

VDE-CAHIERS 3

In de spagaat: tussen Europa en Nederland

Tien jaar Europa-debat
Vereniging
Democratisch Europa

In de spagaat: tussen Europa en Nederland

IN DE SPAGAAT:
TUSSEN EUROPA EN
NEDERLAND

Tien jaar Europa-debat
Vereniging Democratisch Europa

REDACTIE

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

© 2009, VDE Amsterdam
Een uitgave van EON Pers Amstelveen
in opdracht van de Vereniging Democratisch Europa
ISBN: 978 90 77246 34 4
Vormgeving: Hans Seijlhouwer, Amstelveen
Drukwerk: Ridderprint, Ridderkerk
Alle rechten voorbehouden / all rights reserved

INHOUD

Inleiding 7

Otto Holman & Paul Kapteyn

De uitbreiding naar het andere Europa 11

Olivier van der Schroeff

De euro: bindmiddel of splijtzwam? 31

Jan Willem Sap

De zuivering van de Grondwet voor Europa 47

INLEIDING

In 2008 bestond de Vereniging Democratisch Europa (VDE) tien jaar en ter gelegenheid daarvan is dit cahier geschreven. De VDE werd opgericht uit ergernis en uit verontrusting over het democratische en sociale tekort dat het proces van de Europese integratie aankleeft. Directe aanleiding was de invoering van de euro, waartoe bij het Verdrag van Maastricht in 1992 was besloten. Dat was een grote stap waarover, toen en later, geen noemenswaardig publiek debat werd gevoerd, ook niet in wat het hart van de democratie wil zijn, de Tweede Kamer. De meeste politici hadden geen idee waartoe ze met het Verdrag van Maastricht besloten. En wie de stapel papieren van toen ziet, hoeft dat niet te verbazen. Pas toen de euro er was, kwam het maatschappelijk bewustwordingsproces op gang. De VDE startte als een van de eersten het debat en kreeg al snel de naam eurosceptisch en tegen de euro te zijn. Dat was een misverstand. Toen en nu neemt de VDE geen ander standpunt in dan dat zij het publieke debat en de publieke meningsvorming stimuleert door tegenovergestelde meningen met elkaar te confronteren. Dat zal ze blijven doen zolang de Europese integratie geen fatsoenlijke Europese democratie heeft voortgebracht.

Naast het democratische stond het sociale tekort in het centrum van de aandacht van de VDE. De Europese Unie en de Gemeenschappen eerder worden dikwijls voorgesteld als een waarborg voor vrede en welvaart die volgden op de ellende van economische crises en onderlinge oorlogen. Feit is echter dat de vrede niet door de Europese staten zelf tot stand werd gebracht, maar door twee buitenstaanders, de vs en de voormalige Sovjet-Unie waarvan de eerste werkelijk vrede bracht. Feit is verder dat niet de Europeanen maar de Amerikanen met hun Marshallplan de financiële en economische grondslag legden voor de verrassend snel groeiende welvaart, terwijl de beschaving van de verzorgingstaat niet Europees maar nationaal werd voortgebracht. Wat deed Eu-

ropa dan wel? Na decennia van besluiteloosheid bracht het de markt en munt die beide door een eigen Europese instantie op hun functioneren worden gecontroleerd. Dat is historisch gezien een unieke prestatie, maar dat is uit sociaal oogpunt niettemin te weinig. De EU mist de bevoegdheid de externe effecten van markt en munt voor het collectieve welzijn te corrigeren. De EU is geen verzorgingsstaat, ook niet in wording, terwijl de nationale verzorgingsstaat wel degelijk de gure wind voelt van de Europese en mondiale concurrentie. Wat nationaal wordt bedreigd, wordt Europees niet beschermd. Dat is het sociale tekort; en als je vooraanstaande politici hoort, willen ze dat zo houden. Handen af van onze sociale verworvenheden, roepen ze in koor, alsof die zich op nationaal niveau nog laten verdedigen.

De vDE had het tij mee. Hoewel de eerste jaren moeizaam verliepen bij gebrek aan geld en dus aan publiciteit om de Europese zaak aan de orde te stellen, werd het daarna anders. Het publieke taboe op de dubbele integratie, die van Nederland in Europa en die van islamimmigranten in Nederland, werd hardhandig verbroken. Het ging dus over het verlies van oude grenzen, terwijl de nieuwe nog niet duidelijk waren. In luttele jaren sloeg het stilzwijgend vertrouwen in dit proces om in openlijk wantrouwen en verzet. Voor Europa vormde het referendum over de Europese Grondwet het keerpunt. Toen bleek wat de vDE vanaf haar oprichting beweerde. Het democratische en sociale tekort zal zich vroeg of laat tegen Europa keren. Dat bleek: Europa werd bekend, maar niet bemind. De vDE profiteerde van dit op zichzelf treurige feit. Anders dan de veel oudere Europese Beweging Nederland (EBN) werd zij niet geïdentificeerd met het afgewezen Europese project. Ze kreeg toegang tot fondsen die inmiddels aan die EBN waren onttrokken. Mede dankzij projectsubsidies vanuit het Europafonds van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de vDE de afgelopen jaren het Europadebat levend gehouden, met 'Café Europa' in samenwerking met Felix Meritis in Amsterdam, de vDE-Europalezing, de website www.democratisch-europa.nl, het opiniërend tijdschrift *EUforum*, de vDE-cahiers, en een jaar lang met PerronE, het blad voor Europeanen.

Met maar ook zonder het geld van derden zal de vDE dit werk

voortzetten. Dat is haar pertinente voornemen. De publieke belangstelling voor de Europese integratie rondom de Grondwet bleek een strovuur. De Nederlandse elites zijn terug van waar ze kwamen: hou Europa en de overdracht van nationale autonomie stil; anders krijgen we collectief amok. En het lukt ze. De afgewezen Grondwet werd in een andere verpakking vermomd door het parlement geloodst, terwijl dit kiezersverraad de bevolking heet noch koud maakte. Maar kijk uit, er is buiten de waard gerekend. Die waard is de vDE, klein van stuk maar levenskrachtig. Het kan geen toeval zijn dat de eerste twee voorzitters – en wellicht zelfs de eerste drie – , Arjo Klamer en ondergetekende, nazaten zijn van predikanten die op de Groninger klei de harten en hoofden van graanboeren probeerden te openen voor een zaak die hun eigen grond te boven ging. Voor alle zekerheid, de vDE dient een seculiere zaak, maar ook die tilt het beperkte eigenbelang, dat van de nationale staat, uit boven zichzelf.

Paul Kapteyn
Voorzitter vDE

DE UITBREIDING NAAR HET ANDERE EUROPA

*Otto Holman & Paul Kapteyn**

Inleiding

1. De recente creditcrisis en de gevolgen daarvan zijn ook aan de landen in Midden- en Oost-Europa (MOE) niet voorbij gegaan. Eerder steeg hier de algemene welvaart gestaag en bovendien sneller dan in de EU in haar geheel. Maar daaraan is inmiddels een eind gekomen. Vooral in de Baltische staten is de toestand ronduit dramatisch te noemen. De economische krimp van het tweede kwartaal van 2009 bedraagt er, volgens Eurostat, circa 18% in vergelijking met dat kwartaal van een jaar eerder, terwijl dat cijfer voor de EU in haar geheel circa 5% is. Ook Hongarije, Roemenië en Slowakije staan met circa 8% onder dit gemiddelde. De bevolking in deze landen wordt dus in snel tempo armer, absoluut en relatief, en dat terwijl ze toch al tot de armste lidstaten behoren met een nationaal inkomen van circa 60% van het EU-gemiddelde. De dramatiek spiegelt zich in de werkloosheid die in de Baltische staten in juli 2009 circa 18% van de beroepsbevolking bedroeg met een EU-gemiddelde van circa 9%. Ook de andere genoemde landen lagen wat dit betreft boven dit gemiddelde, al was het verschil van circa 1% veel kleiner. Zorgelijk is verder de financiële toestand. Vooral door de afnemende West-Europese vraag is de betalingsbalans met het buitenland snel verslechterd. Een scherpe waardedaling van de nationale munten van deze niet-eurolanden was het gevolg. Burgers en bedrijfsleven werden hiervan de dupe. Beide hadden de afgelopen jaren veel in buitenlandse valuta geleend, vooral bij West-Europese banken die op hun beurt werden meegezogen in deze neerwaartse spiraal. De Britse zakenkrant *The Financial Times* vreesde begin 2009 voor een 'meltdown' in MOE, die vooralsnog door steun van het

* Dr. O.H. Holman, voormalig vicevoorzitter van de VDE, is universitair hoofd-docent internationale betrekkingen en Europese politiek aan de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Dr. P.J.H. Kapteyn, voorzitter van de VDE, is socioloog en was verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

IMF en de EU lijkt bezworen. Zo zijn er meer lichtpunten. Polen is een wel zeer opmerkelijke uitzondering met als enige lidstaat een, zij het bescheiden, economische groei. Ook in Tsjechië en Slovenië is de situatie minder negatief. Hun economische krimp bevindt zich dicht bij het EU-gemiddelde, terwijl aan de andere kant West-Europese lidstaten, zoals Zweden, Italië, Duitsland en Nederland zich onder dit gemiddelde bevinden. Daarmee wordt duidelijk dat de gevolgen van de creditcrisis Europa niet verdelan langs de scheidslijn van Oost of Midden en West. Toch is de sociaaleconomische conditie in de nieuwe lidstaten als geheel het meest 'grimmig'. Zij zijn het meest kwetsbaar, ook omdat het welvaartsniveau in al deze nieuwe lidstaten tussen de helft of een kwart lager is dan in de oude.

2. Deze oude en meer welvarende lidstaten van de EU hebben in ieder geval op drie manieren met deze ontwikkelingen te maken. Het welbegrepen eigenbelang bestaat vooral uit de gevolgen voor het West-Europese bankwezen dat in de afgelopen vijftien jaar een dominante positie heeft verworven in de nieuwe lidstaten. In de tweede plaats kan een sociaaleconomische crisis overslaan naar de nog broze democratische politieke stelsels; politieke instabiliteit aan de buitengrenzen van de EU is één ding, politieke instabiliteit in één of meer van de lidstaten van de EU is van een geheel andere orde van grootte en sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 nog nooit vertoond. In de derde plaats kan de optelsom van voornoemde ontwikkelingen ook een bedreiging vormen voor het Europese integratieproces zelf. Veel zal afhangen van de bereidheid van de rijkere lidstaten om ook op langere termijn een daadwerkelijke bankroet in MOE te voorkomen en, positief, de welvaartsgroei te stimuleren. En die bereidheid hangt af van het enthousiasme voor het Europa van 27 leden. Elke uitbreiding van de EU heeft in het verleden de onderlinge solidariteit tussen nationale volkeren op de proef gesteld; dit keer is de afstand tot het Oosten en de heftigheid van de uitdaging wellicht te groot en keert het spook van economisch nationalisme weer terug. Het hemd is immers nader dan de rok.

3. Het enthousiasme voor 'Europa' steekt schraal af bij wat een nationale staat weet op te wekken. In *EUforum* december 2003

brengt de Amsterdamse socioloog Nico Wilterdink deze zwakke 'identiteit' in verband met het ontbreken van duidelijke grenzen die op nationaal niveau het onderscheid bepalen tussen 'wij' en 'zij'. Die nationale grenzen en daarmee de nationale 'identiteiten' zijn er niet altijd geweest. Zij zijn ontstaan, doorgaans als het gevolg van territoriale concurrentiegevechten die Europa over de eeuwen heen maakten tot de lappendeken van nationale staten zoals wij die nu kennen. Die strijd behoort inmiddels tot het verleden, zij het nog maar kort, omdat de Tweede Wereldoorlog niet in 1945, maar – zoals later bleek – eigenlijk in 1990 werd beëindigd. Als gevolg van de val van de muur en het uiteenval- len van de Sovjet-Unie verenigden de beide Duitslanden zich en vervluchtigde de communistische overheersing ook elders in wat toen Oost-Europa werd genoemd. Pas vanaf die tijd zijn alle Europese staten binnen hun grenzen formeel en feitelijk soeverein, in de zin dat zij geen gezag boven zichzelf kennen behalve als ze dat zelf hebben erkend. En dat hebben ze gedaan, maar op beperkte schaal. Dat betreft de Europese Unie (EU) in welk verband staten het gezag van een bovenstatelijke markt hebben erkend, maar hun politieke soevereiniteit slechts op weinig andere terreinen hebben overgedragen. Dit tekort lijkt zich nu te wreken.

De coöperatieve trap

4. Het plan om te komen tot een eenheidsmarkt – gekenmerkt door het vrije verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten – was aantrekkelijk omdat de coöperatie hoofdzakelijk 'negatief' was, in de zin dat de betrokken staten beloofden wederzijds niet meer te doen wat ze eerder deden, namelijk het optrekken van de economische grenzen van in- en uitvoerrechten. Deze negatieve coöperatie stuit meer in het algemeen op de minste weerstand, omdat daarmee het heilig goed van de nationale autonomie weliswaar ingeperkt, maar niet overgedragen wordt aan een nieuw verband. Dat is wel het geval bij positieve coöperatie als staten metterdaad iets samen doen en zeker bij hoger gezagsformatie, waarbij de nationale autonomie wordt overgedragen aan nieuw gezag en het nationale vetorecht wordt ingeleverd. De weerstand neemt hierbij trapsgewijs toe en dat blijkt uit het

moeizame verloop van de onderhandelingen. Een gemeenschappelijke markt vereist immers, hoe dan ook precies, een zekere ordening die bijvoorbeeld kartelvorming bestrijdt, de kwaliteit van de waar bewaakt, het externe handelsbeleid vaststelt en eventuele kwetsbare partijen of segmenten van de markt, zoals de landbouw, beschermt. Er is dus een wezenlijk verschil tussen het wegnemen van barrières op het terrein van de voornoemde vier terreinen en het creëren van nieuwe beleidsterreinen op supranationaal niveau. Met elke uitbreidingsronde, en vooral de laatste 'big bang'-uitbreiding, is met de groei van het aantal lidstaten ook de moeilijkheidsgraad om het supranationale gezag uit te breiden toegenomen. De paradox daarbij is dat de huidige crisis de noodzaak van een dergelijke samenwerking groter maakt dan ooit.

De eerdere uitbreidingen

5. Geografische uitbreiding en uitbreiding van bevoegdheden – wat ook wel verdieping wordt genoemd – hebben in het proces van de Europese integratie altijd om de voorrang gestreden. Maar meestal was het toch de bestuurlijke verdieping die aan de geografische expansie voorafging en zelfs als voorwaarde voor de laatste werd gesteld. Aldus werd de coöperatie gesmeed en kregen de betrokken landen een gemeenschappelijk belang dat de onderneming voor het uit elkaar vallen behoedde. De eerste uitbreiding, van zes naar negen in de eerste helft van de jaren zeventig, lag met name gevoelig vanwege de positie van Engeland en werd pas mogelijk nadat de opvolger van Charles de Gaulle, George Pompidou, het principiële Franse verzet tegen Angelsaksische participatie had opgegeven. Ierland en Denemarken sloten aan in Engels kielzog. Belangrijker nog dan de Franse *U-turn* was de besluitvorming tijdens de Haagse topconferentie van 1969. Daar werd besloten tot een verdere verdieping van het integratieproces op onder meer monetair en buitenlands politiek terrein. Dat het vervolgens nog geruime tijd zou duren alvorens concreet resultaat werd geboekt, doet niets af aan het feit dat de besluitvorming mede werd ingegeven door de overtuiging dat uitbreiding geen obstakel voor verdere verdieping mocht zijn.

6. In de jaren tachtig volgde Griekenland en daarna waren Spanje en Portugal aan de beurt met het politieke motief om de drie landen met het lidmaatschap voortaan van een fascistoïde dictatuur te vrijwaren. Met name het dossier van het grotere Spanje was in deze ronde problematisch. Meer in het algemeen betrof het hier een uitbreiding met armere landen die de cohesie binnen wat toen nog de Gemeenschap was, op de proef zou stellen. In dat licht werd, voordat het lidmaatschap van Spanje en Portugal kon worden geconsumeerd, de voltooiing van de interne markt in werking gesteld en een hervorming van het structuurbeleid aangekondigd. In 1992 werden met het Verdrag van Maastricht de bevoegdheden van wat toen de Europese Unie ging heten verder uitgebreid met de oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU), terwijl na deze opmerkelijke verdieping in 1995 de uitbreiding volgde met Zweden en Finland, vergezeld van Oostenrijk. Het lidmaatschap van het laatste land hing samen met de desintegratie van de voormalige Sovjet-Unie en daarmee met het einde van de Koude Oorlog in welk verband het verbod voor Oostenrijk om zich internationaal te committeren werd opgeheven. Een ander en eerder gevolg van deze geopolitieke verschuiving betrof de voormalige DDR, die reeds in 1990 in rap tempo deel werd van de Duitse Bondsrepubliek en langs deze weg automatisch deel ging uitmaken van wat dus even later de Europese Unie werd.

'Big bang'

7. Al met al werd de EU een nogal ambigue onderneming die zich ophield ergens halverwege tussen een eenvoudig interstatelijk verband en een heuse politieke federatie. Deze tweeslachtigheid werd haar zwakte – met name op militair terrein en fiscaal terrein bleef de EU een watje – en haar kracht – de drempel tot toetreding was betrekkelijk laag door de beperkte overdracht van nationale autonomie. In ieder geval groeide de EU verder, ook in de 21^e eeuw. Deze keer ging bestuurlijke verdieping niet aan geografische uitbreiding vooraf, waarmee het – zoals inmiddels is gebleken – des te moeilijker werd om met méér staten alsnog tot verdere verdieping te besluiten. Het betreft hier de toetreding in

2004 van tien nieuwe staten: behalve Malta en en het Griekse deel van Cyprus, de voormalige Oostbloklanden Tsjechië, Slowakije, Polen, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen en Slovenië, in 2007 gevolgd door Roemenië en Bulgarije, met de rest van de Balkan in de wachtkamer. Turkije bleek een apart geval, geografisch en cultureel, en zal hier ook als zodanig worden behandeld. Het was met deze 'big bang' van tien nieuwe leden dat de uitbreiding voor het eerst zijn vanzelfsprekendheid verloor en een publieke vraag werd: 'wat gebeurt hier eigenlijk, wat zijn de gevolgen en moeten we dat willen of niet?' Een van de fora voor deze discussie werd de Vereniging Democratisch Europa. Zoals in de inleiding is gezegd, kwam deze vereniging voort uit een langer gevoeld onbehagen over de Europese integratie in het algemeen en met de invoering van de euro als aanleiding. Het onbehagen bestond uit ergernis en bezorgdheid die zich richtten op het democratische en sociale gehalte van het Europese project dat, zo niet te laag, dan in ieder geval voor dubieus gehouden werd. De uitbreiding bood naast de euro een uitgelezen testcase.

8. Het voornemen voormalige Oostbloklanden op te nemen in de EU stamt van tijdens de val van de Sovjet-Unie. Dat was een euforische periode waarin gebeurde wat eigenlijk geen weldenkend mens voor mogelijk had gehouden: de bevrijding van de communistische overheersing zonder dat er noemenswaardig bloed vergoten werd. De blijdschap, maar ook de onzekerheid waren groot. Een voor de hand liggend houvast bood het democratische en kapitalistische Westen; de VS en NAVO voor de veiligheid, en West-Europa met de EU voor de welvaart. Het eerste had de meeste prioriteit, en was ook sneller te realiseren, zodat de Midden-Europese landen samen met de Baltische landen in hoog tempo lid werden van het Atlantisch bondgenootschap. Toen kwam het lidmaatschap van de EU aan de beurt. De kandidaat-lidstaten wilden graag, en de landen die al lid waren wilden ook, uit solidariteit en verlicht eigenbelang. Maar vanzelf ging het niet. De EU formuleerde officiële toelatingseisen, de Kopenhagencriteria, die niet alleen een goed functionerende markt maar ook het democratische gehalte van de kandidaat-lidstaten moesten waarborgen. Ze vormden het raamwerk van een lange reeks onderhandelingen waarvan het belang pas tot een breder publiek doordrong toen

het eindstation van de toetreding al was bereikt – de beruchte trein die maar doordenderde. Daarmee ontstond bij de bevolking in de oude, maar ook in de nieuwe lidstaten het genoemde onbehagen: wat is hier eigenlijk aan de hand, en wie heeft hier waar en wanneer toe besloten?

Geopolitiek

9. Uit verschillende nummers van het opinieblad van de VDE, *EUforum*, blijkt de verdeeldheid van meningen die zich aan de hand van de volgende driedeling in kaart laat brengen: geopolitiek, sociaaleconomisch en cultureel. Om met de eerste te beginnen, in *EUforum* maart 2003 – dus voor de feitelijke toetreding en ook voor de referenda die in bijna alle nieuwe lidstaten werden gehouden – tilt de toenmalige Poolse president Mazowiecki in een vraaggesprek de toetreding op een niveau dat de markt zelf te boven gaat. Hij spreekt van het ongedaan maken van het Verdrag van Jalta (1945) waarin de vs en Engeland Oost-Europa uitleverden aan de Sovjet-Unie. Gezien het snelle optrekken van Russische troepen richting Berlijn was er eigenlijk geen alternatief voor deze rampzalige beslissing die nu na meer dan een halve eeuw eindelijk ongedaan wordt gemaakt. In dit licht bezien past het volgens Mazowiecki de huidige regeringsleiders niet om zich als boekhouders te gedragen. Zij moeten zich 'staatslieden van formaat tonen'. En over zijn eigen land zegt Mazowiecki: 'Het is evident dat Polen een winst gaat boeken waar het gaat om de versterking van de democratische orde in dit deel van Europa. Ik koester hoge verwachtingen ten opzichte van communautaire regels die ons zullen dwingen de democratische teugels strak te houden'. Soortgelijke opvattingen spreken uit een artikel over en vanuit Slovenië in hetzelfde nummer van *EUforum*. Ook hier moet de toetreding de jonge en kwetsbare democratie ter plekke borgen.

10. Nu zes jaar later zijn de nieuwe geopolitieke verhoudingen meer dan één keer beproefd, en zij hebben stand gehouden. Wat dat betreft zijn de verwachtingen niet beschaamd geworden. Maar vindt de Amsterdamse politicoloog (en coauteur van deze

bijdrage), Otto Holman, dat ook? In verschillende bijdragen aan *EUforum* schildert hij een minder geruststellend scenario. Enerzijds bekritiseert hij historici die na de val van de muur riepen dat het andere Europa weer in de situatie van het Interbellum zou terechtkomen toen ze speelbal waren van de grote mogendheden en hun interne spanningen. Hij gebruikt een oud Russisch gezegde om dit doemdenken te ontkrachten: 'Iedereen weet hoe je van een aquarium vissoep maakt, maar andersom is het wat lastiger'.¹ Met andere woorden, de weg terug naar het interbellum is zeer onwaarschijnlijk. Dit wil echter anderzijds niet zeggen dat de optimistische geluiden van de vrijemarktideologen – als zouden marktliberalisering en democratisering 'van nature' hand in hand gaan – klakkeloos kunnen worden overgenomen. De wijze van uitbreiding brengt risico's met zich, eerst en vooral voor de nieuwe lidstaten zelf, maar daarmee ook voor de EU als geheel. Weet waar u aan begint met de uitbreiding; ook hier zal de weg terug moeilijk zijn te vinden! In *EUforum* april 2004, een jaar later, werkt Holman deze waarschuwing uit onder het motto 'Een brug te ver'. Hier wijst hij op het gevaar dat de oorlog in Irak enerzijds de vs van president Bush en de voormalige Oostbloklanden aan elkaar bindt – de laatste steunden immers die oorlog –, en anderzijds de Europese staten uit elkaar drijft – Frankrijk en Duitsland waren immers tegen. Deze Amerikaans geactiveerde tweespalt werd door Bush's minister van defensie Rumsfeld 'het oude en het nieuwe Europa' genoemd, waarmee hij de oplopende spanningen versterkte en noch de Europese, noch de mondiale zaak een dienst bewees. Maar dat was ook niet de bedoeling van de regering-Bush die, wars van nuance, het devies hanteerde: 'wie niet voor ons is, is tegen ons'. Wat Holman toen nog niet kon weten, is dat vijf jaar later deze Amerikaanse arrogantie verleden tijd is. De nieuwe president Obama zoekt veel meer 'de eenheid'. Maar of dat Europa veel helpt? De oude wereld heeft voor de vs geen hoge prioriteit. Die zal het dus zelf moeten doen, en dat blijft moeilijk. De onmiskenbare voordelen van een politieke eenwording met één Europees leger en een eigen buitenlandse politiek leggen het af tegen beperkte nationale belangen en vooral tegen de heilige koe van de nationale autonomie.

1. *EUforum* april 2003.

11. Ook de mogelijke sociaaleconomische gevolgen komen in *EUforum* aan bod. Een opgewekt en tegelijk gangbaar perspectief – althans in kringen die de uitbreiding verdedigden – biedt econoom Bart van Riel, medewerker van de Nederlandse Sociaal-Economische Raad (SER) in *EUforum* juli 2003. Hij eindigt zijn bijdrage onder de kop ‘Economische groei’ als volgt: ‘De diverse mogelijke sociaal-economische effecten overziend, geloof ik dat de toetreding de nieuwe lidstaten uitzicht biedt op een hogere economische groei en daarmee mogelijkheden voor het scheppen van meer werk. Empirisch onderzoek laat zien dat in het verleden armere lidstaten en armere regio’s in de EU sneller groeiden dan de rijke lidstaten en regio’s. ‘De wet van de remmende voorsprong’, kortom’. En hij voegt er aan toe: ‘Hogere groei en meer werkgelegenheid is zeer belangrijk met het oog op de sociale cohesie en de duurzaamheid van de sociale zekerheidsstelsels van de nieuwe lidstaten’. Ook hier laat politicoloog Holman een ander geluid horen. Hij erkent de relatief sterke economische groei, maar wijst er tevens op dat deze economische convergentie tussen oude en nieuwe lidstaten niet gepaard gaat met een sociale harmonisatie, ofwel met het verhogen van de uitgaven voor de verzorgingstaat tot het niveau van de oude lidstaten. In plaats van meer uitgaven spreekt Holman van ‘draconische bezuinigingsmaatregelen’ die worden afgedwongen door de overgang van een commandoeconomie naar een vrijemarkteconomie. Meer in het algemeen vreest hij voor de neerwaartse spiraal in de sociale uitgaven met als gevolg toenemende spanningen tussen staten en binnen staten die op hun beurt nationalistische en populistische opvattingen versterken.

12. Ook anderen ventileren hun twijfel, zoals in het bericht uit Slovenië in *EUforum* maart 2003 dat eerder werd genoemd. Hier heerst de vrees voor massale werkloosheid doordat onder meer de nationale landbouw niet over voldoende Europese concurrentiekracht bezit. Deze zorg wordt op zijn beurt weersproken of, beter gezegd, niet als argument erkend om de uitbreiding niet te willen. Aan het woord is Joost Lagendijk, Europarlementariër

voor GroenLinks, in hetzelfde *EUforum* maart 2003. Voor hem is die uitbreiding juist een middel om negatieve ontwikkelingen gezamenlijk tegen te gaan. Hij predikt de hoop en anderen de vrees. En wie kreeg gelijk, voor zover dat nu al is vast te stellen? Van Riel verwachtte de economische groei van de voormalige Oostbloklanden, die in de periode van 2000 tot aan 2007 inderdaad relatief groot was, waarna het remmende effect van de wereldwijze recessie ook hier zijn spoor trekt en tegelijk de verschillen in kwetsbaarheid blootlegt. Zoals eerder gezegd, aan de ene kant staat Polen, maar ook Slovenië en Tsjechië die relatief robuust lijken, en aan de andere kant staan Hongarije, Slowakije en de Baltische staten, met een relatief sterke economische teruggang die overigens ook verscheidene 'oude' lidstaten treft.

13. De vraag is vervolgens wat de effecten zijn geweest van eerst de economische groei en later de krimp voor de 'sociale cohesie', of voor het tegendeel daarvan, de 'sociale verdeeldheid', een verband dat met name door Holman aan de orde werd gesteld. Als de werkloosheid als indicator kan worden gebruikt, waren die effecten niet onrustbarend, althans voor de periode van economische groei. De cijfers varieerden tussen de nieuwe lidstaten even sterk als binnen de Unie in haar geheel, waarbij opnieuw Polen opviel met een sterk gedaald werkloosheidscijfer. Ook nu, in de periode van economische krimp, is werkloosheid, zoals eerder opgemerkt, weliswaar een groter Europees probleem geworden, dat echter de meeste nieuwe en de oude lidstaten niet verdeelt maar dat zij juist gemeenschappelijk hebben. Uitzonderingen vormen recentelijk, zoals eerder gezegd, de Baltische staten met een dramatisch hoge werkloosheid en in mindere mate Hongarije, Slowakije en Roemenië. Anders liggen de zaken echter wanneer naar de totale belastingdruk wordt gekeken. Die is, zoals Holman min of meer voorspelde, in de nieuwe lidstaten de afgelopen jaren sterk gedaald en ligt onder het Europese gemiddelde. Het gaat hier onder meer om een inkrimping van 'de verzorgingstaat' en daarmee waarschijnlijk om een verzwakking van de sociale cohesie; een trend die zich overigens ook in oude lidstaten als Nederland en Duitsland heeft voorgedaan, terwijl – en dat moet met enige nadruk worden gezegd – andere oude lidstaten zoals Dene-

marken, Zweden en Frankrijk, hun relatief zware belastingdruk handhaafden. Een laatste indicatie is wellicht de inkomensongelijkheid die – mede door de relatief zware druk van de indirecte belastingen – in de nieuwe lidstaten is gegroeid en daarmee ook op een verzwakking van de sociale cohesie zou kunnen wijzen en in ieder geval op een versterking van de sociale tweedeling. Maar ook deze aanwijzing moet worden genuanceerd, omdat eveneens in de meeste oude lidstaten van de EU – en daarbuiten – de inkomensongelijkheid de laatste decennia is gegroeid. Al met al is de voorlopige conclusie dat de nieuwe lidstaten zich in vrij korte tijd minder als zodanig zijn gaan onderscheiden van de oude lidstaten. Beide lijken dus meer op elkaar – economische groei en krimp parallel aan dalende en stijgende werkloosheid, met daarnaast toenemende inkomensongelijkheid mede door een inkrimping van collectieve zorg – terwijl de soms grote verschillen daarin dwars door de scheidslijn oud en nieuw heen lopen. Deze convergentie tussen ‘oud’ en ‘nieuw’ heeft iets geruststellend. We groeien naar elkaar toe, en dat is goed. Het probleem is echter dat de richting van de convergentie in zeker opzicht dubieus is: grotere ongelijkheid en minder collectieve zorg. Bovendien zijn de welvaartsverschillen tussen de nieuwe en de oude lidstaten nog steeds groot – de helft tot een kwart – en in sommige lidstaten worden ze sinds kort zelfs weer groter. De welvaartsverschillen blijken tenslotte uit de arbeidsmigratie van Oost naar West die overigens aan meerdere beperkingen – zoals de geldigheid van nationale loonafspraken – is onderworpen en dus minder ‘vrij’ is dan eerder werd gehoopt en gevreesd. Ook dat maakt de nieuwe lidstaten meer kwetsbaar. En dat geldt uiteraard het meest voor de economisch zwaksten onder hen.

Cultureel

14. Vervolgens zijn de culturele gevolgen van de uitbreiding aan de beurt. In *EUforum* wordt herhaaldelijk de vraag gesteld naar de Europese identiteit. Is die er, en zo ja, waar bestaat die dan uit? Twijfel alom. Aan de ene kant van het spectrum staat het liberale perspectief dat, naast de vrije markt en de democratische staat, van weinig meer wil weten dan de zogenoemde negatieve

mensenrechten zoals de vrijheid van vergadering, van meningsuiting en het recht op lichamelijke integriteit. In dit perspectief is de wenselijke en feitelijke identificatie mondiaal én nationaal gericht, en niet Europees. Europa is geen onderscheidende eenheid van identificatie of betrokkenheid. Het is een zakelijk middel tot vrede en voorspoed, maar geen drijfveer of doel op zichzelf. Wellicht dat econoom Jules Hosman (eerder werkzaam bij Corus en VNO-NCW), die herhaalde malen in VDE-verband debatteerde, een vertegenwoordiger van deze opvatting is, net als de WRR-econoom Jaques Pelkman.² De belichaming bij uitstek van dit perspectief is de oud-VVD-voorman en voormalig eurocommissaris Frits Bolkestein. Hij zelf is jammer genoeg nog niet aan het woord geweest binnen de VDE, maar zijn boodschap wel. In de VDE-bundel *Het Volk en Europa. Grenzen aan Europa*³ beschrijft de Amsterdamse socioloog (en coauteur van deze bijdrage), Paul Kapteyn, aan de hand van het boek van Bolkestein 'Grenzen van Europa' diens zienswijze als volgt: 'Hij wil een goed georganiseerde markt en verder Europese bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. Maar meer wil hij niet: geen leger, geen belasting, geen sociale voorzieningen, terwijl de landbouwsubsidie samen met de interne hulp van de structuurfondsen maar beter kan worden afgeschaft. Dat is allemaal of nergens goed voor of onmogelijk, omdat de lidstaten het manifest oneens zijn met elkaar. En toch is Bolkestein is geen tegenstem. Hij is voor Europa, maar met mate. Hij is liberaal'. Dat er ook andere liberalen zijn, bewijst de Belgische voorman Guy Verhofstadt die wat dit betreft lijnrecht staat tegenover zijn Nederlandse politieke vriend.

15. Vreemd genoeg, althans op het eerste gezicht, is de SP het met de visie van Bolkestein eens. Ook oud-voorman Jan Marijnissen en senator Tiny Kox hebben meerdere malen gepleit tegen 'meer Europa', en daarmee tegen het opheffen van het nationale veto-recht op nieuwe beleidsterreinen.⁴ De Socialistische Partij aanvaardt daarmee 'de vrije markt' die zij eigenlijk op haar eigen ni-

2. Vgl. *EUforum* maart 2003.

3. E.J. Kaars Sijpesteijn (red.), *Het Volk en Europa. Grenzen aan Europa*, Amsterdam: VDE 2004.

4. Vgl. "Een oorverdovende stilte..." over de plaats van Europa in de Nederlandse politiek, Amsterdam: VDE, 2007.

veau zou moeten willen temmen. Maar de SP wil niet naar Brussel, ze blijft liever thuis waar ze electoraal garen spint met een even gemakkelijk als onbeduidend nationalisme. Tegenover dit minimalistische perspectief staat het maximale Europa van het sociale en groene perspectief. Ook dit geluid was herhaaldelijk binnen de VDE te horen met de Europarlementariërs Kathalijne Buitenweg en Joost Lagendijk van GroenLinks in een hoofdrol – zonder daarmee D66'er Sophie in 't Veld te kort te willen doen. Beide partijen zijn uitgesproken 'eurofiel'. Voor hen is Europa juist wél een drijfveer en een doel. Ze geloven in Europa als 'een gemeenschap van waarden, waarin iedereen die deze waarden onderschrijft, onafhankelijk van zijn of haar geloofsovertuiging, een plaats heeft'.⁵ Wat die waarden precies inhouden, is niet altijd even duidelijk, maar in ieder geval gaat het om solidariteit van mensen met elkaar en met de natuur. Hier ligt dan de eigen identiteit waarmee Europa zich onderscheidt van andere regio's en met name van Amerika, waarmee het veel gemeen heeft, maar waar die solidariteit toch minder telt. Deze identiteitsbepaling is deels feitelijk en deels normatief van aard. Het is daarmee een kwestie van 'ideologie' met in Nederland aan de ene kant de VVD en de SP die van die Europese identiteit niet willen weten, en anderzijds D66 en GroenLinks die haar omarmen, met de twee grootste partijen, CDA en PvdA, veilig maar nietszeggend in het midden. De Partij van de Vrijheid (PVV) komt in de analen van de VDE niet voor. Ze bedankt stevast voor de uitnodiging te debatteren. Maar de positie van deze partij is er niet minder duidelijk om. Men steekt de VVD en de SP in nationalisme naar de kroon.

16. De vraag naar de Europese identiteit wordt ook vanuit een meer wetenschappelijke hoek wordt bekeken. In *EUforum* december 2003, brengen de nuchtere enquête-uitkomsten van de Eurobarometer samen met de contrasterende breedsprakige preambule van de verworpen Europese Grondwet de eerder genoemde socioloog Nico Wilterdink tot de uitspraak dat het bepalen van 'de Europese identiteit' even moeizaam is als de vorming ervan. Hij zegt: 'Als deze enquêtegegevens ergens op wijzen, dan is het dus op een geringe graad van Europees bewustzijn onder

5. Vgl. *EUforum* december 2005.

de bevolking van de EU. De EU wordt door een krappe meerderheid wel gewaardeerd als iets dat per saldo winst oplevert. Maar aan dit pragmatisch oordeel worden nauwelijks gevoelens van identificatie, loyaliteit en solidariteit verbonden'. Of je het nu goed vindt of niet, het minimalistische perspectief blijkt dus te domineren, en dat hoeft niet te verbazen. Europa is als culturele eenheid moeilijk af te bakenen. Er zijn immers geen duidelijke grenzen. Mede daardoor is het 'geen geschikte voedingsbodemp voor Europees nationalisme. En dat is misschien maar beter ook'. Met deze wijze woorden besluit Wilterdink zijn artikel dat relativerend afsteekt, niet alleen bij de meer politieke bijdragen aan het debat, maar ook bij wat de classicus Anton van Hooff zegt in 'Europa, een Grieks idee', eveneens in *EUforum* december 2003. 'Beseffen jullie wel,' zo roept hij zijn leerlingen toe op de vlakte van Marathon en tegelijk de lezers van *EUforum*, 'dat Europa hier is uitgevonden? De overwinning die de Atheners hier in 490 en tien jaar later in Salamis op de Perzische indringers behaalden, gaf hun een enorm sterk gevoel van eigenwaarde: zij hadden 'Asia' afgeslagen. In zijn geschiedenis van de Perzische oorlog benadrukt Herodotus – klassiek geschiedschrijver – de tegenstelling tussen dit Oosten en de Westerse wereld. Daar heersen tirannieke koningen over een massa slaven.... De vrije burgers van de Griekse kantonale staten, de poleis, hadden geen zweepen van officieren nodig om voor hun vaderland te vechten. Zij waren eenvoudig de polis.' Volgens Van Hooff verbreedt dit land van de steden zich tot wat diezelfde Herodotus 'Europa' gaat noemen, en dat staat voor alles wat niet-Asia is. Herodotus is daarmee niet alleen 'pater historiae' ook 'pater Europae', stelt Van Hooff vast. Hij relateert deze uitspraak door hem als pathetisch te kwalificeren. Niettemin beroert hij hier welbewust de Europese snaar die hij kennelijk te weinig hoort klinken. Tot slot roept hij uit: 'Wanneer leren we eens Europa te vieren?'

De Turkse kwestie

17. Daarmee is het laatste onderwerp aan de beurt: Turkije en de verdeeldheid over het EU-lidmaatschap van dit hoofdzakelijk

in Azië gelegen en dominant islamitisch land. De voorstanders zullen de afbakening van Herodotus en Van Hooff als weinig actueel afwijzen, terwijl de tegenstanders zullen denken, 'zie je wel: de Turken zijn de opvolgers van de Perzen, en die horen er niet bij'. Formeel is de toetreding van Turkije aan dezelfde procedure onderworpen als die van de voormalige Oostbloklanden. Na een verzoek tot toelating beginnen gesprekken die kunnen uitmonden in het officiële besluit de onderhandelingen tot toetreding te starten met de Kopenhagencriteria als lakmoespapier. Na vele jaren van wachten heeft Turkije inmiddels deze status van kandidaat-lid verworven, zodat de officiële onderhandelingen tot toetreding van start zijn gegaan. Toch is vriend en vijand het er over eens dat die nog vele jaren zullen duren zonder de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid – die voor eerdere kandidaten gold – dat als Turkije de test uiteindelijk goed doorstaat, het land ook inderdaad als lid zal worden toegelaten. Het zal dan buitengewoon pijnlijk zijn om 'nee' te zeggen, maar de kans daarop lijkt op dit moment niet klein. Tegenstanders hanteren geen economische argumenten. Als Turkije opgewassen is tegen de Europese concurrentie – en omgekeerd – en zijn financiële, monetaire en juridische ordening voldoet aan de EU-eisen, dan is wat dat betreft het land welkom. Nee, het gaat om andere argumenten, politiek en cultureel: Turkije zou de grootste staat van de EU zijn en daarmee onacceptabel veel invloed verwerven. En daarnaast is Turkije een moslimland – ook al is er een formele scheiding tussen staat en godsdienst – en dit culturele kenmerk zou de cultuur van het huidige Europa onaanvaardbaar veranderen.

18. Van deze vrees getuigen in *EUforum* december 2005, twee vertegenwoordigers van de kleine christelijke partijen, Bas Belder en Henk Jan van Schothorst die beiden de ChristenUnie (CU) en de SGP vertegenwoordigen. Centraal staat hun zorg voor de minuscule christelijke minderheid in Turkije die slechts 0,15% van de bevolking uitmaakt, en niet de volledige vrijheid van godsdienst wordt gegund. De Turkse regering zegt dan wel, volgens de auteurs, dat er vooruitgang wordt gemaakt met het eerbiedigen van de mensenrechten, maar vertrouw het niet! Zo heeft de premier Erdogan, die ze 'verlicht islamitisch' noemen, de democratie eens

vergeleken met een straatkar. 'Je rijdt ermee tot je op je bestemming bent aangekomen. Dan stap je er af'. Kortom, als de Turken een keer lid zijn van de EU is hun doel bereikt en zullen ze hun ware gezicht laten zien. Niet alleen kleine politieke partijen, maar ook grote, zoals het CDA en de VVD uiten inmiddels openlijk hun twijfel over het Turkse lidmaatschap, zelfs als het land aan de Kopenhagencriteria zou voldoen. Deze wijziging heeft alles te maken met de toegenomen nationale spanningen tussen allochtonen en autochtonen die zich vermengen met conflicten verder weg, tussen Joden en Palestijnen en tussen de VS of het Westen en Arabische landen inclusief Iran. Veel van de bezwaren in dit verband lijken op die van de kleine christelijke partijen – die overigens zelf boter op hun hoofd hebben wat betreft de gelijke behandeling van de seksen (SGP) en van seksuele geaardheden (CU). Maar of deze culturele tegenzin Turkije definitief buiten de deur kan houden? Het land verandert immers, zoals ook Amnesty International opmerkt, al heeft het nog een 'lange weg' te gaan. Wellicht zijn daarom staten die inmiddels hun mening hebben herzien en 'aarzelen' over het Turkse lidmaatschap, zoals Frankrijk en Duitsland, andere oplossingen aan het bedenken die de Turkse kwestie op een meer elegante manier oplossen dan door de woordbreuk van een simpel 'nee'. Vooral de Franse president Sarkozy ijvert voor een mediterrane samenwerkingsverband waarmee het zijn voormalige koloniën sterker aan zich bindt en dat wellicht voor Turkije een aanvaardbaar alternatief kan zijn. Hetzelfde geldt voor de plannen rondom de Zwarte Zee, waarbij de EU als zodanig partij zou zijn, samen met wederom Turkije, met Oekraïne en met landen in de Kaukasus. Plannen genoeg om Turkije buiten de EU te houden en om de invloed van gevestigde lidstaten niet nog verder te doen verzwakken evenals de bestuurskracht van de Unie zelf.

19. Maar of het die kant uit zal gaan? De toetreding van Turkije heeft ook voorstanders, zoals de eerder genoemde Joost Lagendijk die samen met zijn medewerker Ivo Schutte in *EUforum* december 2005, vóór toetreding pleit. Natuurlijk moet ook volgens hem Turkije aan de Kopenhagencriteria voldoen, maar als dat zo is, zal het lidmaatschap de vermeende 'botsing der beschavingen' niet versterken maar juist neutraliseren, binnen de EU en

daarbuiten. Want Turkije zal dan de brug zijn van de EU met het Midden-Oosten en met de landen in de Kaukasus. Geen wederzijdse kruistocht dus, maar het delen van welvaart, tolerantie en democratie. Kortom, Herodotus moet zijn tweedeling herzien! En hoe staat het dan met het politieke overwicht van het grootste EU-lid Turkije en de bestuurbaarheid van de EU zelf? Geen punt. Willekeurig twee grote lidstaten van de huidige EU hebben samen altijd meer stemmen dan Turkije alleen. Dus de toetreding zal ze tot verdergaande samenwerking dwingen die wellicht leidt tot het Europa van de 'twee snelheden', of het Europa met een kern en een periferie waarbij de eerste een federale staat vormt waarin de tweede 'à la carte' kan participeren. De ervaring met de euro heeft geleerd dat zo'n Europese tweedeling niet tot verdeeldheid hoeft te leiden. Lagendijk noemt deze mogelijkheid niet. Toch biedt het een oplossing voor een netelige kwestie. Over dit soort scenario's maakt Turkije zelf zich niet druk. Het wil gewoon lid worden van de EU, ook onder het 'verlicht-islamitisch' bewind van Erdogan is de regering en een ruime meerderheid van de bevolking vóór. Ook daarvan getuigt *EUforum* in een interview met de Turkse ambassadeur Tacan Ildem die de kracht van de Turkse positie benadrukt. Turkije behoort historisch tot Europa. Het werd immers in de nadagen van het Ottomaanse Rijk – die tot de stichting van het huidige Turkije leidden – de 'zieke man van Europa' genoemd. Die zit, zou je haast denken, en dat gevoel wordt sterker als hij het Turkse lidmaatschap van de NAVO, de OECD en de OVSE noemt als bewijs van de Turkse inbedding in deels Europese organisaties. Ook de banden met de EU zijn oud en goed, meldt hij. Reeds in 1963 – veel eerder dan de staten die onlangs lid werden – werd een associatieverdrag met de toenmalige EEG getekend en in 1987 werd de aanvraag voor volwaardig lidmaatschap ingediend. Sinds kort zijn dus de officiële onderhandelingen begonnen en de ambassadeur zegt diplomatiek er 'alle vertrouwen in te hebben dat de EU ons zal behandelen als andere kandidaat-lidstaten in het verleden: op een gelijke en eerlijke manier'. Hij vermoedt waarschijnlijk het tegendeel. Daarom waarschuwt hij de EU. Als Turkije aan de criteria voldoet en als het desondanks niet wordt toegelaten, zal dat in Turkije en 'in deze (Arabische) landen een gevoel van bitterheid en verraad ontstaan. De toetreding van Turkije daarentegen zal een precedent

scheppen voor verbeterde relaties met de Arabische wereld'. Wie van dit proces de uitkomst weet, mag het zeggen. Er staat veel op het spel en juist daarom is de beslissing moeilijk en dus herhaaldelijk naar voren geschoven. Vooralsnog is dat is verstandig, maar op den duur kan dit uitstel als afstel worden begrepen, en dan heeft de EU de beslissing uit handen laten glijden en wordt de waarschuwing wellicht realiteit.

Daadkracht en besef van betrekkelijkheid?

20. Tot slot volgt enige relativering van de ernst waarmee de EU doorgaans is omgeven. In *EUforum* december 2003, schrijft de Bulgaarse docent aan de Universiteit van Amsterdam, Julia Quak-Stoilova, over een ansichtkaart die bij de ingang van het Europe Parlement in Brussel in een kiosk te koop was. Op die kaart stond: 'The Perfect European should be ...?' Het antwoord bood een twaalftal cartoons met ironische teksten als: flexible as a Swede, humble as a Spaniard, generous as a Dutchman, cooking like a Brit, controlled as Italian, etc. De conclusie was duidelijk, dé Europeaan bestaat niet, en dat geldt ook als het om de voormalige Oostbloklanden gaat. Want dat type Europeaan is volgens de auteur 'tolerant als een ex-Joegoslaaf, punctueel als een Bulgaar, realistisch als een Pool, spontaan als een Tsjech, bescheiden als een Roemeen, koelbloedig als een Hongaar en zachtmoedig als een Albanees.' 'Europa staat voor eenheid in verscheidenheid', wordt vaak vergoelijkend vastgesteld. Vooralsnog is de verscheidenheid een feit en aan de eenheid wordt gewerkt. Dat is volgens 80% van de Nederlandse bevolking in 2008 een goede zaak. Deze instemming betekent niet dat het enthousiasme even groot is. Is dat erg? Wilterdink suggereerde het tegendeel met het oog op wat nationalistische gevoelens eerder hebben aangericht. Maar er is meer. Het gebrek aan enthousiasme verwijst wellicht naar een kenmerk van de Europese identiteit dat evenwel geen gebrek maar een te goed zou kunnen zijn: zelfspot en een besef van eigen betrekkelijkheid. Misschien is het recente kunstwerk van de Tsjechische artiest David Cerny daarvan ook een teken. Ter gelegenheid van het Europese voorzitterschap van zijn land vervaardigde hij een kunstwerk. "Europa' heet het werk dat zestien bij zestien meter

groot is. Het hangt in de hal van het Justus Lipsius-gebouw in Brussel, waar Europese regeringsleiders en ministers vergaderen. Het is een enorm raamwerk waarbinnen alle lidstaten zijn verbeeld, niet allemaal even vriendelijk. Nederland is onder water gelopen, op wat uitstekende minaretten na. Bulgarije is gereduceerd tot een Turks toilet. Op de Poolse bijdrage zijn priesters te zien die een homovlag hijsen. En Italië wordt verbeeld met voetballers die zichzelf lijken te bevredigen met een bal'.⁶ De spot die het kunstwerk uitstraalt wordt nog vergroot door de inmiddels gelekte leugen dat de bijdragen, anders dan beweerd, niet door nationale artiesten zijn vervaardigd maar door Cerny met twee vrienden. 'We wisten dat de waarheid zou worden ontdekt. Maar we wilden zien of Europa in staat is om zichzelf te lachen'. Eenheid in verscheidenheid. Alleen Bulgarije nam openlijk aanstoot, zodat het Turks toilet met een gordijn aan het oog werd onttrokken. De rest van de zelfspot bleef onbedekt.

21. Maar misschien bedekt deze zelfspot op zijn beurt een zekere gelatenheid, terwijl – en daar begon deze analyse mee – de recente economische crisis om daadkracht vraagt. Zoals eerder werd gesteld is aan de toetreding van de MOE-landen geen bestuurlijke verdieping van de EU voorafgegaan en mede daardoor is Verdrag van Lissabon dat voor die verdieping moet zorgen, nog steeds niet in werking getreden. Maar ook anderszins treft het bestuurlijk onvermogen van de EU, zoals bij de creditcrisis en haar gevolgen waardoor de vrije markt om een nieuwe ordening vraagt. Hier en daar zijn door lidstaten en door de EU zelf aanzetten gegeven, maar van een waarlijk Europees initiatief is geen sprake. Het beleid van toetreding tot de euro biedt een voorbeeld. Zoals gezegd, de economische verschillen tussen de nieuwe en de oude lidstaten zijn afgenomen, maar de verschillen in welvaart zijn nog steeds zeer groot en sommige van de armste lidstaten worden sinds enige tijd relatief en absoluut weer armer. Van groot belang is dat deze en andere MOE-lidstaten – met uitzondering van Slovenië en Slowakije – de bescherming van de euro missen. Het betreft hier een klassiek geval van *catch 22*. Volgens de regels van het spel moeten de kandidaat-lidstaten van

6. NRC *Handelsblad* 14 februari 2009.

de EMU aan een aantal voorwaarden voldoen, de zogenoemde convergentiecriteria, alvorens ze kunnen toetreden tot de zone die hen kan beschermen tegen het nationale bankroet, de gevreesde meltdown. Deze voorwaarden, zoals lage inflatie en overheidstekorten alsmede min of meer stabiele wisselkoersen, kunnen alleen gehaald worden via draconische bezuinigingsmaatregelen. En dat terwijl iedereen in Europa en daarbuiten de mond vol heeft van economische stimulering. Het is van tweeën één: of de lidstaten vergroten en versterken het gemeenschappelijk beleid, en niet alleen op monetair terrein, of zij aanvaarden het risico dat het integratieproces stagneert en een proces van renationalisatie op gang komt. Wie weet? Het zou niet de eerste keer zijn dat een crisis het beste bij de politieke elites naar boven haalt: gemeenschappelijke daadkracht gepaard met het besef van nationale betrekkelijkheid. Als dat nu eens typisch Europees zou zijn.

Overige gebruikte literatuur:

- IMF (2007), *World Economic Outlook: globalization and inequality*, over inkomensongelijkheid;
- OECD (2007), *Revenue Statistics 1965-2006*, over belastingdruk;
- *NRC Handelsblad* 20 januari 2009 & Europese Commissie (19 januari 2009), *Interim Forecast*, over krimp Europese economie;
- Eurostat, over ontwikkeling Europese GDP en werkloosheid.

DE EURO: BINDMIDDEL OF SPLIJTZWAM?

*Olivier van der Schroeff**

In 2009 bestaat de Economische en Monetaire Unie (EMU) tien jaar. Tijd om de balans op te maken over de werking, de efficiëntie en de effectiviteit van de EMU. Is de overgang van de gulden naar de euro een juiste keuze geweest en heeft de euro gebracht wat de invoerende beleidsmakers voor ogen hadden? En hebben de eurolanden profijt van de euro in de huidige financiële onzekere tijden, of waren de lidstaten beter af met een eigen munt en dus eigen wisselkoers en rentebeleid? En hoe was het debat over de invoering van de euro? In dit hoofdstuk ga ik in op deze aspecten. Ofwel: de euro, bindmiddel of splijtzwam?

Geschiedenis van de gulden

De overgang van de gulden naar de euro in 2002 is een historische gebeurtenis geweest. Niet alleen omdat we een nieuwe munt hebben gekregen, maar ook en vooral omdat we een hoofdstuk van vierhonderd jaar vaderlandse geschiedenis hebben afgesloten.⁷ Zo leren de geschiedenisboeken dat de bakermat van de gulden ligt in de 13^e eeuwse stadstaat Florence, die in 1252 de *fiorino d'oro* in omloop bracht. Door het hoge goudgehalte van de munt konden de Florentijnse kooplieden er overal in Europa mee terecht. Zo ook in de Lage Landen, een regio in opkomst. De eerste guldens in de Nederlanden zijn in het begin van de 14^e eeuw geslagen door Jan III van Brabant. Deze guldens hadden aanvankelijk dezelfde intrinsieke waarde als hun Florentijnse naamgenoten en soms ook het bekende leliemotief. Aan die Italiaanse herkomst herinnert vandaag de dag nog de bijnaam 'florijn', en natuurlijk het guldenteken, de *fl*. In de 15^e eeuw werd door Philips de Goede het

* Drs. O.J. van der Schroeff is voormalig bestuurslid van de VDE.

7. Vgl. Arjo Klamer & Laurent van der Maesen, 'Euro moet politiek nog worden waargemaakt', *de Volkskrant* 20 december 2001.

verenigd Bourgondische rijk gesticht, en om een eind te maken aan de koerswisselingen van de toen gangbare munten, werd er een uniform muntstelsel ingevoerd. Het gevolg was dat de munten binnen het Bourgondische rijk dezelfde waarde hadden en er dus geen wisselkoersverlies meer was. Dit gold echter slechts voor de munten binnen het stelsel; de munten daarbuiten waren in verhouding duurder geworden vanwege een wisselkoersverlies. Om deze inflatie tegen te gaan werden in sommige gevallen de randen van bestaande munten weggeslepen. Zodoende kregen de munten minder goud en zilver dan eigenlijk was voorgeschreven. Om het afslijpen van de gouden of zilveren rand tegen te gaan, werd het gebruik van een randschrift geïntroduceerd, opdat dus altijd kon worden gecontroleerd of de munt 'echt' was. De bekendste randschrift luidde 'God zij met ons'.

Monetaire soevereiniteit en politieke macht zijn nauw met elkaar verbonden. Of zoals Klamer en Van der Maesen in de Volkskrant schreven 'Geld heeft alles met politiek te malen. Geld dient politiek waargemaakt te worden.' De uiteenlopende monetaire ontwikkelingen in de Bourgondische Nederlanden en de Nederlanden in de Habsburgse invloedssfeer weerspiegelen dan ook de verschillende politieke structuren van deze rijken. Het centralistisch ingestelde Frankrijk zag een monetair eenheidsstelsel als uiting van politieke macht. Het versnipperde Duitse rijk kenmerkte zich juist door een gedecentraliseerd bestuur onder plaatselijke vorsten en steden. Onder Karel V werd het Bourgondische muntstelsel in meer gebieden in Europa ingevoerd. Na de afscheiding van de noordelijke provincies van Spanje, in de tweede helft van de 16^e eeuw, begon echter in monetaire zin weer een rommelige periode, waarna opnieuw de behoefte aan een nieuwe betere munt ontstond. Deze kwam echter pas in 1694 tot stand door de invoering van een nieuw landelijk muntstelsel waarbij de zilveren statengulden, met de steun van stadhouder Willem III, werd ingevoerd.⁸

Na de val van Napoleon werd onder koning Willem I in 1814 De

8. Vgl. A. Bakker, *Met gelijk munt. Van gulden naar euro: de gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven*, Amsterdam: Contact 1996.

Nederlandsche Bank opgericht. De bank mocht als enige bankbiljetten uitgeven. In navolging van Frankrijk werd het decimale stelsel ingevoerd en stapte Nederland vervolgens in 1847 over op de zilveren standaard die door de waardedaling van dit edelmetaal in 1873 werd vervangen door de gouden standaard, met het gouden tientje als standaardmunt. De gouden standaard werd onder druk van de economische recessie in 1936 verlaten.

De monetaire geschiedenis is tot ver in de 19^e eeuw het verhaal van munten geweest, die hun waarde ontleenden aan het gewicht van het edelmetaal waaruit zij waren gemaakt. De overgang naar bankbiljetten heeft alleen kunnen plaatsvinden doordat er een publiek vertrouwen kwam. Dat vertrouwen werd ondersteund doordat overheden de munten en de bankbiljetten (het chartale geld) bij wet erkenden als wettig betaalmiddel. De Nederlandse gulden is door de tijd heen een solide munt gebleken. De gulden representeerde waarde, stabiliteit en zekerheid.⁹ De hardheid van de gulden door de jaren heen is gevormd door de prestaties van Nederland als welvarende handelsnatie, het stabiele economische en politieke systeem en, tegen het einde van zijn bestaan, door de koppeling aan de Duitse mark. Hierdoor is de gulden nationaal en internationaal altijd een (graag) geziene munt geweest. De vraag die in 2001 door Klamer en van der Maessen werd gesteld, was dan ook in hoeverre het voor de gulden noodzakelijk zou zijn om in een monetaire unie te opereren. Zoals we al zagen heeft een monetaire unie de capaciteit om wisselkoersen te stabiliseren, maar deze zekerheid sluit niet alle risico's uit. Dat blijkt uit de geschiedenis van eerdere monetaire unies.

Monetaire unies in het verleden

Er zijn in het verleden verscheidene monetaire unies geweest. Zo ging in de 19^e eeuw de politieke unificatie van Zwitserland (1848), Italië (1861) en Duitsland (1871) gepaard met een monetaire. Dit ging niet zonder slag of stoot. Zo had Duitsland veel last van po-

9. Arjo Klamer & Laurent van der Maesen, 'Euro moet politiek nog worden waargemaakt', *de Volkskrant* 20 december 2001.

litieke weerstand in belangrijke deelstaten. Ook in de 20^e eeuw is de vorming van een monetaire unie voor veel, relatief kleine, landen een optie geweest. Ze konden op deze manier profiteren van een munt van een groter land waarmee intensieve betrekkingen werden onderhouden. Een voorbeeld biedt Franstalig West-Afrika waar twee monetaire uniegebieden ontstonden die hun munt aan de Franse frank verbonden. Op het Europese continent zien we een monetaire unie ontstaan tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk.¹⁰ Welke lessen kunnen we uit deze voorbeelden trekken?

De eerste les is dat monetaire eenwording sneller tot stand kwam in centralistisch bestuurd staten dan in staten waar de lagere overheden relatief over veel bevoegdheden beschikten. Een tweede les is dat monetaire stabiliteit een doorslaggevende voorwaarde is. Met andere woorden, de economieën die meededen met de monetaire unie moesten zich in rustig vaar water bevinden. De derde les is dat monetaire unies zonder supranationale autoriteit, dus ook zonder een overkoepelende centrale bank, geen lang leven beschoren waren. Het gebrek aan een hoger gezag leidde vaak tot begrotingstekorten en daarmee tot waardedaling van de munt van het desbetreffende land die vervolgens de meer solide munt van een ander land ging oppotten. Hierdoor ontstonden er onoverkomelijke interne spanningen waaronder de monetaire unie bezweek. Kortom, voor het slagen van een monetaire unie is het belang om goed te kijken naar de organisatie van de betrokken staten (centraal versus decentraal), naar hun economische stand van zaken en naar de aan- dan wel afwezigheid van een overkoepelende autoriteit. Hebben we bij de oprichting van de EMU lering getrokken uit deze lessen?

De wording van de EMU

In de jaren 60 van de 20^e eeuw verliep de economische samenwerking voorspoedig. Mede hierdoor werd begin jaren 70 een plan

10. A. Bakker, *Met gelijk munt. Van gulden naar euro: de gevolgen voor particulieren, banken en bedrijven*, Amsterdam: Contact 1996.

opgevat om te komen tot een monetaire unie. De vorming van een munt was in overeenstemming, zo werd gedacht, met het voornemen uitgesproken in het Verdrag van Rome (1957): vrij verkeer van goederen, personen en diensten. Het zogenoemde Wernerplan zou echter sneuvelen in de economische tegenspoed van de jaren 70 en de eurosceptis die daarvan het gevolg was. Wel kwam een andersoortige monetaire samenwerking tot stand in het zogenoeten 'snake- of slang-systeem'. Het idee was dat de aangesloten lidstaten hun economische parameters binnen een bepaalde bandbreedte hielden. Hiermee zouden wisselkoersschommelingen en internationale monetaire crises moeten worden beperkt.

In de loop van de jaren 80 kreeg de Europese samenwerking een nieuwe impuls. Met de Single European Act werd een plan gepresenteerd dat voor 1992 een aantal belangrijke pijlers van de gemeenschappelijke markt zou moeten realiseren. Dit plan, opgesteld door de Europese Commissie onder leiding van Jacques Delors, werd omarmd door de verschillende belanghebbenden. Door het creëren van een zogenoemd level playing field ofwel 'eerlijke concurrentie' binnen een gemeenschappelijke markt en door de schaalvergroting die daarvan het gevolg zou zijn, zou de concurrentiekracht van de Europese economie(ën) toenemen ten opzichte van die van elders in de wereld. Die gemeenschappelijke markt zou voor haar functioneren een gemeenschappelijke munt nodig hebben, of zoals de commissie het verwoordde: 'the creation of a single currency is a natural and necessary attribute of a smoothly functioning single market'. Met de symbolische voltooiing van de Europese gemeenschappelijke markt voor goederen, diensten en kapitaal binnen handbereik, bogen de regeringsleiders zich in 1992 in Maastricht over het plan tot een Europese Economische en Monetaire Unie (EMU).

In een interview van Margot Keizer en R. Duiveman met André Szász¹¹ legt deze voormalige directeur van De Nederlandsche Bank uit dat '*[d]e EMU (...) van meet af aan een politiek proces [is] geweest. Frankrijk accepteerde de Duitse monetaire hegemonie niet. In tegenstelling tot de Fransen voerden de Duitsers een strikt monetair*

11. 'Monetaire hegemonie, over de noodzaak van een politieke unie', *EUforum* april 2004.

beleid, waardoor de D-mark in de jaren zestig steeds sterker werd. De Fransen zagen zich als gevolg hiervan keer op keer genoodzaakt hun munt te devalueren. Steeds probeerden ze in toespraken en in de wandelgangen van internationale vergaderingen politieke druk op het Duitse beleid uit te voeren, maar aangezien de Bundesbank onafhankelijk was, had dit geen effect. Er was slechts één manier waarop de Fransen invloed konden krijgen op het monetaire beleid en dat was door samenwerking aan te gaan met de Duitsers. Om deze voor de eigen bevolking beladen relatie acceptabel te maken, werd de samenwerking in een Europees jasje gegoten. Het Franse standpunt luidde: Europese samenwerking, vooruit, maar dan ook monetair. Duitsland ging akkoord omdat het zich maar al te goed realiseerde dat het 'te groot is en op de verkeerde plaats in Europa ligt.' Zo kwam de uitruil tot stand; Frankrijk kreeg Europees monetair beleid en Duitsland kreeg vrijbaan voor hereniging met de oostelijke landgenoten. Nederland had, aldus Szász, geen andere keus dan Frankrijk en Duitsland te volgen in de EMU. Nederland volgden immers het Duitse monetair beleid al jaren. De sterke gulden was immers hoofdzakelijk te danken aan het volgen van de sterke D-mark.

In deze context van Duitse hereniging en Franse monetaire afhankelijkheid bleek een 'window of opportunity' te ontstaan. De Europese politieke elite besloot tot monetaire samenwerking. De afspraken zijn vastgelegd in 'het verdrag van Maastricht'. Om de monetaire samenwerking succesvol te laten zijn spraken de leiders af om hun economisch beleid op elkaar af te stemmen en belangrijke economische pijlers naar elkaar toe te laten groeien. Het wederzijdse vertrouwen moest worden gewaarborgd door het instellen van zogenoemde convergentiecriteria die onder andere de rentestand, de inflatie, de staatschuld, het overheidstekort en het functioneren binnen het wisselkoersmechanisme betroffen. Later kwamen deze indicatoren terug in het 'Pact voor Stabiliteit en Groei'. Daarin werd bepaald dat het begrotingstekort in principe niet groter mag zijn dan 3 procent van het BBP en de overheidsschuld mag de grens van 60 procent van het BBP niet overschrijden, tenzij de schuldratio in voldoende mate afneemt en die referentiewaarde in bevredigend tempo nadert. Slechts lidstaten die aan deze criteria voldoen kunnen tot de EMU toetreden. In het Stabiliteits- en Groeipact werden verder de disciplinaire maat-

regelen, als een lidstaat niet aan de eisen kan voldoen, verduidelijkt en verscherpt. Deze criteria hebben onmiskenbaar bijgedragen tot een verbetering van de verschillende overheidsfinanciën. Die verbetering vond grotendeels plaats tijdens de voorbereiding (...) van de EMU. In de aanloopfase dienden de kandidaat-lidstaten immers aanzienlijke saneringsinspanningen te leveren teneinde aan de criteria te voldoen. Aan het begin van de jaren negentig overschreed het begrotingstekort in bijna alle elf lidstaten de vastgestelde 3%. In 1997 was dat in geen enkel land meer aan de orde.'

De EMU aan het werk

Elf lidstaten namen van het begin af aan deel aan de EMU, namelijk België, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Spanje, Italië, Portugal, Ierland en Finland. Zij voerden per 1 januari 2002 met succes een volledige nieuwe, gemeenschappelijke munt in, de euro, en richtten gezamenlijk een nieuwe centrale bank op, de ECB, die samen met de nationale centrale banken van de deelnemende landen het eurosysteem zou gaan besturen. In de jaren daarna traden de lidstaten Griekenland, Slovenië, Malta en Cyprus toe tot de EMU en op 1 januari 2009 volgde Slowakije, zodat er in totaal nu 16 lidstaten van de 27 lidstaten meedoen met de EMU.

De verwachting was dat het gemeenschappelijk monetair beleid prijsstabiliteit zou brengen in de deelnemende landen na een voorafgaande periode van hoge inflatie en instabiele wisselkoersen. En dankzij de criteria van het groei- en stabiliteitspact zou ook het begrotingsbeleid meer op macro-economische stabiliteit worden gericht. Tevens zou de invoering van de EMU ten goede komen aan verdere marktintegratie in Europa. Door de lagere transactiekosten en het verwijderen van de wisselkoersonzekerheid zou de handel tussen de lidstaten extra groeien, terwijl de grotere prijstransparantie zou leiden tot meer efficiëntie op de productmarkten. Ook de integratie van de financiële markten, die als gevolg van het bestaan van de afzonderlijke nationale munten erg gefragmenteerd was gebleven, zou door de komst van de

euro worden bespoedigd. Ten slotte was de verwachting dat de gemeenschappelijke munt een katalysator zou kunnen worden voor structurele hervormingen op de arbeids- en productmarkten. Alles tezamen zou de monetaire samenwerking dus bijdragen aan de economische groei en aan de werkgelegenheid, en daarmee de levensstandaard in Europa verhogen en de 'convergentie en cohesie' tussen de lidstaten onderling versterken.

Maar er waren ook andere verwachtingen. 'Euroceptici' benadrukten dat in veel gevallen de lidstaten onvoldoende aan de criteria voldeden voor een optimale muntunie. Bovendien waren bepaalde aanpassingsmechanismen om financiële en economische schokken op te vangen – zoals de arbeidsmobiliteit en marktintegratie – niet overal sterk genoeg ontwikkeld. Ten slotte zouden de convergentiecriteria te eenzijdig zijn toegespitst op bezuiniging met mogelijkereconomische stagnatie in plaats van economische groei als gevolg. Een voorbeeld van de discussie tussen voor- en een tegenstander biedt het artikel 'Hoe dom is het stabiliteitspact?', in *EUforum* van december 2002.

In dit artikel geven de heren Nout Wellink, president van De Nederlandsche Bank en Kees Vendrik, lid Tweede Kamer voor GroenLinks, hun mening over het stabiliteits- en groeipact. Volgens Wellink is het pact zo dom nog niet. Over het probleem dat veel lidstaten moeite hebben met het halen van de criteria, zegt hij het volgende:

'Dat ligt niet aan de Europese regels, maar aan de gebrekkige naleving daarvan in sommige Europese landen. Om zich te kwalificeren voor EMU-deelname wisten de Europese landen binnen korte tijd hun tekort drastisch terug te brengen. Toen de monetaire unie eenmaal een feit was, raakten Italië, Frankrijk, Duitsland en Portugal echter bezuinigingsmoe. Tijdens de hoogconjunctuur in 1999 en 2000 gaven deze vier landen de voorkeur aan extra uitgaven en aan lastenverlichting. Hierdoor creëerden zij onvoldoende budgettaire speelruimte om te reageren op economische tegenwind. En dat bleek al in 2001, op het moment dat de groei begon te haperen. Duitsland en Portugal konden begin 2002 een officiële tik op de vingers van de Europese Commissie nog ontwijken door plechtig beterschap te beloven. Inmiddels ligt het tekort van alle probleemlanden echter gevaarlijk dicht bij 3 procent,

en hebben Portugal en Duitsland deze grens al overschreden. Deze knellende situatie hebben zij dus zelf gecreëerd.

Het veranderen van de Europese begrotingsregels is geen oplossing. De geloofwaardigheid van de autoriteiten wordt ernstig aangetast als de regels worden veranderd bij de allereerste keer dat ze gaan bijten. Bovendien is de vraag wat het economisch oplevert, gezien de ervaringen uit het verleden. De kleine EMU-landen laten zien dat een veel betere strategie voorhanden is. In de jaren negentig hebben zij met structurele hervormingen hun groei weten te stimuleren, en bleek een geloofwaardig bezuinigingsbeleid heel goed samen te gaan met een krachtige economische ontwikkeling. De grote Europese landen – en Portugal – winnen meer door dit voorbeeld te volgen.'

Kees Vendrik heeft een andere kijk op het probleem. Hij redeneert als volgt:

'De onvermijdelijk tegenvallende belastinginkomsten worden opgevangen door een tijdelijk overheidstekort. In een periode van hoogconjunctuur remt de overheid de economie af door de overheidsschuld af te lossen. Dit trendmatig begrotingsbeleid zou de basis moeten zijn van een nieuw stabiliteitspact. De vraag is ook wat er moet gebeuren met de staatsschuld waarmee veel eurolanden zijn opgezadeld. Het is zonder meer waar dat de kosten van de vergrijzing in de nabije en verre toekomst beter kunnen worden opgevangen, als nu de staatsschuld beetje bij beetje wordt afgelost. Maar als de eurolanden willen besluiten om in gezamenlijkheid hun schuldposities af te bouwen met het oog op de vergrijzing, dan ware het beter te koersen op een positief structureel begrotingssaldo. Dit begrotingssaldo is het begrotingsoverschot of tekort, geschoond voor de stand van de conjunctuur.

Zo kan ook een onderscheid worden gemaakt in de beoordeling van de huidige tekorten in Duitsland en Frankrijk. De Duitse economie heeft veel last van de economische recessie, waardoor de overheidsfinanciën automatisch verslechteren. De overheid doet er onverstandig aan in deze tijd geforceerd haar tekort te verminderen. De nieuwe rechtse Franse regering wil echter het tekort doelbewust laten oplopen om lagere belastingen te financieren. Zou in het stabiliteitspact gekozen zijn voor een structurele benadering van het begrotingssaldo, dan zouden Schröder en Eichel meer tijd en ruimte krijgen om de periode

van laagconjunctuur te boven te komen. De Fransen zouden onmiddellijk tegen de lamp lopen.'

Tot zover twee deskundigen, negen jaar geleden. Laten we nu eens de resultaten van de eerste tien jaar van de EMU op een rijtje zetten. In deze periode was de prijsstabiliteit binnen de EMU-lidstaten zeer hoog. Gemeten van januari 1999 tot en met oktober 2008 bedroeg de inflatie volgens het statistisch bureau van de EU, Eurostat, gemiddeld 2,2% op jaarbasis. Dat is aanzienlijk minder dan decennia daarvoor. Als gevolg van prijsstabiliteit worden in het algemeen gunstige voorwaarden gecreëerd voor duurzame economische groei. Zo daalt de inflatieverwachting waardoor investeerders meer bereid zijn financiële middelen voor een langere periode af te staan. Prijsstabiliteit beïnvloedt de reële economie ook doordat voor de aanpassing van prijzen en lonen minder middelen hoeven worden vrijgemaakt. Sommige fijnslijpers wijzen er op dat de inflatie tijdens de periode van monetaire unie gemiddeld toch iets boven de gestelde bovengrens van 2 % uitkwam. De oorzaak daarvan lag echter bij relatief sterke prijsstijgingen voor ruwe aardolie en andere grondstoffen zoals voedingsmiddelen die grotendeels buiten worden gegenereerd en moeilijk van binnen de EU zijn te sturen.

Het succesverhaal van de euro inzake prijsstabiliteit heeft echter ook een belangrijke schaduwzijde. Sinds de invoering van de eurobankbiljetten en muntstukken in januari 2002 wordt de euro vaak geassocieerd met prijsstijgingen en is de inflatieperceptie sterk afwijkend van de reële inflatie die slechts in een paar sectoren relatief hoog was en in het algemeen dus betrekkelijk laag is geweest.

Zoals hier eerder werd opgemerkt, is het wenselijk om naast de economische ook een politieke unie op te richten. In de EMU is hierin niet voorzien en de vraag blijft waarom die politieke unie dan zo van belang is. Volgens Szács wordt dit goed geïllustreerd door het gedogen van de overtreding van de regels van het pact. 'De stelregel van drie procent begrotingstekort is slechts een compromis voor een uiterste grens. In het stabiliteitspact staat dat de landen toe moeten naar een structureel evenwicht, met andere woorden naar nul procent. Dit was overigens een van de

eisen die door Duitsland aan de Europese monetaire eenwording waren gesteld. In slechte economische tijden kunnen de landen een anticyclisch beleid voeren en het tekort laten oplopen naar 3 procent.' Het idee van Kees Vendrik om in het stabiliteitspact in plaats van met een plafond, met een bandbreedte te werken is dus theoretisch al geregeld. Deze bandbreedte ligt echter wat strikter dan Vendrik zich had voorgesteld, namelijk tussen de nul en drie procent begrotingstekort. Szász is dan ook geen voorstander van het bijstellen van de regels van het pact. 'Als het gaat knellen, moet je het niet meteen over boord gooien, daarmee schep je ongewenste precedënten. Het is van wezenlijk belang je te houden aan de regels of er door anderen aan gehouden te worden. En bij dat laatste wringt 'm de schoen. Op dit moment speelt de Europese Raad de rol van toezichthouder, maar daarin zitten juist de regeringsleiders en verantwoordelijke ministers die zich aan die regels zouden moeten houden. De Raad heeft dus een dubbelrol die in strijd is met ons westerse idee van democratische controle. Wil je toe naar betere handhaving van de regels, dan moet er, volgens Szász, een accentverschuiving plaatsvinden naar de Europese Commissie. Dat impliceert een meer supranationale aanpak. 'Voor democratische controle en handhaving van de gemaakte afspraken is een politieke unie onontbeerlijk.'

Ook tijdens de VDE-manifestatie 'De euro: bindmiddel of slijtzwam' kwam dit onderwerp ter sprake. Zo vormde voor Arjo Klamer het gebrek aan politieke integratie van de Europese Unie 'een politiek drijfzand, waar de euro onherroepelijk in verzuipt'. Hij sprak ook over de Europese Unie als 'teveel kapiteins op één schip.' Tot op heden is er geen politieke unie, maar met de huidige (2009) economische recessie klinkt de roep daarom steeds vaker. Tevens rijst herhaaldelijk de vraag of de EMU nu een zegen of een vloek is in tijden van economisch noodweer.

Het afbrokkelend vertrouwen tussen commerciële banken vormt sedert het uitbreken van de financiële onrust in augustus 2007 een hinderpaal voor de vlotte werking van de geldmarkt. Banken met een liquiditeitoverschot zijn niet langer bereid dat surplus uit te zetten bij banken met een liquiditeitstekort. Daardoor zag het eurosysteem zich genoodzaakt, naarmate de spanningen hoger opliepen, de organisatie van de liquiditeitsverstrekking aan

de banken bij te stellen en in sommige gevallen ook zelf in te grijpen. Aanvankelijk volstond het de bestaande principes inzake de liquiditeitsverstrekking in euro flexibel aan te wenden. Tijdens de verscherping van de crisis in september en oktober 2008 heeft het eurosysteem die rol van intermediair opgevoerd, enerzijds door nog meer liquiditeit te verstrekken anderzijds door garant te staan voor de banken.

Die maatregelen verminderen de onzekerheid voor de banken en zullen zo lang als nodig van kracht blijven. In het kader van een gecoördineerde actie van vijf centrale banken werd daarnaast ook liquiditeit in andere valuta dan de euro toegekend tegen onderpand van bij het eurosysteem beleenbare activa. Sedert 12 december 2007 gebeurde dat reeds in vs-dollar en zowel de omvang als de beschikbare looptijden van die liquiditeitverstrekking werden geleidelijk opgevoerd. Sedert 13 oktober 2008 heeft ook deze liquiditeitsverstrekking tegen een vaste rente en met volledige toewijzing van de gevraagde bedragen plaats.

Aanvankelijk domineerden de opwaartse risico's voor de prijsstabiliteit als gevolg van de gestegen grondstoffenprijzen en het daaraan verbonden risico op de inflatieverwachtingen, temeer daar er op dat ogenblik weinig tekenen waren dat de financiële onrust de reële economie sterk beïnvloedde. Met de verscherping van de crisis vanaf september 2008 werd duidelijk dat deze effecten wel degelijk optraden. Daardoor verkleinden ook de opwaartse risico's voor de prijsstabiliteit, deels als gevolg van de forse daling van de grondstoffenprijzen, maar ook doordat de vooruitzichten voor de economische activiteit in het eurogebied zelf snel verslechterden.

Door kordaat en – in tegenstelling tot wat vóór 1999 het geval zou zijn geweest – op uniforme wijze op te treden voor alle banken in het eurogebied, kon het eurosysteem de directe weerslag van de bankencrisis beperken en erger voorkomen. Bovendien geldt de monetaire beleidsversoepeling van oktober en november 2008 onverkort voor alle lidstaten van het eurogebied met als doel de effecten voor de reële economie zo veel mogelijk te beperken. In het verleden daarentegen, kwamen de landen waar de geloofwaardigheid van het monetaire beleid het sterkst was aangetast,

steevast onder zware druk te staan telkens als de economische of financiële omstandigheden fors verslechterden. Zo zorgde een appreciatie van de Duitse mark tegenover de vs-dollar telkens voor neerwaartse druk op de bilaterale wisselkoersen van de andere deelnemers aan het Europees Monetair Stelsel (EMS) tegenover de Duitse mark en voor opwaartse druk op hun rentevershil ten opzichte van Duitsland. Ten tijde van de EMS-crisis in 1992, toen de Duitse mark ook fors in waarde was vermeerderd tegenover de vs-dollar, waren dergelijke bewegingen zeer groot, vooral in het geval van, bijvoorbeeld, Spanje en Italië. Nederland en Oostenrijk, gevolgd door België en Frankrijk, die zich *de facto* reeds geruime tijd bij het Duitse monetaire beleid hadden aangesloten, werden hier nauwelijks door beïnvloed. Gelet op het bestaan van de eenheidsmunt gaf noch het feit dat de euro tot voor kort sterk in waarde is gestegen tegenover de vs-dollar noch de kredietcrisis aanleiding tot wisselkoersvolatiliteit tussen de verschillende landen van de monetaire unie. Wél heeft de recente verscherping van de financiële crisis opnieuw geleid tot een vergroting van de lange-rentever verschillen ten opzichte van Duitsland. Gelet op de omvang van de schok die het financiële systeem op dit ogenblik te verwerken krijgt, mag die vergroting echter als vrij beperkt worden bestempeld, in vergelijking bijvoorbeeld met de EMS-crisis van 1992.

Deze recente positieve effecten van de EMU blijken ook uit de financiële lotgevallen van de lidstaten die buiten het stelsel staan, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, maar ook voormalige Oostbloklanden als Hongarije, Polen en Tsjechië waar de nationale munten relatief sterk in waarde zijn gedaald.

Tot slot

Tot slot moet ook een belangrijk negatief effect van de EMU worden belicht en met name van het ontbreken van een politieke tegenhanger, de eerder genoemde Europese politieke unie. Dit manco wordt slechts in beperkte zin goed gemaakt door de ECB, die de euro bewaakt door middel van de officiële rente, maar ook door de geldhoeveelheid zodat de bank in staat is, zoals gezegd, om liquiditeitsproblemen op te lossen of te verminderen. De ECB

noch enig ander Europese instelling heeft echter de functie van toezichthouder op de financiële markten met zijn private banken en verzekeraars. Dat toezicht is welbewust en principieel nationaal gebleven en dus onderdeel van de nationale politiek om het eigen land een zo goed mogelijke concurrentiepositie te verschaffen. Het toezicht op de financiële markten is dus beperkt gebleven, zeker in vergelijking met het financiële bedrijfsleven zelf, dat sterk groeide over grenzen heen. Mede door de creditcrisis zijn de nadelen van deze disproportie pijnlijk naar voren gekomen. En wel op twee manieren. Toen lidstaat A begon banken te hulp te schieten die door het gebrek aan toezicht te grote risico's hadden genomen en in de problemen waren geraakt, moesten andere lidstaten volgen al was het maar uit vrees geld naar deze halve of hele staatsbank te zien wegvloeien. Bovendien, en dat is nog van groter belang, waren de banken die door de afzonderlijke staten in leven werden gehouden, die staat in feite ontgroeid. Het waren heuse multinationals, zodat ook de verliezen in andere landen werden geleden dan in het land dat ze moest betalen – om faillissement te voorkomen. Op de keper beschouwd was en is deze staatssteun een vorm van concurrentievervalsing die door de Europese Commissie zou moeten worden bestraft. Commissaris Neelie Kroes deed echter een oogje dicht gezien de noodzaak tot handelen. Al met al is de conclusie dat alleen een Europese toezichthouder de te grote risico's van financiële marktpartijen had kunnen voorkomen en dat alleen een andere Europese autoriteit de steun had kunnen verlenen zonder daarmee de concurrentie te vervalsen. Het is te hopen dat het blootleggen van deze gebreken zal leiden tot een Europese politieke unie, in ieder geval op financieel terrein. Maar of die er snel komt? Een commissie ter zake onder leiding van de ex-topman van het IMF, de Fransman De la Rosière, waarvan ook de Nederlandse voormalige bankier en minister Ruding lid was, stelde voor om het beleid te coördineren en een soort van scheidsrechter aan te stellen die beslist als nationale toezichthouders het oneens zijn. Een effectief en efficiënt toezicht op Europees niveau vraagt echter om meer, een volwaardig instituut dat op eigen gezag zich informeert en opereert. Maar opnieuw blijkt het nationale ego van veel lidstaten groter dan het gemeenschappelijke belang. Op monetair terrein zijn mede dankzij de unieke omstandigheid van de val van de voormalige

Sovjet-Unie die de hereniging van Duitsland mogelijk maakte, de supranationale euro en de EMU een feit. Op financieel terrein vormt wellicht de creditcrisis zo'n katalysator, maar vooralsnog is de crisis daarvoor kennelijk nog niet erg genoeg.

DE ZUIVERING VAN DE GRONDWET VOOR EUROPA

*Jan Willem Sap**

1. Inleiding

Het Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa is ondertekend te Rome op 29 oktober 2004. Dat deze Grondwet tot stand kwam is te danken aan het werk van de Europese Conventie onder leiding van Giscard d'Estaing en de Intergouvernementele Conferentie. Deze Europese Conventie kwam bijeen op basis van de Verklaring van Laken (12 en 13 december 2001) en begon de werkzaamheden op 28 februari 2002. Na in juni en juli 2003 het ontwerp van een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in consensus te hebben aangenomen, werd de ontwerptekst op 18 juli 2003 gepresenteerd aan de voorzitter van de Europese Raad. Begin oktober 2003 werd een Intergouvernementele Conferentie geopend in de zin van art. 48 EU, die in juni 2004 overeenstemming wist te bereiken over de definitieve tekst. Op 29 oktober 2004 werd de Grondwet voor Europa ondertekend door de toen 25 lidstaten van de Europese Unie. Het verdrag kon echter pas in werking treden als *alle* lidstaten het verdrag overeenkomstig hun grondwettelijke procedures hadden geratificeerd. De planning was dat inwerkingtreding zou plaatsvinden op 1 november 2006. Wanneer op 1 november 2006 vier vijfde van de lidstaten het verdrag hadden bekrachtigd, maar een of meer lidstaten moeilijkheden ondervonden, dan zou de zaak worden besproken door de Europese Raad. Zoals bekend verwierp een meerderheid van Nederlandse bevolking de Grondwet voor Europa in het referendum van 1 juni 2005.

Het onderwerpen van de Grondwet voor Europa aan een referendum heeft een grote bijdrage heeft geleverd aan het debat over

* Dr. J.W. Sap, vicevoorzitter van de VDE, is universitair hoofddocent Europees recht aan de juridische faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam.

de toekomst van de Europese integratie onder brede lagen van de bevolking. Zelfs indien men de verwerping van de Grondwet voor Europa inhoudelijk betreurt, dan moet toch worden erkend en gewaardeerd dat het raadplegende referendum, waar de Tweede Kamer zich aan zou committeren, een hoogtepunt was in de naoorlogse politieke geschiedenis van Nederland. De debatten over de Grondwet voor Europa werden goed bezocht, zeker ook in Felix Meritis op de Keizersgracht in Amsterdam, waar menig politicus sinds februari 2002 over de voor- en nadelen van de Grondwet voor Europa aan de tand werd gevoeld. Belangrijke vraagstukken in de eerste helft van 2003 waren:

- Moet het voorzitterschap van de Europese Unie halfjaarlijks blijven rouleren, of moet de Europese Unie een vaste president krijgen voor langere duur, bijvoorbeeld vijf jaar?
- Moet de Europese Unie een eigen minister van Buitenlandse Zaken krijgen?
- Wie kiest de voorzitter van de Europese Commissie: de staats- en regeringsleiders van de Europese Unie (zoals nu), of het Europees Parlement?
- Moet elke lidstaat een commissaris houden?
- Hoe kunnen nationale parlementen nauwer betrokken worden bij de besluitvorming in de Europese Unie?
- Moet het nieuwe constitutionele verdrag van de Europese Unie uitmonden in een Grondwet voor Europa?

Onder leiding van aanklager Eimert van Middelkoop werd in het VDE-project 'Het Volk en Europa' in 2003 en 2004 geprobeerd de macht van Europa ter verantwoording te roepen. In de debatten moest een tweetal parlementariërs, René van der Linden (CDA) en Frans Timmermans (PvdA), beiden lid van de Europese Conventie, zich verantwoorden voor hun kersverse constitutionele activiteiten. Eimert van Middelkoop schrijft: 'Het ging dus ergens om en dat leidde zelfs tot politieke gepassioneertheid, een zeldzame aandoening helaas, in het debat over Europa'. De verdienste van de Grondwet voor Europa is geweest dat het debat over de toekomst van de Europese samenwerking een impuls heeft gekregen. Het debat trok volle zalen. Men raakte als burgers betrokken bij constitutionele zaken en ratificatieprocedures in andere lidstaten. Dat is zonder meer als winst te beschouwen.

Samen met de koude douche van de verwerping van de Grondwet voor Europa in Frankrijk en Nederland, heeft het debat ook geleid tot een periode van bezinning bij de staats- en regeringsleiders van de Europese Raad. Was men niet wat te ver voor de muziek uitgelopen? Illustratief was dat de voorzitter van de Europese Conventie, Giscard d'Estaing, regelmatig een parallel trok met de Amerikaanse Conventie van Philadelphia die in 1787 het ontwerp van de grondwet van de Verenigde Staten had opgesteld. Maar het was juridisch onjuist om de Europese Conventie te beschouwen als een 'constituante' die handelde op grond van een mandaat van het volk of de volkeren. Het werkstuk van de Europese Conventie was immers een advies of uitgangspunt voor de Intergouvernementele Conferentie, want daar lag de beslissingsmacht. De Europese Unie is primair een verbond van staten, hoe graag men ook in de retoriek van het politieke burgerschap van de Unie wil geloven.

Na een periode van bezinning is in oktober 2007 het Verdrag van Lissabon vastgesteld, een ouderwetse wijziging van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag (net als in Maastricht, Amsterdam en Nice). Het Verdrag van Lissabon is wat zakelijker van toon, maar qua structuur en terminologie ook duidelijk gebaseerd op de Grondwet voor Europa. Het Verdrag van Lissabon is ondertekend op 13 december 2007 en kreeg opnieuw ratificatieproblemen, met name in Ierland.

2. Een enorme stapel papier

De Grondwet voor Europa bestond uit maar liefst 448 artikelen die werden doorgenummerd, maar toch waren verdeeld over vier titels met Romeinse nummering, hetgeen een complexe indruk maakt. De vier delen van de Grondwet waren:

- I Zonder titel (art. I-1 tot en met I-60);
- II Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (art. II-61 tot en met II-114);
- III Beleid en werking van de Unie (art. III-115 tot en met III-436);
- IV Algemene en slotbepalingen (art. IV-437 tot en met III-448).

Naast de vier titels waren er vele hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen. Bovendien waren aan de Grondwet zesentwintig protocollen en twee bijlagen gehecht. Ook waren er 41 verklaringen van de Intergouvernementele Conferentie en zeven verklaringen van de lidstaten. Kortom, een enorme stapel papier, te veel en te dik, moeizaam te verkopen als constitutie.

Als de Grondwet voor Europa in werking zou zijn getreden, dan zouden het EU-Verdrag (1993) en het EG-Verdrag (1958) worden ingetrokken. In de plaats daarvan zou een nieuwe Europese Unie treden. De Europese Conventie had er namelijk voor gekozen om alle nieuwe en bestaande bepalingen onder te brengen in één nieuwe verdragstekst. Dit zou een fatale zet blijken, want het leidde er toe dat de burgers in de referenda in 2005 onbedoeld tegen een al vele jaren werkend EG-Verdrag met supranationaal recht zouden gaan stemmen. Het was beter geweest wanneer de Europese Conventie zich had beperkt tot een beperkt aantal nieuwe constitutionele bepalingen op een paar A4-tjes, kortom een catalogus met een stuk of tien grondrechten en een sterk ingekort eerste deel over een aantal beginselen en de belangrijkste instellingen.

De Vereniging Democratisch Europa was niet voor of tegen de Grondwet voor Europa, maar zag het referendum wel als een unieke kans om het debat over de toekomst van de Europese integratie te laten landen bij de burgers. Dat Nederland op initiatief van PvdA, D66 en GroenLinks kon overgaan tot het raadplegende referendum, kwam mede omdat de Raad van State terecht had erkend dat, gezien de introductie van grondrechten in deel II van de Grondwet voor Europa en gezien het feit dat met de aanvankelijk van de Grondwet er 'één Europese Grondwet' tot stand zou komen, waarin de besluitvorming voor alle drie de pijlers op één samenhangende wijze zou worden georganiseerd, de goedkeuring van het verdrag te vergelijken was met een grondwetsherziening, waarover de burgers geraadpleegd konden worden. Het gebruik van het woord 'grondwet', zo nauw verbonden met de natiestaat, en het gebruik van statelijke symboliek, gaven aan dit verdrag een bijzonder karakter.

In het advies over het Verdrag van Lissabon concludeerde de Raad van State een paar jaar later dat het Verdrag van Lissabon een verdrag is, dat naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie, waarbij de wijzigingen in het Verdrag van Lissabon beogen dit verdrag zoveel mogelijk te zuiveren van die elementen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de Europese Unie in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. Daarmee zou het Verdrag van Lissabon toch iets geheel anders zijn dan de Grondwet voor Europa. Hoewel dit standpunt goed verdedigbaar is, moet ook worden gewezen op een zwak punt in de redenering. Het is waar, anders dan bij de Grondwet voor Europa maakt het Handvest van de grondrechten geen integraal deel uit van het Verdrag van Lissabon, dat daardoor minder constitutioneel is geworden. Maar door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal het Handvest wel dezelfde rechtskracht krijgen als de Verdragen. Is dat dan het offer om geen tweede referendum te hoeven houden?

In plaats dat de Europese Conventie zich had gericht op een korte constitutionele tekst met een aantal beginselen, grondrechten en institutionele bepalingen, naar het voorbeeld van de strakke Grondwet van de Verenigde Staten van Amerika, maakte de Europese Conventie de denkfout het complete EG-Verdrag te herschrijven en onder te brengen in deel III van de Grondwet voor Europa. In de eerste plaats werd hierdoor de Grondwet voor Europa veel moeilijker uit te leggen aan de burgers. In de tweede plaats geeft het geen pas om een dwingend economisch model van de vrije markt vast te leggen in een extreem moeilijk te wijzigen grondwet, daar de wijze van economische ordening eerder een zaak van regelmatig gekozen politici behoort te zijn dan van een grondwetgever. In de derde plaats leidde het ertoe dat burgers in de referenda direct werkend EG-recht hebben weggestemd. Dit had allemaal voorkomen kunnen worden met een meer bescheiden aanpak. Beter was geweest het te houden bij het begrip 'constitutioneel verdrag' en het beladen begrip 'grondwet' te vermijden.

3. De Unie als waardengemeenschap

Los van de grondrechten is vanuit constitutioneel perspectief het eerste deel van de Grondwet voor Europa het meest interessant. Deel I van de Grondwet voor Europa werd voorafgegaan door een fraaie preambule. Daarin werd gerefereerd aan de uit de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa voortvloeiende waarden van de onschendbaarheid van de rechten van de menselijke persoon, democratie, vrijheid, gelijkheid en de rechtsstaat. Giscard d'Estaing wist op slimme wijze veel aandacht naar de Europese Conventie en het project van de Grondwet te trekken met het voeren van de discussie of de naam van God of de joods-christelijke traditie een plaats zou moeten hebben in de preambule. Daar bleek geen meerderheid voor, mede met oog op andersdenkenden en de toekomstige toetreding van Turkije.

In de eerste titel werd in art. 1-1 de Unie omschreven als een door de Grondwet opgerichte constructie, geïnspireerd door de wil van de burgers en de staten van Europa, waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat de Grondwet het onderspit zou delven door de referenda, waarin naar voren kwam dat de burgers helemaal niet zaten te wachten op een Grondwet voor Europa voor een Europese superstaat, heeft ertoe geleid dat bij het maken van het Verdrag van Lissabon veel voorzichtiger werd gedaan met retoriek over de zogenaamde wil van de burgers. Volgens art. 1-2 is de Europese Unie gebaseerd op 'waarden', waartoe behoren de eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten. Dat de lidstaten deze waarden gemeen hebben komt doordat hun samenlevingen worden gekenmerkt door pluralisme en verdraagzaamheid.

In art. 1-3 werd de doelstelling van de Unie omschreven: het bevorderen van de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren, in feite ook de interne markt. In art. 1-4 stonden de vier vrijheden en het algemeen verbod van discriminatie naar nationaliteit. In art. 1-5 werd de relatie tussen de Unie en de lidstaten geregeld, met daarin uitgesproken het respect door de

Unie van de gelijkheid en nationale identiteit van haar lidstaten, inclusief het beginsel van loyale samenwerking. In art. 1-6 werd de veelbesproken voorrang van het Unierecht op het recht van de lidstaten gecodificeerd. Voor de eerste supranationale EG-pijler was dit niet echt nieuw, want het vloeide al voort uit beroemde uitspraken van het Hof van Justitie van de EG inzake Van Gend & Loos en Costa/E.N.E.L. uit de jaren zestig, maar voor de tweede en derde pijler was het allemaal wel enigszins nieuw, en veel tegenstanders van de Grondwet voor Europa zouden met succes hun pijlen juist op dit artikel richten. De symbolen van de Unie werden opgesomd in art. 1-8 van de Grondwet voor Europa (vlag, hymne, devies, munt en feestdag), maar omdat uit de referenda zou blijken dat burgers angst hadden voor staatsvorming, zou de statelijke symboliek niet terugkeren in het Verdrag van Lissabon, hoewel de symbolen ook niet werden afgeschaft. De blauwe vlag met gele sterren zit verplicht op vrijwel elke auto.

De tweede titel betrof de grondrechten en het burgerschap. In art. 1-9 werd verwezen naar het EU-Handvest van de grondrechten en naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en werd de Unie opgedragen tot het EVRM toe te treden. Het burgerschap van de Unie werd toegekend aan een ieder die de nationaliteit van de lidstaten bezit. In de derde titel werden de bevoegdheden van de Unie geregeld. Naast de bekende grondbeginselen als het beginsel van de specifieke competentie-attributie en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, waarbij de nationale parlement ook een rol spelen, werden in art. 1-12 de categorieën bevoegdheden van de Unie omschreven, met een uitwerking in exclusieve bevoegdheden, gedeelde bevoegdheidsgebieden, economisch beleid en ondersteunend of aanvullend optreden. Het is een grote verdienste van de makers van de Grondwet voor Europa dat ook werd aangegeven welke onderwerpen onder die bevoegdheidscategorieën vallen.

4. De institutionele structuur

In de vierde titel van de Grondwet voor Europa werd de institutionele structuur van de Unie geregeld. Opvallend was dat aan

de Europese Raad, die bestaat uit de staats- en regeringsleiders van de lidstaten, een hoge plaats werd toebedeeld in de nieuwe institutionele structuur, zelfs boven de Europese Commissie. Een mede daaraan gerelateerd idee was om het aantal leden van de Europese Commissie fors te verkleinen na 2014, op basis van een systeem van rotatie tussen de lidstaten. Dit plan hield geen rekening met het draagvlak in de lidstaten (Ierland, Nederland, Midden- en Oost-Europa). Ook Frits Bolkestein (VVD) was van mening dat Nederland vast moest houden aan een commissaris uit Nederland in Brussel. De samenwerking in de Benelux loopt onvoldoende soepel.

De positie van de Europese Raad werd verder versterkt door de komst van het vaste voorzitterschap voor maximaal vijf jaar, een politicus (Tony Blair?) die in de media wel werd aangeduid als de toekomstige president van Europa. De Europese Raad zou als instelling ook formele besluiten kunnen gaan nemen. Lastiger bleek de figuur van de *minister van Buitenlandse Zaken van de Unie*, voorzitter van de Raadsformatie Externe Betrekkingen, iemand met een eigen dienst voor extern optreden, maar ook iemand met twee petten op. Hij of zij zou wel behoren tot de Europese Commissie als vice-voorzitter, maar zou benoemd en ontslagen worden door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Deze splitsing van de Europese Commissie maakt de zaak naar de burgers toe meer hybride. Bovendien leek het gebruik van de term *minister* te duiden op staatsvorming.

In titel v van het eerste deel van de Grondwet voor Europa werden de rechtshandelingen van de Unie verdeeld in Europese wetten, Europese kaderwetten, verordeningen en besluiten en aanbevelingen en adviezen. Hoewel het positief was dat werd gekozen voor een standaard besluitvormingsprocedure met een vetorecht voor het Europees parlement, was het gebruik van termen als 'wetten' voor tegenstanders van de Grondwet voor Europa het zoveelste bewijs dat toch sprake was van een soort sluipende staatsvorming.

In de zesde titel over het democratisch bestel werd vastgesteld dat de Unie haar burgers in alle opzichten gelijk moet behande-

len. Het beginsel van de representatieve democratie hield in dat de burgers op het niveau van de Unie worden vertegenwoordigd in het Europees Parlement, terwijl de lidstaten worden vertegenwoordigd in de Europese Raad en de Raad, en waarvan de leden verantwoordelijk zijn ten opzichte van de nationale parlementen. Het beginsel van de participerende democratie hield in dat de Unie de burgers en de representatieve organisaties in staat stelt hun mening te uiten en dat de Unie een open dialoog voert. Ten minste één miljoen burgers afkomstig uit een aanzienlijk aantal lidstaten zouden de Europese Commissie kunnen verzoeken een voorstel te doen voor een handeling ter uitvoering van de Grondwet voor Europa.

In de negende titel over het lidmaatschap van de Unie werd onderstreept dat alle Europese staten die de genoemde waarden eerbiedigen lid kunnen worden van de Unie.

Rusland en Turkije zijn als lid van de mensenrechtenorganisatie Raad van Europa reeds te beschouwen als Europese staten. Als sprake is van ernstige en voortdurende schending van de rechten van de mens kunnen de lidmaatschapsrechten van een lidstaat worden geschorst. Inzake de procedure tot wijziging van de verdragen was opvallend dat met de Grondwet voor Europa ook het optreden van de Europese Conventie zou worden gecodificeerd. In art. 1-60 van de Grondwet voor Europa werd de mogelijkheid geschapen van uittreding van een lidstaat uit de Unie, waarmee werd onderstreept dat de Europese Unie geen federale staat zal worden, hetgeen echter onvoldoende duidelijk naar voren werd gebracht in de campagne voorafgaande aan het referendum op 1 juni 2005.

Deze exitclausule was voor supranationalisten en federalisten een gevoelig punt. Sinds 1984 maakte Jens Peter Bonde, Euro-parlementariër voor JuneMovement, een eurosceptische organisatie die meerdere politieke stromingen vertegenwoordigde, zich hard voor een exit-clausule. Dat houdt in dat lidstaten te allen tijde het recht hebben om uit de Europese Unie te stappen. Niet dat ze dat recht ook moeten gebruiken – dat is weer een andere kwestie – maar zo’n clausule zou wel bewijzen dat de Europese Unie een samenwerkingsverband is van soevereine staten. Bonde verduidelijkte zijn standpunt als volgt:

'Ik vergelijk de Europese Unie wel eens met een huis. Als een huis geen sleutel heeft, of die sleutel in handen van een buitenstaander valt, wordt het op den duur een gevangenis. Staten moeten ieder afzonderlijk over die sleutel kunnen beschikken, want anders wordt het hommeles. De exit-clausule is ook een manier om conflicten tussen lidstaten te vermijden. Want alleen al de dreiging van een uittreding – bijvoorbeeld ten tijde van oorlog – zal landen tot bezinning brengen. In de voorlopige grondwet staat dat lidstaten twee jaar met elkaar moeten onderhandelen om tot overeenstemming te komen. Daarna mag een land de EU op eigen houtje de rug toekeren. Zo'n gang van zaken is in vreedstijd misschien ondenkbaar, maar niemand kan in de toekomst kijken – de Verenigde Staten en de voormalige Sovjet-Unie hebben tenslotte ook perioden van interne opstand gekend. De exit-clausule heeft nooit tot grote weerstand geleid. In de wandelgangen was er wel wat gemor, maar officiële protesten heb ik niet gehoord; geen land durft zich openlijk tegen zelfbeschikking uit te spreken.'

5. Terug naar het nationale parlement

Uit de reflectieperiode na het afwijzende referendum van 1 juni 2005 bleek dat politiek Den Haag nog niet klaar was voor een nieuwe rol van de Nederlandse staatsinstellingen om het herstel van het vertrouwen van de burger in de Europese Unie terug te winnen. Zekerheid is niet iets wat even kan worden afgedwongen met extra informatie, meer subsidie of de introductie van Europa als een van de kerndoelen in het onderwijs. Het verdwenen vertrouwen zal alleen terugkeren als de burgers zien dat sprake is van levendige politieke debatten tussen ministers en de Staten-Generaal en een duidelijke en tijdige Nederlandse inbreng in Brussel.

De Grondwet voor Europa (2004) en vooral het Verdrag van Lissabon (2007) willen meer ruimte scheppen voor een grotere rol voor de nationale parlementen als het gaat om Europees beleid. Naast gele kaarten kunnen nationale parlementen ook oranje kaarten trekken. Staats- en regeringsleiders beseffen nu beter dat de burgers en hun nationale vertegenwoordigers meer moeten worden

betrokken bij het Europese project. Buitenlands beleid wordt traditiegetrouw gezien als een van de zaken waar de uitvoerende macht het primaat heeft. Dat uitgangspunt is voor een deel onhoudbaar geworden waar Europees beleid binnenlands beleid is geworden. Europese regelgeving heeft nu directe gevolgen voor het nationale beleid. Gezien het belang van vroege politieke sturing ten aanzien van voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving, ligt het voor de hand dat de minister-president een voorname rol speelt, vooral vanwege de in de Europese Unie zo belangrijke onderhandelingen door de staats- en regeringsleiders in de Europese Raad.

Na de erkenning dat het parlement te weinig en te laat wordt betrokken bij het Europees besluitvormingsproject, wordt als remedie gewezen op de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets. Maar Buitenlandse Zaken laat de zaken verder liever zoals ze zijn. Een nuttige aanbeveling van de Raad van State om in voorkomende gevallen ontwerp-EU-regelgeving in het parlement te behandelen als ware het een nationaal wetsvoorstel, wordt te weinig serieus genomen. Toch is politieke prioriteitstelling door de Staten-Generaal onmisbaar als men serieus inhoud wil geven aan de controlerende taak. Er gaat pas echt iets veranderen als naar Brits voorbeeld een echte schiftingscommissie (*scrutiny committee*) wordt ingevoerd, met de bevoegdheid te beslissen welke voorstellen van de Europese Commissie het nationale parlement behandelt. Grotere betrokkenheid van het parlement heeft eigenlijk alleen zin als het parlement voorafgaand aan het overleg in Brussel invloed kan uitoefenen, bijvoorbeeld met een behandelingsvoorboud. Het is te makkelijk om Britse en Deense voorbeelden ter versterking van het nationale parlement buiten de politieke discussie te willen houden met het argument dat dan de Nederlandse 'manoeuvrerruimte' te zeer wordt beperkt. Tegenstanders van meer invloed van de nationale parlementen – nota bene een van de hoofdzaken van het Verdrag van Amsterdam – schetsen ten onrechte het beeld dat Deense parlementariërs hun ministers opzadelen met allerlei 'gedetailleerde instructies'. In werkelijkheid is sprake van een vrij globale afstemming op hoofdlijnen. Het geeft de burgers van Denemarken in ieder geval de zekerheid en de bescherming dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoor-

digers in het parlement de teugels in handen hebben en dat de minister niet meteen kopje onder gaat in Brussel.

6. Conclusie

Na de afwijzende referenda in 2005 kan worden gesteld dat het project van de Grondwet voor Europa te ver voor de muziek uitliep. Dat de Grondwet voor Europa veel te dik was geworden heeft ook meegeholpen aan de afwijzing. Bondigheid had wellicht een ander resultaat opgeleverd. De Europese Conventie was, ondanks de retoriek, geen echte 'constituante'. Burgers bleken geen trek te hebben in een project waar zij geen grip op hadden. Wie zit er graag op een trein naar een onbekende bestemming, zonder machinist aan boord? Bovendien was er de concrete angst voor het verdwijnen van de postbode en de komst van de Poolse loodgieter. Burgers zijn niet dom, zij hebben aan de noodrem getrokken. Dat betekent niet dat zij willen dat de Europese trein altijd moet blijven stilstaan. Dat kan niet, want daarvoor is de concurrentie uit Brazilië, India, China en Rusland te groot. Burgers begrijpen dat nieuwe verdragsherzieningen noodzakelijk zijn.

Sinds 1 juni 2005 is politiek Den Haag zich wat Europa betreft meer van het nationale belang bewust. Door regering en Staten-Generaal wordt de democratische controle van Europees beleid veel serieuzer genomen. De Nederlandse regering heeft in de aanloop naar het Verdrag van Lissabon steviger kunnen onderhandelen dan voor de Grondwet het geval was. In dit opzicht is de uitslag van het referendum wellicht een vermomde zegen geweest, voor Balkenende en ook Sarkozy, waarbij het begrip dat het Duitse voorzitterschap met Angela Merkel toonde niet mag worden vergeten. Al met al biedt het Verdrag van Lissabon goede aanknopingspunten voor een democratischer, efficiënter en transparanter Europa.

Maar er moet nog meer gebeuren om de vertrouwenscrisis tussen de burgers en de politiek elite om het terrein van de Europese samenwerking te herstellen. Pas met de invoering van elementen van het Deense of Britse model kan Europa nog dichter bij de Ne-

derlandse burgers komen. Afgelopen moet het zijn met het beeld dat allerlei Europees beleid door 'Brussel' wordt opgelegd, buiten een Nederlandse inbreng om. Ministers behoren eerder ter verantwoording te worden geroepen en kunnen hun vergaderingen met leden van de Tweede Kamer niet meer afdoen als 'interessante gedachtewisselingen'. Met een versterking van de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming door een scherpere betrokkenheid van de Staten-Generaal kan politiek Den Haag concreet laten blijken iets van de negatieve referendumuitslag te hebben geleerd. Dat zal wel moeten. Want zonder een grote rol voor de nationale parlementen en meer draagvlak onder de burgers zal een democratisch Europa niet tot stand komen.

Bronnen

- R. Barents, *Een grondwet voor Europa. Achtergronden en commentaar*, Deventer: Kluwer, 2005.
- Jos de Beus, *Het grote Europese gedrang. Hoe Nederland schippert tussen Europese schaalvergroting en nationalistische terugslag* (VDE-Europalezing 2006), Amstelveen: EON Pers, 2006.
- Anna van Bodegraven, Hans Groen & Ernst John Kaars Sijpesteijn (red.), *De waarde van Europa. 25 meningen over de EU*. Met een woord vooraf van Jan Peter Balkenende, Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa/Wormer: Inmerc, 2005.
- Cindy Castricum, Margo Keizer & David Quarles van Ufford, 'De toekomst van Europa: de Nederlandse bijdrage aan de Europese Covnentie', *EUforum* september 2002, p. 32-38.
- Jens Peter Bonde, 'Exit-clausule', *NRC Handelsblad* 20 september 2003.
- Peter van Deutekom, 'Lakmoesproef voor Europa', *EUforum* mei 2005, p. 8-9.
- A.H.M. Dölle & J.W. Sap, *Directe democratie* (Preadviezen C.J.V.), Utrecht: Lemma, 2004.

- Wim van Eekelen, ‘Tien voor Europa’, *EUforum* mei 2005, p. 7.
- W.T. Eijsbouts, J.H. Jans & F.O.W. Vogelaar, *Europees recht; algemeen deel*, Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- Hans Groen & Ernst John Kaars Sijpesteijn (red.), *De slag om de globale democratie*, Amsterdam: VDE/Wormer: In-merc, 2006.
- Koos van Houdt, *Opstellen rond de Grondwet voor Europa*, Soesterberg: Aspekt, 2005.
- E.C.M. Jurgens, *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!* (VDE-Europalezing 2004), Amstelveen: EON Pers, 2005.
- *Grondwet Krant – het referendum 1 juni 2005*, Den Haag: Nederlandse regering april 2005 (eerste oplage 250.000 exemplaren).
- Paul Kapteyn, ‘De Grondwetproever – Drie politieke visies en hun voor of tegen de Europese Grondwet’, *EUforum* mei 2005, p. 20-21.
- Eimert van Middelkoop, ‘De macht ter verantwoording’, *EUforum* november 2004, p. 2.
- Peter Norman, *The accidental constitution. The story of the European Convention*, Brussels: EuroComment, 2003.
- Alfred Pijpers, Roel Kuiper & Jan Willem Sap, *De Europese Unie als statenverbond. Gedachten over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag: Nationale Conventie, 2006.
- Jan Willem Sap, *De oorsprong van de Europese Grondwet*, Amersfoort: Mr. G. Groen van Prinstererstichting, 2004.
- Jan Willem Sap, ‘Bindende Bill of Rights’, *EUforum* mei 2005, p. 13-15.
- Jan Willem Sap, *De instellingen en de Europese Grondwet*, Amstelveen: EON Pers, 2006.
- Tom Schep, ‘Café Europa – Dilemma’s in het Huis van Europa’, *EUforum* mei 2005, p. 22-23.
- Neeltje Smitskamp, ‘Tegenstemmen voor een betere Grondwet. Een interview met Willem Bos’, *EUforum* mei 2005, p. 12.
- Pieter-Bas van Wiechen, ‘De kiezer zegt toch ook iets over een Nederlandse Grondwetwijziging? Interview met Fa-

- rah Karimi, *EUforum* mei 2005, p. 11.
- Tijdo van der Zee, 'Het was een mooie job' (Interview met Jean-Luc Dehaene, vice-voorzitter van de Europese Conventie), *EUforum* mei 2005, p. 4-6.

UITGAVEN VAN DE VDE

BIJ EON PERS AMSTELVEEN

VDE-Europalezingen

- E.C.M. Jurgens, *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!* (VDE-Europalezing 2004), Amstelveen: EON Pers, 2005.
- Jos de Beus, *Het grote Europese gedrang. Hoe Nederland schippert tussen Europese schaalvergroting en nationalistische terugslag* (VDE-Europalezing 2006), Amstelveen: EON Pers, 2006.
- Frans Timmermans, *President Obama als een kans voor Europa* (VDE-Europalezing 2008), Amstelveen: EON Pers, 2009.

VDE-Cahiers

- Paul Kapteyn, *Europees manifest*, (VDE-Cahiers 1), Amstelveen: EON Pers 2009.
- Anna van Bodegraven, Tjeerd Hoekstra en Paul Kapteyn, (red.), *De hete brij van Europa. Verkiezingen 4 juni 2009*, (VDE-Cahiers 2), Amstelveen: EON Pers 2009.
- Paul Kapteyn (red.), *In de spagaat: tussen Europa en Nederland. Tien jaar Europa-debat Vereniging Democratisch Europa* (VDE-Cahiers 3), Amstelveen: EON Pers 2009.

