbederf, het staken van steun aan slechte regiems, het wegnemen van handelsbarrières, het opgeven van landbouwsubsidies, het echt aandacht geven aan wie worden uitgesloten, het opgeven van het meten met dubbele maten. Dat gesprek is dus omvattender, het maakt meer mensen deelgenoot, is complexer. Het is pijnlijker, want het vergt loslaten, ruimte scheppen buiten de comfortzone, macht delen. Het is om al deze redenen een uitgesteld gesprek. Toch is dat het gesprek waar individuele ngo's en Europeanen voor zouden moeten gaan en staan. Als *self proclaimed* 'ontwikkelaars'. De huidige crises laten – voor wie wil kijken – zien dat het niet anders kan. De vraag is wie durft.

9. DE UITBREIDING VAN DE EUROPESE UNIE: GRENZEN AAN DE GROEI?

*Otto Holman**

Het is nu precies vijf jaar geleden. Op 1 mei 2004 werden in de straten van Boedapest, Praag en Warschau de champagneflessen ontkurkt waar voorheen lange parades met rode vlaggen het beeld bepaalden. De solidariteit van de arbeid had plaatsgemaakt voor de euforie van het kapitaal. Het 'andere' Europa was vijftien jaar na de val van de muur en de fluwelen revoluties teruggekeerd in de moederschoot van de vrije, marktgestuurde wereld.

Deze wereld was in 2004 tijdelijk verengd tot de Europese Unie. De criteria uit Kopenhagen en de oekazes uit Brussel hadden maar liefst acht van de voormalige Oostbloklanden in afdoende mate gedisciplineerd. In het jargon van de Unie waren deze landen 'gekomen tot stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen'. Tevens hadden zij 'een functionerende marktconomie' ontwikkeld die in staat mocht worden geacht 'de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden'. Het was als een sprookje. De bevolkingen werden wakker gekust uit hun ruim veertigjarige, communistische winterslaap; de zoenende, Europa, was niet langer een vrouw maar een prins op het witte paard van de vooruitgang. Met verwijzing naar de eerste (Ierland!) en tweede (Spanje) uitbreiding werden de burgers van de nieuwe lidstaten een toekomst voorgespiegeld van economische convergentie, sociale cohesie en politieke stabiliteit. En tot voor kort leek niets een dergelijk scenario in de weg te staan.

Aan de andere zijde van het voormalige gordijn waren de elites van het 'oude' Europa overtuigd van de noodzaak van uitbreiding maar tevens beducht op de gevolgen. De historische hereniging kon alleen plaatsvinden als de Unie eerst het eigen huis aan kant had gemaakt; het is als met het nodigen van gasten ... je ruimt het huis op, geeft de wc een extra sopje ... kortom je zorgt dat de randvoorwaarden voor een gezellige samenkomst aanwezig zijn. Het open huis was echter in mei 2004 rommeliger dan ooit en de wc-bril was afgedaan met een vochtig doekje ... ogenschijnlijk schoon maar in werkelijkheid een risicovolle zitplaats. De echte opruim- en schoonmaakbeurt – de institutionele hervorming middels het Europees grondwettelijk verdrag – moest immers nog beginnen. We weten allemaal wat inmiddels de stand van zaken is. De referenda in Frankrijk, Nederland en Ierland alsmede de vooralsnog sluimerende oppositie in landen als Engeland en Tsjechië laten aan duidelijkheid niets te wensen: een groot, en naar het zich laat aanzien stijgend, aantal burgers heeft zich bekeerd tot het euroscepticisme.

Deze houding heeft in de eerste plaats te maken met de spectaculaire uitbreiding van de laatste vijf jaar en de kans op een voortzetting in de (nabije) toekomst.

* Otto Holman is universitair hoofddocent internationale betrekkingen en Europese politiek aan de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Inmiddels zijn 8 miljoen Bulgaren en 22 miljoen Roemenen deel gaan uitmaken van de fijne familie die Europese Unie heet. Dit betekent dat het aantal ooms en tantes, nichten en neven, etc. nu aardig in de richting van de 500 miljoen leden loopt (ter vergelijking: de Verenigde Staten heeft minder dan 300 miljoen inwoners, maar China zo rond de 1,3 miljard). Maar het uitbreidingsfeest houdt niet op als het aan de Europese Commissie ligt. Er zijn momenteel drie kandidaat-lidstaten (Kroatië, Macedonië en Turkije) en vijf potentiële kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Montenegro en Servië). Op basis van de voornoemde Kopenhagen-criteria (de politieke, economische en juridische voorwaarden om lid te kunnen worden van de EU) verschijnen er jaarlijkse voortgangsrapportages die de voornoemde landen op het juiste spoor moeten houden. Dit lukt in meer of mindere mate. De toetredingsonderhandelingen met Turkije (met een bevolkingsomvang van 72 miljoen niet voor iedereen een welkome extra gast aan tafel) staan al geruime tijd op een lager pitje.

Kort en goed, de uitbreidingstrein dendert voort volgens de beproefde methode. Bijna dagelijks komen onderhandelingsdelegaties van de Europese Commissie en de verschillende kandidaat-lidstaten (potentieel of niet), of ambtenaren van een lagere rang, bijeen om stapje voor stapje (*creepingly* zoals de Engelsen zo mooi zeggen) de volgende uitbreidingsgolf voor te bereiden. Een wassende stroom (deel)akkoorden maakt het van tijd vrijwel onmogelijk om de trein nog te stoppen. Dit is de politiek van voldongen feiten waar de Europese Unie zo goed in is.

Tegelijkertijd is de stemming onder de familieleden van het oude Europa ronduit bedrukt te noemen. Het perspectief op familiehereniging doet de harten niet altijd en overal harder kloppen. Laten we Nederland als voorbeeld nemen. Feit is dat in ieder geval een deel van de neestemmers tijdens het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag de uitbreiding van de EU richting Turkije in het achterhoofd had. Uit een Europa-enquête van De Nederlandsche Bank van een tweetal jaren terug bleek zelfs dat 52% van de Nederlanders tegen verdere uitbreiding is. Daar komt nog bij dat ruim 60% geen vertrouwen heeft in de Europese politiek, 42% zich niet betrokken voelt bij Europa en ruim 40% het onverschillig laat of de EU ophoudt te bestaan. Het lijkt geen twijfel dat Nederland momenteel tot de meest eurosceptische landen in de EU behoort (het kan verkeren). En dat een deel van de onvrede te maken heeft met de ongebreidelde uitbreidingsdrift in het nabije verleden en de aangekondigde toetreding van met name Turkije. Het valt te vrezen dat een dergelijke mineurstemming – te pas en te onpas gevoed door populistische politieke krachten – zich niet tot Nederland of zelfs het ‘oude’ Europa beperkt. De aanstaande Europese verkiezingen vormen wat dit betreft een ware lakmoesproef. Beperken we ons wederom tot Nederland, dan is het feit dat vrijwel alle partijen eurosceptische of -kritische lijsttrekkers hebben aangesteld een teken aan de wand.

Hoe kortzichtig is dan het pleidooi voor verdere uitbreiding dat vooral in kringen van het Europees Parlement te beluisteren valt. We moeten stoppen met uitbreidingsdoemdenken, zo stellen onze volksvertegenwoordigers. Eerdere uitbreidingen werden immers eveneens bekritiseerd en zie hoe goed voormalige kandidaat-lidstaten zijn opgevangen en zie hoe zij zijn gaan floreren na toetreding. Een dergelijke argumentatie doet me denken aan een cartoon die ik jaren geleden onder ogen kreeg. De boodschap was dat door de eeuwen heen wel vaker was gedemonstreerd tegen de vooruitgang. Eén plaatje liet een demonstrant zien met een gasmasker op, protesterend tegen de opkomende (en luchtvervui-

lende) kolen- en staalindustrie. Een tweede plaatje liet een demonstrant met gasmasker gezeten in een rolstoel zien, dit keer protesterend tegen de opkomst van de auto. Een derde plaatje liet het graamte van een demonstrant zien dat – in een rolstoel en met gasmasker – protesteerde tegen kernenergie. Zo is het ook een beetje met uitbreiding: het vermeende feit dat eerdere uitbreidingen – ondanks de kritiek en het doemdenken – goed zijn ver- en afgelopen is absoluut geen garantie dat het in de toekomst ook zo zal gaan, dat de kritiek wederom onterecht zal blijken te zijn. Om de beeldspraak door te trekken, de criticaster kan dit keer wel eens geconfronteerd worden met desintegratie.

Een tweede reden voor het toenemende euroscepticisme in Europa is de elite-gestuurde verdieping van het integratieproces, vooral onder invloed van de voltooiing van de interne markt (en veel minder de introductie van de euro, een integratiestap die meestal de schuld krijgt). Uiteenlopende berichten als de verkoop van Nederlandse energiebedrijven aan het buitenland en de mogelijkheid om witte en rode wijn te mengen tot rosé worden – soms onterecht maar vaak terecht – verbonden aan de weinig diplomatieke (of tactische) bemoeizucht van ‘Europa’. De Europese Commissie is meestal de grote boosdoener en dat mag verbazing wekken in een tijd dat deze instelling meer dan ooit te maken heeft met regelschennende lidstaten. Of het nu het principe van vrije mededinging betreft of de afspraken in het kader van het stabiliteitspact, de regeerders en burgers van de lidstaten kiezen voor het nationale belang. ‘Europa’ heeft een imago-probleem. Het wordt kennelijk steeds moeilijker om te voorkomen dat Europa als zondebok wordt opgevoerd, maar het wordt bovendien ook steeds lastiger om het positieve en noodzakelijke van Europa voor het voetlicht te brengen. Het laatste is erger en op termijn fnuikender.

Paradoxaal genoeg gaan we er tegelijkertijd nog steeds stilzwijgend vanuit dat de big banguitbreiding van 2004 een ongekwalficeerd succes is (of zal worden). Weinig familieleden realiseren zich dat landen als Polen niet alleen hun handtekening hebben gezet onder de interne markt maar ook onder de monetaire unie. Anders gezegd, zij hebben zich verplicht zo snel als mogelijk is toe te treden tot de eurozone. In de taal van Kopenhagen heet het dat ‘de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven’. Om deze verplichting na te komen nemen de regeringen in de nieuwe lidstaten draconische maatregelen om bijvoorbeeld de overheidstekorten terug te dringen. Onnodig te zeggen dat dit op korte termijn negatieve sociale gevolgen met zich brengt die zich – in landen als Polen en Hongarije – dreigen te vertalen in politieke instabiliteit. Dit krijgt het laatste halfjaar de proporties van een tragedie. Het wegzakken van de muntkoersen in Oost-Europa, met name ten opzichte van de harde valuta als de euro en de Zwitserse frank, heeft veel mensen en bedrijven in de financiële problemen gebracht. Grote groepen van mensen hebben de afgelopen jaren in buitenlandse valuta geleend en worden nu geconfronteerd met een aanzienlijke stijging van hun verplichtingen. Het zou dus op zich een goede zaak zijn als de nieuwe landen spoedig lid worden van de eurozone. Daartoe moeten ze echter, zoals gezegd, voldoen aan een nieuwe reeks van criteria, waaronder een laag begrotingstekort.

Daarbij komt dat veel van de groei in de nieuwe lidstaten in de afgelopen vijftien jaar voortkomt uit de verplaatsing van West-Europese industriële ondernemin-

gen naar deze landen. De automobielsector heeft een voortrekkersrol gespeeld in de op exportgerichte modernisering van de voormalige staatsbedrijven in Midden- en Oost-Europa. Dat dreigt zich onder invloed van de kredietcrisis tegen deze landen te keren. Enerzijds zien zij hun exportmarkten inkrimpen. Anderzijds verlenen oude lidstaten steun aan hun nationale industrieën in ruil voor de toezegging dat deze gelden worden ingezet ter behoud van nationale banen. De Europese mededingingsautoriteiten ondersteunen dit economisch nationalisme vanuit de gedachte dat steun aan buitenlandse vestigingen van nationale bedrijven aldaar tot concurrentievervalsing zou kunnen leiden. Wie het dan nog weet mag het zeggen.

Het toekomstperspectief van de Unie van 27 landen is momenteel niet al te rooskleurig. De verdieping van het integratieproces lijkt op haar grenzen te stuiten. Hetzelfde kan gezegd worden ten aanzien van verdere uitbreiding. De politieke elites van Europa zouden er echter verstandig aan doen zich vooral te bekommeren om de eerste categorie grenzen (Paul Rosenmöller kan dan voor de IKON, en als de zoveelste vertwijfelde, op zoek gaan naar de geografische grenzen). Er is een chronische behoefte aan inhoudelijke vergezichten, aan toekomstvisies over waar we met het huidige Europa naar toe willen. En dan gaat het vooral om de interne samenhang binnen een Unie van verschillende ontwikkelingsniveaus en (derhalve) snelheden, veel minder om allerhande ronkende verhalen over een vermeende leidinggevende rol van de Unie in de 21ste eeuw. 'Do International Relations precede or follow (logically) fundamental social relations,' vroeg Antonio Gramsci zich aan het begin van de 20ste eeuw af. Hij gaf zelf het antwoord: 'There can be no doubt that they follow.' Dit gold toen voor nationale staten en het geldt nu evenzeer voor de Europese Unie. De kracht naar buiten is een afspiegeling van de interne kracht en de laatste wordt bepaald door een solide economische basis, stabiele en efficiënte instellingen en een grote mate van sociale samenhang. Het is de vraag of de huidige Unie en haar leiders zijn opgewassen tegen deze immense taak.

10. EUROPA VAN VIJFTIEN NAAR ZEVENENTWINTIG: VAN GROEISPURTEN EN UITBREIDINGSMOEIHEID

*Joost Lagendijk**

In vele opzichten is de uitbreiding van de EU een succesverhaal. Zeker de laatste twee uitbreidingen waren historische mijlpalen: het eind van het IJzeren Gordijn is er mee bezegeld. Oost-Europa is getransformeerd. De meeste armoedige, totalitaire dictaturen van voor 1989 zijn nu, mede dankzij EU-lidmaatschap, redelijk welvarende democratieën met open grenzen. Toch is het enthousiasme over uitbreiding verdwenen, terwijl de onderhandelingen met de huidige kandidaten vastlopen op nationalistisch getinte ruzies met buurlanden. Hoe is de succesvolle expansie in het slop geraakt? En gaat het Europees ideaal ten gronde aan nationalistische twisten?

1. De afgelopen parlementaire zittingsperiode is de EU van groeisprunten naar uitbreidingsmoeiheid gegaan. Op 1 mei 2004 werden na langdurige voorbereiding tien nieuwe landen in de EU verwelkomd. Als Europarlementariër heb ik een actieve rol gespeeld in het uitbreidingsproces, dus ik weet hoe nauwgezet de Europese Commissie, het Europees Parlement en ook de Raad te werk zijn gegaan. Zowel tijdens de rit als achteraf werd de EU bekritiseerd om het kommaneuken en muggenziften. De vooraanstaande Britse historicus Timothy Garton Ash was één van de mensen die West-Europa kapittelde om de bureaucratische reactie op de aanvragen uit het voormalige Oostblok. Het enthousiasme van de 'Nieuwe Europeanen' werd verkwanseld, was zijn verhaal. Het nieuwe elan dat de EU zo goed kon gebruiken werd volgens hem door de langdurige technische discussies en verregaande eisen omgezet in verse euroscepsis. De bestaande leden van de EU hielden echter vast aan strenge toetredingsvoorwaarden: lidmaatschap van de EU stond open voor nieuwkomers, maar zij moesten zich wel aanpassen aan de hoge standaarden van de EU. Uitbreiding mocht de kwaliteit van het samenwerkingsverband niet verwateren.

Hoe lang dit toetredingsproces ook leek te duren vanuit Praag, Warschau of Ljubljana, in Amsterdam en Parijs kwam voor velen de uitbreiding toch als een donderslag bij heldere hemel. Hoewel het onderwerp in alle openheid werd bediscussieerd, kreeg ik vaak het verwijt te horen dat de uitbreidingsronde in achterkamertjes bedisseld was. Maar liefst zestig procent van de Nederlanders voelde zich onvoldoende geïnformeerd over de uitbreiding en zelfs zeventig procent in alle vijftien lidstaten. Alle debatten, vergaderingen en artikelen over uitbreiding hebben kennelijk het grote publiek niet bereikt. Vanuit het Europees Parlement hebben we dit volledig onderschat. De kater van de 'onverwachte' vijfde uitbreidingsronde heeft een zware wissel getrokken op het debat over verdere uitbreiding.

2. De volgende mijlpaal in het uitbreidingsproces was het openen van toetredingsonderhandelingen met Turkije op 3 oktober 2005. De beslissing hiertoe

* Joost Lagendijk zit vanaf 1998 namens GroenLinks in het Europees Parlement.

werd in december 2004 genomen onder Nederlands voorzitterschap. De minister van Buitenlandse Zaken, Ben Bot, wist zijn CDA-collega's toen zo ver te krijgen niet mee te gaan met de anti-Turkse sentimenten van Wilders en strenge christenen.

Het Westers-georiënteerde Turkije had al vanaf het begin interesse in het Europese project. In 1963 werden de goede betrekkingen bekrachtigd met een associatieakkoord. De turbulente geschiedenis van Turkije heeft de betrekkingen met West-Europa bemoeilijkt. Het Turkse leger besloot een aantal malen stevig in te grijpen in de politiek, terwijl de Koude Oorlog, net als de armoede en onderdrukking van Koerden, aanleiding waren voor gewelddadige binnenlandse confrontaties.

De lidmaatschapsaanvraag in 1987 leidde niet gelijk tot concrete stappen. Hoewel Brussel bevestigde dat Turkije uiteindelijk lid zou mogen worden, wilde het gezien de economische en politieke instabiliteit in het land voorlopig geen toetredingsonderhandelingen openen. De slechte relatie met EEG-lidstaat Griekenland was ook nog een obstakel.

Eind 2004 zag de wereld er heel anders uit. Ik was twee jaar daarvoor voorzitter van de Turkije-delegatie van het Europees Parlement geworden en viel met mijn neus in de boter. De debatten over Turkije werden gekenmerkt door optimisme. Het land maakte een indrukwekkende slag in de ontwikkeling naar een liberale democratie. Marteling en politiegeweld werden stevig aangepakt. Eerwraak werd actief bestreden. De economie kwam in rustiger vaarwater en begon zelfs stevig te groeien. De relatie met Griekenland was verbeterd, al hadden Denemarken, Frankrijk en vooral Oostenrijk nog wel moeite met de opening van onderhandelingen. In Nederland was men misschien niet direct enthousiast, maar overheerste het gevoel dat Turkije een kans moest krijgen.

3. En toen kwam de Grondwet. Tijdens de referendumcampagne in het voorjaar van 2005, beleefde de impopulariteit van het kabinet-Balkenende een hoogtepunt. Toen verschillende politici uit het regeringskamp er op hamerden dat een tegenstem dramatische consequenties zou hebben, bereikten zij het tegenovergestelde van hetgeen zij beoogden. Het neekamp wist met hele en halve onwaarheden over de Grondwet veel meer mensen te bereiken. Het document zou stierenvechten goedkeuren, het zou het neoliberale marktdenken verankeren. Sommigen beweerden zelfs dat de toetreding van Turkije al werd geregeld in de Grondwet.

Voor het project-uitbreiding had het stuklopen van de Grondwet twee nadelige gevolgen. De interne organisatie van de Europese Unie was nooit volledig aangepast aan de toename van het aantal lidstaten. Na de grote uitbreiding van 2004 was iedereen die zich met Europese politiek bezighield het er over eens dat de structuur gewijzigd moest worden. Nadat de referenda in Nederland en Frankrijk de Grondwet hadden getorpedeerd, lag het interne hervormingsproces stil. Verdere uitbreiding moest volgens een groeiend aantal politici worden uitgesteld, totdat de verdragen waren aangepast. Dit werd pas echt acuut toen de opvolger van de Grondwet, het Verdrag van Lissabon, door Ierland werd weggestemd in juni 2008. De Franse president Nicholas Sarkozy reageerde met een voorwaardelijk veto op nieuwe lidstaten: 'Het is zeker dat zo lang we het institutionele probleem niet hebben opgelost, de kwestie van uitbreiding is stopgezet, de jure dan wel de facto.'

Een ander gevolg van de verwerping van de Grondwet is het idee dat uitbrei-

ding hieraan ten grondslag lag. Onderzoek naar aanleiding van de uitslag wees uit dat slechts voor 6% van de neestemmers in Nederland verdere uitbreiding in de toekomst één van de redenen was om tegen de Grondwet te zijn. Hoewel uitbreiding dus geen rol van betekenis heeft gespeeld, heeft dat beeld zich toch in de hoofden van politici genesteld.

4. De toetreding van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 stond al langer op de rol en werd nauwelijks in gevaar gebracht door deze ontwikkelingen. In historisch opzicht was deze uitbreiding een staartje van de grote uitbreidingsronde van 2004. De achterlopers uit het Warschaupact konden nu ook toetreden.

Gebrekkige hervormingen temperden niettemin het enthousiasme. Op belangrijke terreinen zoals milieu en justitie haalden de landen de Europese norm niet. De twijfel sloeg dan ook toe in de aanloop naar de voorgenomen toetredingsdatum. Door het noemen van de datum en het koppelen van de twee landen was de bewegingsruimte beperkt. Roemenië was in 2006 veelbelovend op het hervormingspad. Bulgarije was in een iets langzamer tempo ook onderweg.

Schoorvoetend ging het Europees Parlement akkoord met een tussenoplossing: toetreding op 1 januari met de belofte van verdere hervormingen. De Commissie zou hier op toezien. Zowel Roemenië als Bulgarije namen na de toetredingsdatum deze voorwaarde niet erg serieus. Zo werd een aantal capabele hervormers ontslagen zodra de buit van het lidmaatschap binnen was. Georganiseerde criminaliteit en corruptie op hoog niveau werden nauwelijks aangepakt.

De grote uitbreiding van 2004 was in Nederland wel uit te leggen. De uitbreiding had ook West-Europa per saldo banen en economische groei opgeleverd. Nederlandse bedrijven behoorden tot de grootste investeerders in de regio. Waarschijnlijk speelde ook mee dat Nederlandse toeristen graag naar Praag of het Balatonmeer trokken en zo de nieuwe lidstaten beter leerden kennen. De 'Poolse loodgieter', die in Frankrijk tot beroering leidde, was niet een groot onderwerp in Nederland.

De toetreding van de twee Balkanlanden bracht meer negatief nieuws: groteske berichten over georganiseerde misdaad en politieke schandalen brachten het vertrouwen in uitbreiding aan het wankelen. Niet alleen eurosceptici hadden moeite met de laatste uitbreiding. Oprecht teleurgestelde burgers klaagden dat de milieuvervuiling in de nieuwe lidstaten rampzalig is, dat de corruptie er alomtegenwoordig is en dat de rechters in de zak zitten van de politici.

Achteraf moet ik zeggen dat ik spijt heb van mijn instemming met de toetreding: als we de landen nog net iets langer hadden laten 'zweten', waren hervormingen op justitie niet meer terug te draaien geweest. Daarmee was een deuk in het Europese imago voorkomen. De toetreding van Roemenië en Bulgarije heeft het project-uitbreiding in diskrediet gebracht.

5. Op dit moment onderhandelt de EU met Kroatië en Turkije. Montenegro en Albanië hebben onlangs lidmaatschap aangevraagd. Macedonië is al kandidaat-lid, maar kan nog niet met onderhandelingen beginnen. Het is verwickeld in een nationalistische ruzie met Griekenland, dat vreest dat Macedonië aanspraak zal maken op de gelijknamige Griekse regio en eist dat het land zijn naam wijzigt. Het toetredingsproces van Kroatië verloopt het voorspoedigst. Hier speelt mee dat het een klein land is met 4,5 miljoen inwoners en de meest welvarende van de kandidaat-lidstaten. Toetreding zou daarom niet veel voeten in aarde hebben. Hoewel er wel onverwachte hindernissen zijn, zoals de moeizaam ver-

lopende criminaliteitsbestrijding en de sanering van de scheepsbouw, moet Kroatië snel klaar kunnen zijn voor lidmaatschap. De meeste huidige lidstaten zullen het land waarschijnlijk welkom heten, al kan het moeilijk worden als het Verdrag van Lissabon nog steeds niet aangenomen is. Op dit moment is de echte dwarsligger EU-lidstaat Slovenië, dat de onderhandelingen aangrijpt om in een grensconflict op zee zijn gelijk te halen.

In de rest van Europa gaat het publieke debat over Turkije. Een luidruchtige minderheid ageert om xenofobische of religieuze redenen tegen dit land. Maar de toekomst van de toetredingsonderhandelingen wordt door substantiëlere zaken bedreigd.

Ten eerste is dat Turkije zelf dat na de snelle vooruitgang in de gouden jaren 2003-2004 het hervormingstempo heeft vertraagd. Het gebrek aan goed nieuws uit Ankara zaait twijfels over de goede wil van de regering-Erdogan. Hoewel de internationale rol van Turkije zich wel gunstig ontwikkelt, is het land nog niet in staat gebleken een oplossing voor het conflict op Cyprus te forceren. De tegenstelling tussen EU-lidstaten Cyprus en Griekenland enerzijds en Turkije en de alleen door Turkije erkende republiek Noord-Cyprus anderzijds is dusdanig groot, dat slechts hereniging van het eiland de kloof kan overbruggen. De regering Erdogan zal de druk op dit proces moeten opvoeren en ondertussen het interne hervormingstempo moeten opvoeren.

Het tweede probleem is de EU zelf. De Unie zou er volgens steeds meer mensen niet aan toe zijn. De term 'absorptiecapaciteit' wordt steeds vaker gebruikt als extra voorwaarde voor uitbreiding. Het vermogen van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen zou onvoldoende zijn. Het gevoel bestaat dat de vorige uitbreiding nog niet goed is verwerkt. De broodnodige institutionele hervorming is blijven steken. Daarbij komt nog dat de economische crisis mensen extra behoedzaam maakt. Zal de toetreding van Turkije geen te grote belasting zijn voor de EU-begroting?

6. De voortgang van de toetredingsonderhandelingen wordt belemmerd door nationalistische reflexen. Alle drie de kandidaten zijn verwickeld in bilaterale conflicten over nationale gevoeligheden met EU-lidstaten. Druk uit de Europese hoofdsteden om inschikkelijkheid te tonen zou zeker helpen, maar politiek-Europa laat de verdenking op zich de zaken op hun beloop te laten.

De staat van de uitbreiding is niet florissant. Nederlandse politici aarzelen om positief te reageren op de Europese avances van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten. Zij willen vooral niet het beeld scheppen dat de EU zomaar iedereen toelaat. Liever reageren zij afhoudend, of zelfs afwijzend.

De twijfel is begrijpelijk, maar angst mag niet de overhand krijgen. De argumenten voor toetreding van Turkije en de Westelijke Balkan zijn nog steeds even sterk als in 2003 toen de EU het lidmaatschap toezegde aan alle Balkanlanden buiten de EU en in 2004 toen de onderhandelingen met Turkije gestart werden. De uitbreiding van de EU is succesvol gebleken in het verbreiden en verhoging van de welvaart, het versterken van de vrede en het vestigen van democratie. Europa heeft moedige politici nodig die kunnen uitleggen waarom uitbreiding goed en noodzakelijk is. Alleen door goed leiderschap, in de kandidaat-lidstaten en in de EU, kan het project-uitbreiding vlot worden getrokken.

11. DENKEN OVER EUROPESE DEMOCRATIE MOET ZICH BEVRIJDEN VAN DE STAAT

*Bob van den Bos**

De verwachte lage opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni werpt haar schaduw vooruit. De kandidaten lijken zich warm te lopen voor een electorale strijd die veel kiezers koud laat. De media tonen zich bezorgd over de geringe belangstelling, waar ze overigens zelf aan hebben bijgedragen door het bestaan van de Europese volksvertegenwoordiging geheim te houden, als betrof het een aan lagerwal geraakt familielid. Ministers en Kamerleden huilen krokodillentranen en snotteren dat Europa toch best belangrijk is. Sommige partijen doen niet zo hypocriet en nemen duidelijk stelling. D66 beschouwt de verkiezingen eerder als een Europees blijspel dan een democratische tragedie of klucht. De SP daarentegen vindt het Europees Parlement een fanclub van de EU en dat schijnt een ernstige belediging te zijn. De Partij voor de Vrijheid zit gevangen in haar nationalistisch populisme en is nu vluchtgevaarlijk richting Straatsburg. Zij stuurt haar afgevaardigden naar de volksvertegenwoordiging met de opdracht haar af te ontmantelen.

Je zou bijna zeggen: redenen genoeg om op 4 juni in looppas naar het gymlokaaltje in de buurt te gaan, om een weloverwogen keuze te doen uit de bonte verzameling kandidaten.

Maar nee hoor, het vijfjaarlijkse feest van de Europese democratie wordt verstoord door mensen die de legitimiteit van de EU en haar parlement in twijfel trekken.

Volgens sommige commentatoren is de Europese Unie nog steeds verre van democratisch: zij heeft geen echte regering, geen dubbele volksvertegenwoordiging met het laatste woord, geen eigen belastingen. De integratie zou 'zijn blijven steken'. Er is pas sprake van een volwaardig parlement als dit kan beslissen over de machtsvraag: welk kabinet mag regeren? Kiezers hebben eigenlijk alleen interesse als die vraag bij de stembus aan de orde is. Het komt er volgens deze critici eigenlijk op neer dat democratie alleen 'volwaardig' kan bestaan binnen een klassieke staatsstructuur, al dan niet federaal.

De kans dat de EU binnen afzienbare tijd zo'n staatsstructuur krijgt is vrijwel nihil. Vooral de laatste jaren zijn de weerstanden tegen de veronderstelde macht van 'Brussel' alleen maar toegenomen. Nederland heeft lange tijd voorop gelopen in het streven naar een supranationaal of 'federaal' Europa. Onze regering acht het nu echter noodzakelijk de burgers te waarschuwen voor het gevaar van een 'Europese superstaat'. De Brusselse bureaucratie dient in toom gehouden te worden. We moeten alleen iets Europees regelen als het echt niet anders kan en de meerwaarde daarvan onomstotelijk vaststaat. Hoe minder Europa hoe beter. Ook elders in de EU lijkt het federale ideaal achter de horizon verdwenen. Tij-

* Dr. Bob van den Bos is politicoloog en D66-politicus. Hij was lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement, laatstelijk als fractievoorzitter/delegatieleider van D66.

dens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht (1991) waren nog alle lidstaten op één na voorstander van het opnemen van de 'Federale Roeping' in de preambule van de tekst. Alleen door het hardnekkig verzet van het Verenigd Koninkrijk heeft het federale streven destijds geen verdragsrechtelijke basis gekregen. Afgezien van het (zelf federale) België voelt geen enkele lidstaat zich meer federaal geroepen.

Onbetwistbaar heeft de zich steeds verder verdiepende samenwerking de lidstaten de afgelopen halve eeuw vrede stabiliteit en welvaart gebracht. Dit ongeëvenaarde historische succes is voor een aanzienlijk deel te danken aan de ingenieuze institutionele opzet. Monnet heeft dit niet ontworpen op een blanco vel, maar als een superstructuur die zich ontwikkelt bovenop het eeuwenoude statenstelsel. De wijze van besluitvorming weerspiegelt de balans tussen interstatelijke en bovenstatelijke elementen. Het geheel van instellingen heeft zich zo ontwikkeld dat de afgesproken doelstellingen, de belangen van de afzonderlijke lidstaten en de opvattingen van de burgers op een evenwichtige wijze tot hun recht kunnen komen. Natuurlijk was dat geen eenvoudig proces. De natiestaat is een hardnekkig fenomeen. Soevereiniteit opgeven of delen gebeurt alleen als de voordelen daarvan voor de betrokken staat overduidelijk zwaarder wegen dan de nadelen. Wat van dag tot dag een moeizaam proces lijkt, heeft vanuit langeretermijnperspectief ingrijpende wijzigingen voortgebracht. Over heel veel onderwerpen wordt nu door de lidstaten met (gewogen) meerderheid van stemmen besloten. Het bovennationale Europees Parlement krijgt met het Verdrag van Lissabon op bijna alle beleidssectoren medewetgevende bevoegdheid met inbegrip van de begroting.

Het grote voordeel van de constructie van Monnet is dat men relatief gemakkelijk tot een gemeenschappelijke noemer of een compromis kan komen. Hierdoor bleek het ook mogelijk om telkens weer nieuwe lidstaten op te nemen. Het is eigenlijk verbijsterend hoe goed de hele besluitvormingsmachinerie nog werkt in een EU van maar liefst 27 lidstaten.

Het nadeel van deze institutionele opzet is een tamelijk hoge mate van complexiteit en ondoorzichtigheid. Nieuwkomers hebben welhaast een privédetective nodig om in het Brusselse labyrint hun weg te vinden. Bovendien kan een uitgebreide EU alleen maar bestuurbaar gehouden worden als wat bindt zwaarder mag wegen dan wat scheidt. Dit betekent een onmiskenbare premie op de toch al diepgewortelde Europese compromissencultuur. Er moet immers ook rekening gehouden worden met de opvattingen van alle nieuwkomers.

Om de legitimiteit van de EU en vooral ook het Europees Parlement te vergroten, pleit de ene na de andere commentator voor het aanscherpen van de tegenstellingen: Europese onderwerpen zouden gepolitiseerd moeten worden. De media zouden er dan meer aandacht aan besteden en de burgers zouden er meer bij betrokken raken.

Een merkwaardige en ondoordachte aanbeveling. Europese onderwerpen laten zich niet of nauwelijks kunstmatig politiseren alleen ten behoeve van stukjes in de krant of flitsen op de televisie. Bovendien worden er natuurlijk op alle niveaus en zeker ook in het Europees Parlement voortdurend politieke conflicten uitgevochten: binnen de fracties, in de commissies en soms ook nog plenair. Uiteindelijk worden er echter doorgaans wel compromissen gesmeed. Alle groep

om politisering ten spijt blijft er, in tegenstelling tot nationale parlementen, een behoefte om er samen uit te komen. In de Europese volksvertegenwoordiging is het gevoel van een gemeenschappelijke Europese verantwoordelijkheid onmiskenbaar groter dan in de nationale parlementen, waar het belangenperspectief beperkter is. Uiteindelijke onderlinge overeenstemming is bovendien dringend gewenst om een vuist te kunnen maken ten opzichte van de Raad, de natuurlijke tegenspeler van het Europees Parlement. En de brede consensus is mogelijk, omdat er geen, al dan niet kunstmatige, rolverdeling tussen regerings- en oppositiepartijen bestaat.

Natuurlijk is deze wijze van politiek bedrijven niet ideaal om de aandacht van media en publiek te verwerven. Door de grootschaligheid is er ook, jammer genoeg, plenair niet of nauwelijks ruimte voor interruptiedebatten. Vele mensen mogen kort het woord voeren waardoor weinigen lang blijven luisteren. Er zitten voortdurend vele honderden burgers op de tribune, maar deze wisselen zo om het half uur. Ook ontbreekt, zoals aangegeven, de strijd tussen regeringspartijen en oppositie, die nationale parlementen hun theatrale dimensie verschaft. Het gevolg hiervan is dat de televisie, althans in Nederland, nauwelijks enige aandacht aan het werk van Europarlementsleden besteedt. Brusselse correspondenten van kranten tonen wat meer interesse, maar die worden dikwijls ook nog geacht verslag te doen van de NAVO, de Vlaams-Waalse burgeroorlog en de slag om Vilvoorde, alsmede de avonturen van koning Albert en zijn zonen Filip en Laurent, alsmede natuurlijk hun echtgenotes.

Uit de bescheiden aandacht in de media mag echter niet de conclusie getrokken worden dat het Europees Parlement niet goed functioneert. Bij de beoordeeling moet men bovenal rekening houden met de unieke en *op zich zelf zeer waardevolle* institutionele context waarbinnen het opereert. Anders gezegd, Europarlementsleden worden geconfronteerd met structurele beperkingen bij het uitdragen van hun politieke boodschap. Dit betekent echter niet dat de belangen van de burgers bij de Europese volksvertegenwoordigers niet in goede handen zou zijn. Gegeven de schaal, de complexiteit, alle politieke, nationale en culturele tegenstellingen, de 23 officiële talen, is het Europees Parlement een wonderbaarlijk goed functionerende instelling. De belangen van de burgers worden juist van alle denkbare kanten in de overwegingen meegenomen. Europarlementsleden werken, uitzonderingen daargelaten, doorgaans hard en lang en zijn bepaald niet minder professioneel dan hun nationale collega's.

Belangrijker nog is dat de Europese volksvertegenwoordiging nu al, maar zeker na de invoering van het nieuwe verdrag, in termen van medezeggenschap over wetgeving onmiskenbaar een volwaardig parlement is. Weinig mensen weten of realiseren zich dat de *invloed* van het Europees Parlement op de uiteindelijke Europese regelgeving veel groter is dan van nationale parlementen. Het spektakel van regering versus oppositie in de hoofdstedelijke arena's heeft ook zijn keerzijde. De invloed van de oppositie op het regeringsbeleid is er doorgaans buitengewoon klein.

In Nederland kennen we de regeerakkoorden, waardoor de fracties zonder partijgenoten in het kabinet grotendeels buitenspel staan. De Britten maken het nog veel bonter. In het Lagerhuis, de zogenaamde moeder van alle parlementen, is het democratisch proces in de praktijk uiterst dubieus, om niet te zeggen een

farce. De regeringsfractie bestaat voor een groot deel uit leden van het kabinet. De zogenoemde backbenchers stemmen echter ook bijna altijd zoals de 'almachtige' zittende Prime Minister had aangegeven. In de loop der jaren heb ik het Lagerhuis in verschillende samenstelling bezocht. Telkens weer werd mij door de oppositionele gesprekspartners duidelijk gemaakt dat ze er eigenlijk voor 'Piet Snot' bijzaten, omdat de regeringspartij geen politieke noodzaak zag om met minderheidsopvattingen rekening te houden: 'the winner takes all'.

Kortom, er is geen reden om het staatsmodel als democratisch ideaal te verheerlijken. Het is zeker niet per definitie democratischer dan andere constructies, zoals de huidige Europese institutionele structuur. De democratische zeggenschap en controle in de EU vindt op twee niveaus plaats: het nationale en het Europese. Ministers leggen voor hun Europese optreden verantwoording af aan hun nationale parlement. Deze dimensie van de Europese democratie is zeker voor verbetering vatbaar. Hiertoe is echter geen wijziging van de Europese instituties noodzakelijk, maar een andere politieke opstelling van nationale parlementsleden.

Op het Europese niveau is het Europees Parlement wat bevoegdheden en invloed betreft zonder twijfel een volwaardige speler naast de Raad en de Commissie. Enkele competenties zouden in de toekomst nog wel verder uitgebreid kunnen worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de Europese Raad, alsmede op het terrein van het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid.

Natuurlijk heeft de staat nog velerlei functies en zal deze niet gemakkelijk opgeven. Ook voelen veel mensen zich nog steeds eerder Griek of Bulgaar, Vlaming of Bask dan Europeaan. Door de mondialisering, de EU-uitbreidingen en de grootschalige immigraties is de weerstand tegen buitenlandse invloeden toegenomen. Verdere Europeanisering staat meer ter discussie dan de afgelopen decennia.

Tegelijkertijd leven we onmiskenbaar in een tijd waarin het maatschappelijk verkeer zich steeds minder van staatsgrenzen aantrekt. De schaal van het bestuur en de daarbij horende democratische controle moet daar blijvend op worden aangepast. De burgers zijn meer geïnteresseerd in de aard van de besluiten dan het niveau waarop deze genomen zijn. De legitimiteit van de EU is uiteindelijk gebaseerd op het antwoord op de vraag: wat heb ik als burger aan Europa?'

De staatsconstructies van de afgelopen eeuwen raken steeds meer achterhaald, niet in de laatste plaats door de snelle technologische ontwikkelingen.

Derhalve moeten we ook in het denken over democratie af van de staat als een ultieme of ideaaltypische maatstaf. De democratie moeten we voortdurend blijven vernieuwen en aanpassen aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Tot nu toe bleek dit heel goed mogelijk binnen het geniale concept van Monnet, ook al is dit gecompliceerd en weinig spectaculair.

Of de integratie uiteindelijk uitloopt op één Europese staat zullen de volgende generaties weten. Tot die tijd kunnen we de constructie van Monnet maar beter overeind houden en verder blijven democratiseren en moderniseren.

1. Vergelijk Bob van den Bos & Nico Wegter, *Europa wat heb ik eraan? Wat de EU concreet doet en waarom*, 2009.

12. DE ACHTERBLIJVENDE EUROPEANISERING VAN POLITIEKE PARTIJEN

*Edwin van Rooyen**

Politieke partijen vervullen in het politiek-maatschappelijke stelsel een andere functie dan belangengroepen. Mede daardoor hebben partijen zich in mindere mate aan de Europese Unie aangepast. Ze doen er verstandig aan om meer te investeren in belangenbehartiging op Europees niveau en zich ondernemender te gaan gedragen. Ze kunnen hierbij een voorbeeld nemen aan de belangengroepen.

Campagnes voor de Europees Parlementsverkiezingen zijn in de regel nationale campagnes, uitgevoerd door nationale partijen. Europese verkiezingsprogramma's worden wel gebruikt, maar nationale thema's en debat over nationale gevolgen domineren. Zoiets als een Europese publieke opinie bestaat niet, een nationale opinie over Europa wel.¹ De nationale insteek in de verkiezingscampagne van dit jaar komt sterk in de titels van een drietal verkiezingsprogramma's tot uitdrukking: 'Een beter Europa begint in Nederland' (SP), 'Samenwerking Ja, Superstaat Nee' (ChristenUnie/SGP), 'Europa: er zijn grenzen' (Partij voor de Dieren). Het is dat de PVV en ToN geen verkiezingsprogramma hebben, anders zou dat van hun waarschijnlijk een dergelijke titel dragen.

De opstelling van genoemde partijen zegt in haar algemeenheid iets over het veranderde nationale politieke klimaat, waarin veel ruimte bestaat voor populistische kritiek. Deze omstandigheid verklaart mede waarom gevestigde partijen als de VVD en in mindere mate het CDA kenbaar maken óók geen Europese superstaat te wensen en verklaren zich in dienst van het nationale belang te zullen stellen. De kritische opstelling tegenover Europa in de huidige campagne zegt echter ook iets over het toegenomen gewicht van de Europese Unie. Gesteld kan worden dat in Europa een 'stille revolutie' heeft plaatsgevonden, waarbij zich een aparte bestuurslaag heeft gevormd. *Multi-level governance* is het begrip waarmee de huidige situatie wordt aangeduid: bestuurskundige taken en bevoegdheden zijn over vier lagen verdeeld, beleidsvormingsprocessen dragen een niet-hiërarchisch karakter en niet-staatelijke deelnemers spelen in deze processen een belangrijke rol.²

* Dr. Edwin van Rooyen is onlangs gepromoveerd op een onderzoek naar de Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland (1990-2000). Momenteel doet hij voor het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen onderzoek naar de relatie tussen Nederlandse en Europese politieke partijen. Voorts is hij bestuurslid van de VDE.

1. Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Durhan: Duke University Press 1999, p. 230 (laatste editie verschenen in 2006) en John Gaffney, 'Introduction: Political Parties and the European Union', in: John Gaffney (red.) *Political Parties and the European Union*, New York/London: Routledge 1996, p. 15.

2. Zie Liesbet Hooghe & Gary Marks, *Multi-Level Governance and European In-*

Belangengroepen en politieke partijen vervullen in onze liberale democratie een uiterst belangrijke functie: ze verwoorden de wensen van burgers voor het overheidsbeleid, spelen een rol bij de socialisatie van burgers en bevorderen de politieke participatie.³ Ze zijn de belangrijkste *linkage pins* tussen burgers en overheid en daarmee dé centrale verbindende mechanismen.⁴ Onderzoek van Van Rooyen laat zien dat belangengroepen 'Europa' in hun strategieën betrekken en in meer of mindere mate in Brusselse beleidsnetwerken actief zijn. Ze zijn evenwel in de kern nationaal gebleven; binnen hun organisaties vormt de Europese Unie een additioneel werkgebied. Van beleidsmedewerkers wordt verwacht dat ze op hun beleidsterrein, of die nu internationaal van aard is of niet, ontwikkelingen in Brussel nauwlettend volgen. Ook binnen politieke partijen wordt Europa als een extra werkgebied beschouwd, maar daar hebben minder verregaande aanpassingen plaatsgevonden: beleidsmedewerkers die de Europese dimensie standaard in hun werk moeten betrekken zijn nauwelijks te vinden. Dit is opvallend, omdat van politieke partijen vanuit hun wetgevende verantwoordelijkheid een met de voortgang van het Europese integratieproces meegegroeide betrokkenheid verwacht had mogen worden.

De organisatorische aanpassingen van belangengroepen bestaan behalve uit het standaard betrekken van Europese aspecten in het werk van beleidsmedewerkers ook uit het binnen de eigen organisatie delegeren van informatieuitwisseling met Europese koepelorganisaties, het in dienst nemen van medewerkers die zich uitsluitend met internationale zaken bezighouden, het laten deelnemen van deze 'internationale' medewerkers aan interne werkoverleggen en het vestigen van een eigen kantoor in Brussel. Daarnaast is er vaak de strategische keuze gemaakt om zitting te nemen in bestuur en werkgroepen van Europese koepel- en netwerkorganisaties. Het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen koepelorganisaties heeft voor belangengroepen het voordeel dat ze in Brussel op gezag van alle aangesloten nationale organisaties kunnen lobbyen, waardoor toegang tot de Europese Commissie eenvoudiger wordt. Ook begeven belangengroepen zich op zelfstandige basis in de Brusselse beleidscircuits. De ene belangengroep is hierin actiever dan de andere. Een belangrijke verklaring voor dit verschil schuilt in de mate waarin een belangengroep verweven is in de nationale besluitvorming (hoe meer verweven, hoe minder actief) en in de beschikbaarheid van financiële middelen (hoe meer middelen, hoe actiever).

Politieke partijen hebben zich in organisatorisch opzicht aangepast met het oprichten van een stichting die de ambtelijke ondersteuning van Europarlementariërs regelt, een orgaan dat het contact met de partijachterban moet

tegration, Cambridge: Cambridge University Press 2001; van dezelfde auteurs 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance', *American Political Science Review* 97 (2): 233-44, 2003; Markus Jachtenfuchs, 'The Governance Approach to European Integration', *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 245-64, 2001; en Beate Kohler-Koch & Rainer Eising (red.) *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge 1999.

3. Edwin Woerdman, *Politiek en Politicologie*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2004, p. 182.

4. Zie Rod Hague & Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2007, p. 213 en 231.

versterken en partijcommissies die zich met Europese zaken bezighouden en bijvoorbeeld ook het aanstellen van een verbindingspersoon tussen de Tweede Kamerfractie en de Eurodelegatie. Maatregelen die Europa in de breedte onderdeel laten zijn van het dagelijkse handelen binnen de partij zijn echter uitgebleven. In strategisch opzicht zijn ook partijen overgegaan tot het zitting nemen in bestuur en werkgroepen in Europees verband, in dit geval binnen de Europese partijfederaties. Een andere strategische aanpassing is het vervullen van coördinatorschappen van commissies binnen de fractie in het Europees Parlement.

Belangengroepen en politieke partijen hebben hun brugfunctie tussen burgers en overheid met elkaar gemeen, maar ze zijn natuurlijk ook verschillend. Het cruciale verschil tussen beide typen organisaties is dat politieke partijen ten tijde van verkiezingen kandidaten voor publieke functies aandragen en belangengroepen niet. Daarnaast houden politieke partijen zich vooral bezig met het tegen elkaar afwegen van belangen (aggregatie) en belangengroepen met het formuleren van eisen op bepaalde deelgebieden (articulatie).

Inherent aan hun verschillende functie worden belangengroepen en politieke partijen verschillend door de Europese Unie beïnvloed. Ten eerste hebben belangengroepen rechtstreeks met Europese regels te maken: veranderingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid raken direct de belangen van boeren en tuinders die bij LTO-Nederland zijn aangesloten. Europese beleidsbeslissingen hebben daarentegen geen rechtstreekse gevolgen voor politieke partijen. Die zijn geen voorwerp van Europese wetgevende of rechterlijke besluiten en onttrekken ook geen middelen aan de EU die cruciaal zijn voor hun voortbestaan of kernactiviteiten.⁵ Ten tweede worden belangengroepen niet gehinderd door belemmeringen om zich tot de Europese Commissie en het Europees Parlement te wenden en politieke partijen wel: hun mogelijkheden om in het Europese wetgevingsproces te participeren zijn, naar de gangbare denk- en werkwijze althans, beperkt tot het beïnvloeden van hun partijgenoten, in concreto de nationale delegaties in hun Europese fracties en 'hun' ministers in de Raad van Ministers.⁶

De verschillende mate van aanpassing aan de Europese Unie kan ook uit het karakter van het Europese politieke systeem worden verklaard. Voor belangengroepen geldt dat ze volgens de normale 'regels van het spel' hun lobby-activiteiten kunnen ontplooiën, al zijn de omstandigheden waaronder dat moet gebeuren aanmerkelijk ingewikkelder.⁷ Politieke partijen zijn in hun Europese omgeving echter tot een ander spel veroordeeld. Ze moeten daar opboksen tegen meerdere regeringen, vele belangengroepen en een sterk georganiseerd bedrijfsleven en zijn daardoor minder in staat hun strategische

5. Thomas Poguntke, Nicholas Aylott, Robert Ladrech & Kurt Richard Luther, 'The Europeanization of National Political Parties: A Framework for Analysis'. Paper gepresenteerd tijdens de *KEPRU Meeting* in Murcia, mei 2004, p. 4.

6. Idem, p. 6-7.

7. In vergelijking met het spel op het nationale niveau wordt het Europese beleidsproces gezien als ongebruikelijk complex, onvoorspelbaar en instabiel. Zie Sonia Mazey & Jeremy Richardson, 'EU-policy making: a garbage can or an anticipatory consensual policy style?', in: Yves Mény, Pierre Muller & Jean-Louis Quermonne (red.), *Adjusting to Europe*, Londen: Routledge 1996, 207.

en institutionele omgeving te veranderen.⁸ Op Europees niveau ontbreekt de – enkele – regering waarop ze hun controlerende functie kunnen uitoefenen en bestaat ook geen echt publiek debat. Politieke partijen hebben als fundamentele eigenschap dat ze reageren op en appelleren aan de publieke opinie. Doordat die in de Europese context ontbreekt kunnen zij hun verbindingsfunctie tussen burgers en Europese overheid niet vervullen.

Wat staat politieke partijen nu te doen? Als het gaat om het beter uitvoeren van hun verbindings- en controlefunctie, is er één maatregel die zeker een stimulerend effect zal hebben: vorm een heuse Europese regering. Wanneer het daartoe de bevoegdheden krijgt, zou het Europees Parlement dan de enig echte controleur van de Europese uitvoerende macht zijn. De verbindingsfunctie van politieke partijen zou daarmee een sterke impuls krijgen. Uiteraard is deze optie onrealistisch. Er zijn echter ook maatregelen die politieke partijen wél kunnen nemen. Maatregelen, die kunnen helpen het nu zo benadrukte Nederlandse belang in Europa te verdedigen en het bereiken van Europese politieke doelen dichterbij te brengen. Partijen zouden relevantere en wellicht ook herkenbaardere spelers worden.

In de eerste plaats zouden politieke partijen in hun hoedanigheid van nationale wetgever kunnen besluiten om in Europese belangenbehartiging financieel of anderszins te investeren. Gegeven het belang van de beschikbaarheid van financiële middelen voor de Europeanisering van belangengroepen ligt deze maatregel voor de hand. Overheidssubsidies, gericht op het uitvoeren van concrete beleidsprojecten, zouden deze spelers in staat stellen bepaalde kansen op Europees niveau te benutten. Met name de ondersteuning van behartigers van publieke belangen ligt voor de hand, omdat die over het algemeen in Brussel ondervertegenwoordigd zijn. Een investering in niet-statelijke belangenbehartiging zou uitstekend passen bij de eisen die het hedendaagse, grensoverschrijdende bestuur stelt.

In de tweede plaats zouden politieke partijen kunnen beslissen zich voortaan ondernemender op te stellen in het nastreven van hun politieke doelen. Daar waar belangengroepen erin slagen om op basis van een eigen agenda en concrete doelen een doordachte strategie te volgen met inbegrip van de Europese dimensie, daar passen partijen zich met minder succes aan het Europese spel aan. Met het smeden van coalities met andere Europese partijen, maar ook met koepelorganisaties, belangengroepen, multinationals en andere spelers – behalve concurrenten óók potentiële medestanders – zouden ze wellicht betere resultaten kunnen behalen. Een ondernemendere opstelling van partijen in Europees verband zou eveneens goed in de structuur van *multi-level governance* passen, maar zou tegelijk op gespannen voet staan met de traditionele functie van belangenaggregatie. De vraag is echter of politieke partijen deze functie nu wél naar behoren vervullen. Een ondernemendere partij kan een maatschappelijk relevantere speler worden.

Leiden deze maatregelen tot het optimaal vervullen van hun verbindings- en controlefunctie door politieke partijen? Nee, dat zal niet het geval zijn. Zoals gezegd kan de invoering van een ware Europese regering wel dat effect hebben. Het meer investeren in Europese belangenbehartiging en het ondernemend te

8. Zie Simon Hix & Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Houndmills/London: MacMillan 1997, p. 22.

werk gaan op Europees niveau zijn naar verhouding kleine maatregelen. In combinatie met bijvoorbeeld het verlenen van (nog) meer bevoegdheden aan het Europees Parlement, het rechtstreeks verkiezen van de voorzitter van de Europees Commissie en het invoeren van een gedeeltelijk Europese kieslijst zouden die niettemin een Europees stelsel dichterbij brengen waarin Europese thema's de verkiezingscampagnes domineren en Europese partijen écht proberen de Europese beleidsvorming volgens een eigen programma te beïnvloeden. Ook partijen die de Europese Unie (op onderdelen) afwijzen, zullen op Europese wijze aan de slag moeten, willen ze Europa aan banden leggen.

