

Pieter Swieringa

Het Tweede Concert van Europa

Masterclass Montesquieu Institute 2008

You will now listen to my voice. My voice will help you and guide you still deeper into Europa. Every time you hear my voice, with every word and every number, you will enter into a still deeper layer, open, relaxed and receptive. I shall now count from one to ten. On the count of ten, you will be in Europa. I say: one. And as your focus and attention are entirely on my voice, you will slowly begin to relax. Two, your hands and your fingers are getting warmer and heavier. Three, the warmth is spreading through your arms, to your shoulders and your neck. Four, your feet and your legs get heavier. Five, the warmth is spreading to the whole of your body. On six, I want you to go deeper. I say: six. And the whole of your relaxed body is slowly beginning to sink. Seven, you go deeper and deeper and deeper. Eight, on every breath you take, you go deeper. Nine, you are floating. On the mental count of ten, you will be in Europa. Be there at ten.

Opening lines from the movie Europa (Lars von Trier, 1991)

Inhoudsopgave

4	Inleiding
6	§ 1 Wat is de laatste halte?
8	§ 2 Theoretisch kader
10	§ 3 Het Tweede Concert van Europa
11	§ 3.1 Compensatiebeginsel
11	§ 3.2 Legitimiteitsbeginsel
12	§ 3.3 Omringinspolitiek
14	§ 3.4 Machtsevenwicht
17	§ 4 Het Verdrag van Lissabon
19	Conclusie
21	Noten
23	Literatuur

Inleiding

Als je de wereldbevolking vertaalt naar een dorp met 100 inwoners, dan wonen daar 61 Aziaten, 13 Afrikanen, 8 Noor-Amerikanen, 5 Zuid-Amerikanen en 1 persoon uit Oceanië. 12 Inwoners in het dorp zijn Europeaan. In het dorp moeten 42 inwoners het zonder enige sanitaire voorziening stellen, 18 hebben geen directe toegang tot schoon drinkwater. 6 Inwoners bezitten samen 59 procent van de totaal beschikbare rijkdom. Van de 100 lijden 13 mensen honger, 18 moeten zien rond te komen van 1 dollar per dag, 53 hebben 2 dollar per dag te besteden.¹ Wat zeggen deze cijfers als we stil staan bij de positie van de Europeanen in dit dorp? Doen ze hun best om de bewoners die het moeilijker hebben vooruit te helpen? In het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van mei 2008 over de Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking wordt geconcludeerd (p54) dat het internationale politieke gewicht van de EU op OS-terrein is toegenomen en

de Europese instellingen hebben hun gewicht in de schaal weten te leggen in de VN-discussies over de vergroting van de ontwikkelingshulp (Monterrey), het formuleren van de Millennium Development Goals, en bij meer recente toezeggingen van de G-8 om de Official Development Assistance aanzienlijk te verhogen (waaronder een verdubbeling van de hulp aan Sub-Sahara Afrika tot 2010) en schulden te verlichten.

Met de aandacht voor de nauwe relatie tussen –de eigen- veiligheid en ontwikkeling lijkt het voor de hand te liggen dat de Europeanen in het dorp samenwerken. Zeker als we bedenken dat anderen het soms wat minder nauw nemen. Zo is het door oorlog verscheurde Soedan een zeer belangrijke energieleverancier voor China. En Birma is een steeds belangrijker handelspartner voor China, terwijl Europa dit land juist wil isoleren (De Wijk 2005: 148). De roep om een sterker Europa dat niet alleen handelaar moet zijn lijkt dan voor de hand te liggen.

Dus meer Europa is verstandig? De veelzijdigheid van de opvattingen binnen dit debat is enorm groot en neemt soms absurde vormen aan. Denk bijvoorbeeld aan de Orwelliaanse complottheorieën die het project Europa afschilderen als een samenzwering van Vrijmetselaars en leden van de Bilderberg Groep die enkel uit zijn op wereldheerschappij. Deze uitwassen van het Eurodusnie-kamp streven naar spoedige stopzetting van de Europese integratie. Kortom, meer of minder Europa, voor elk wat wils. Maar als we de Europese integratiegeschiedenis bezien, moeten we concluderen dat we meer Europa gekregen hebben. Om met Keukeleire en Justaert (2007: 317) te spreken:

Indien Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer en de andere ondertekenaars van het Verdrag van Rome een blik zouden kunnen werpen op de huidige Europese Unie, ze wellicht uitermate positief verrast zouden zijn. [...] Een Europese Unie van 27 lidstaten, inclusief tien staten die veertig jaar tot het communistische Sovjetblok behoorden en drie staten die geleid werden door militaire dictaturen. [...] Ze zouden met vreugde opmerken, dat de EU naast een gemeenschappelijke markt en landbouwbeleid nu ook een monetair, macro-economisch, regionaal, sociaal, milieu-, technologie-, consumenten-, justitie-, veiligheids- en buitenlandbeleid heeft.

Dat zijn aardig wat verworvenheden na vijftig jaar Verdrag van Rome. De EU lijkt welhaast tot keuzes gedwongen, vooral als we de tegenstellingen in het debat bezien. In dit essay zullen verschillende recente nationale en internationale ontwikkelingen besproken worden, zowel intern als extern, die de Europese integratie karakteriseren. Mijn stelling is dat deze ontwikkelingen het belang en de samenwerking van Europa alleen maar zullen doen toenemen. Daarbij gaat het er niet om te achterhalen of dit een aantrekkelijk traject is, maar om de keuzes die de EU naar aanleiding van deze zeer diverse nationale en internationale ontwikkelingen gemaakt heeft. Deze keuzes typeren immers de EU, en maken dat een voorzichtig toekomstperspectief geschetst kan worden door *beantwoording van de vraag, of de burger de komende decennia meer of minder Europa op zijn bord kan verwachten*. Een gevaarlijke onderneming, want wie zich waagt aan 'toekomstvoorspellingen' op basis van voortschrijdend inzicht loopt grote kans zichzelf belachelijk te maken. Tenminste, als je het ongelijk aan je zijde vindt. Wie gelijk krijgt loopt een nog groter risico: Als visionair binnengehaald te worden.

Eerst wordt een indruk gegeven van het debat dat gevoerd wordt over de finaliteit van Europa. Daarna zet ik mijn theoretisch perspectief uiteen door bespreking van de dynamiek van de Europese integratie aan de hand van een publicatie van Werner Link uit 2007, "Entwicklungseinflüsse der Weltpolitik auf den europäischen Integrationsprozess." Dan volgt mijn visie op het traject van de Europese integratie, vooral aan de hand van actuele ontwikkelingen. Daartoe zal het Lissabon Verdrag ook kort besproken worden, waarna ik afrond met de conclusie.

§ 1 Wat is de laatste halte?

De door Keukeleire en Justaert opgesomde beleidsterreinen maken duidelijk dat het debat over de Europese koers voor de komende jaren alleen maar aan relevantie gewonnen heeft. Hoe ziet dit debat eruit? Een kort overzicht. Zoals ik aangaf blinkt de discussie over de finaliteit van Europa uit in veelzijdigheid. De discussie valt echter ruwweg te verdelen in twee thema's; over de *breedte* en over de *diepte* van Europa.

Breedte, in de zin van de uiteindelijke grenzen van Europa. Bijvoorbeeld in vorm van de vraag, of Turkije eigenlijk wel bij Europa hoort. Verschillende politici en media hebben reeds van zich laten horen. Voorstanders menen door toetreding Islam en democratie te verzoenen en de stabiliteit van de regio te bevorderen. Ze zien voordelen van demografische, geopolitieke, militaire, en economische aard. Ook wijzen ze op de krachtige stimulans die het streven naar toetreding geeft aan de modernisering van Turkije, en ze insisteren op reeds gemaakte afspraken. Er is veel media-aandacht uitgegaan naar het Islamitische karakter van Turkije. Deze discussie werd gestimuleerd door de grondwetsvoorstellen van Giscard d'Estaing. Hij formuleerde een viertal criteria, waarop de Europese identiteit is gestoeld: de Klassieke, Grieks-Romeinse waarden, religieuze waarden, het Humanisme en de Verlichting. Wie voor religieuze waarden Jodendom en Christendom leest² zal de conclusie trekken dat Turkije's Islamitische achtergrond niet correspondeert met deze erfenis. Voorts betogen tegenstanders dat Turkije grotendeels buiten Europa ligt, grenst aan instabiele regio's, onvoldoende deel heeft aan de Europese cultuur, geen godsdienstvrijheid kent, economisch veel te weinig ontwikkeld is, en het Europese landbouwbeleid zal opblazen. De meningen lopen sterk uiteen. Naar aanleiding van dit debat liet voormalig Directeur van de Europese Centrale Bank (1998-2003) Wim Duisenberg (1935-2005) zich tijdens een televisie-interview³ provocerend ontvallen, dat we na de toetreding van Turkije dan ook moesten kijken naar de toetreding van landen in de Maghreb, te beginnen bij Marokko. Nu ondenkbaar, maar naast Marokko zijn in het verleden zelfs de toetreding van Irak (!) en Israël al geopperd.⁴

De tweede discussie betreft de verdieping van de Europese samenwerking. Bijvoorbeeld de discussie over de Verenigde Staten van Europa, die veel omvangrijker is dan het boekje met dezelfde titel van Guy Verhofstadt (2006). Ook hier kunnen we weer terugblikken op een lange geschiedenis. Het Ventotene Manifest van 1941 is daar een goed voorbeeld van. Daarin verklaarden Altiero Spinelli (1907-1986), Ernesto Rossi (1897-1967) dat zij de integratie van Europa door de vestiging van een federatie als enige middel zagen om oorlogen tussen totalitaire, agressieve staten te voorkomen. Wat zouden Hitler en Mussolini

Het Tweede Concert van Europa Pieter Swieringa

van dit manifest gevonden hebben? Spinelli en Rossi schreven het belangrijkste gedeelte als medegevangenen onder het bewind van Mussolini op het eiland Ventotene, wat een lastige onderneming bleek:

[...] the publication of the Manifesto was a rather convoluted process. The text itself was written on cigarette papers, and sneaked out of the island in the false bottom of a tin box. Thanks to the efforts of Eugenio Colorni and Ursula Hirschmann, it was published and circulated widely among the resistance movements.

(Menéndez 2007: 5)

Spinelli was overigens ook degene die er in de jaren tachtig in slaagde het idee van een Europese grondwet weer op de politieke kaart te zetten (Pinder 2007: 586). Hoe dan ook, de hernieuwde aandacht voor de federatie als Europees model komt mede door Joschka Fischer, die ook een soort Europees federaal verband voor ogen had. Ook het verschijnen van een biografie over Max Kohnstamm -breed uitgemeten in Nederlandse kranten- leidde tot extra aandacht. Kohnstamm was een eurofiel die het burgemeesterschap van Amsterdam aan zich voorbij liet gaan, om zich als rechterhand van Jean Monnet in te zetten voor Monnets 'Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa'. De federalisten weten zich vandaag de dag vertegenwoordigd door de Unie van Europese Federalisten. We mogen, het federalistische kamp overziend, niet concluderen dat zij allen hetzelfde einddoel voor ogen hadden. Zeker als we het wetenschappelijke debat over federalisme onder de loep nemen. Leonard (2005: 40) wist het vermakelijk te verwoorden:

In conferentiezalen over de hele wereld doen historici en politieke wetenschappers moeite de Europese Unie te doorgronden en in een hokje te plaatsen. Het favoriete gezelschapsspel is raden welke staatsvorm de EU uiteindelijk zal aannemen.

Onderzoek heeft al geleid tot een overzicht van 460 verschillende vormen van federalisme (Hueglin en Fenna in Corić 2007: 33).⁵ Federalisme gaat dus, ook voor Europa, over veel meer dan de discussie over de overdracht (distribution of) van bevoegdheden (competencies) van lidstaten naar de EU, ofwel supra-nationalisme versus intergouvernementalisme. Met die overweging in ons achterhoofd, kunnen we wel stellen dat federalisme een interessant paradigma is om de EU beter te begrijpen. Als zodanig heeft dit begrip de laatste jaren een renaissance beleefd en interessante studies opgeleverd (zie bijvoorbeeld Benson, Jordan 2008). De discussies over finaliteit en federalisme staan dus al geruime tijd in de belangstelling.

§ 2 Theoretisch kader

De hier gememoreerde politieke discussies over de breedte en diepte van Europa hebben echter niet geleid tot verstarring. Er zijn immers verschillende ontwikkelingen geweest die Europees antwoord geleid hebben. Link (2007: 440-448) besteedde aandacht aan deze ontwikkelingen door onderzoek naar de invloed van de wereldpolitiek op het Europese integratieproces. Naar zijn mening overheerste het neofunctionalistische verklaringsmodel het debat over de Europese integratie en “blendete externe Variablen entweder ganz aus oder behandelte sie als Residualkategorien” (440), terwijl Etzioni al in 1965 in zijn werk *Political Unification* met de these kwam, dat gemeenschappelijke externe bedreigingen een belangrijke integratie-impuls veroorzaken. Daarmee ligt het voor de hand aandacht te besteden aan deze ontwikkelingen. Link maakt een onderscheid tussen de periode 1949-1990, waar het Oost-West conflict de bepalende configuratie was dat het integratieproces veelvuldig tegenwerkte en de periode na 1990/1991. In het “neuen internationalen System” van na 1990 signaleert hij een meer gedifferentieerde integratie, omdat

In der erweiterten EU-27 die Heterogenität größer als zuvor ist und die vereinheitlichende Wirkung der gemeinsamen Bedrohung durch die Sowjetunion nicht mehr existiert, sind die Wirkungen der externen Einflüsse differenzierender als zuvor. (448)

De invloeden zijn gedifferentieerder en daarom is integratie gedifferentieerder. Toegegeven, in een wereld waar macht weer toenemend multipolair is zijn de bedreigingen die de EU treffen zeer divers. Men kan zich echter afvragen, of deze diversiteit de EU niet juist op meer beleidsterreinen bewust maakt van zijn kwetsbaarheid en daarmee tot initiatieven komt die de integratie juist blijken te stimuleren. Daarnaast is er weliswaar geen sprake meer van een Russische bedreiging zoals we die tijdens de Koude Oorlog ervaarden, maar de Russen staan tegenwoordig niet meer in de coulissen van het wereldtoneel. We spreken tegenwoordig weer van de opkomst van Rusland, niet zijn ondergang, waardoor hernieuwde aandacht voor de idee van een Russische dreiging gelegitimeerd wordt. De gemeenschappelijke Europese reactie op de Russische machtspolitiek en de daarmee verband houdende Europese energiezekerheid zullen daarom later nog besproken worden.

Links' waarneming dat de heterogeniteit binnen de EU 27 toegenomen is valt moeilijk te verwerpen. Ik wil daaraan toevoegen dat met die stellingname niet verondersteld mag worden dat de EU aan besluitvaardigheid verloren heeft. De vrees voor onbestuurbaarheid

Het Tweede Concert van Europa Pieter Swieringa

door te snelle groei is een oude bekende in de discussie over de absorptiecapaciteit van de EU. Depoorter (2008) verwijst in dit verband naar de studies van Baldwin (2001), en Widgrén en Verkaart (2005) waarin vastgesteld werd dat de besluitvaardigheid van de Gemeenschap na elke uitbreidingsronde daalde. Haar tegenonderzoek stelt geen afname in besluitvaardigheid van de Unie vast, maar zelfs een toename. Het laatste woord over de Europese absorptiecapaciteit is weliswaar nog niet gezegd, maar gedifferentieerde integratie door toegenomen heterogeniteit betekent dus niet per se minder integratie. Tenslotte besteedde Link vooral aandacht aan externe variabelen, maar gaf zelf aan dat interne variabelen ook aandacht behoeven (2007: 441,448).

Dit essay zal in navolging van Link onherroepelijk duidelijk maken dat de evolutie van het Europese integratieproces van zeer diverse factoren afhankelijk is die vaak het institutionele kader overstijgen. Dat betekent niet dat institutionele ontwikkelingen geheel veronachtzaamd moeten worden. Daarom zal het Verdrag van Lissabon ook kort besproken worden.

In de volgende paragraaf worden de verschillende recente ontwikkelingen besproken die nu en in de toekomst van belang zijn voor de voortschrijdende Europese integratie. Deze ontwikkelingen blinken uit in diversiteit. Mede in het belang van de overzichtelijkheid heb ik er voor gekozen ze te schikken volgens een model dat de Europese negentiende eeuw vanaf het Congres van Wenen gedomineerd heeft: Het Concert van Europa.

§ 3 Het Tweede Concert van Europa.

De periode tussen het einde van de Napoleontische oorlogen en de Eerste Wereldoorlog was relatief stabiel. Oorlogen tussen de grootmachten waren gering in aantal en omvang. De verhoudingen tussen de grootmachten (Frankrijk, Groot-Brittannië, Oostenrijk-Hongarije, Pruisen en Rusland) waren gericht op behoud van machtsevenwicht en daarmee het voorkomen van een nieuwe revolutie. Bovendien werden zo ook nationale belangen beschermd. Het congres van Wenen in 1814/15 vormde de basis voor deze omgangsvorm, die nu getypeerd wordt als het Concert van Europa. Een van de hofdrolspelers van het congres was Staatskansler Klemens Fürst von Metternich (1773-1859), die namens Oostenrijk optrad. Hij hield er uitzonderlijke ideeën op na:

[...] sein Vaterland, sagte er, sei Europa [...] Sein praktisches Konzept für Europa lief auf einen Kontinent aus unabhängigen Staaten hinaus, einander gleich an Recht, Status und Sicherheit, wenn auch ungleich an Macht, Verantwortung und Einfluß, geschützt durch ein Gleichgewicht zwischen Macht auf der einen Seite, und Recht, Moral und Konsens auf der anderen.

(Schulze 2006: 187)

Nu is het resultaat van het Congres van Wenen geenszins te reduceren tot de uitkomst van de overpeinzingen van Metternich, maar de idee van een vruchtbaar machtsevenwicht is hier wel uit af te lezen. De verschillende voorwaarden die ten grondslag lagen aan het Concert van Europa wisten de internationale betrekkingen op een duurzame en vreedzame wijze te ordenen. Het betreft hier het compensatiebeginsel, het legitimeitsbeginsel, de omringingspolitiek en het eerder genoemde overkoepelende principe van machtsevenwicht. Zij waren de uitkomst van moeizame onderhandelingen na vele jaren strijd gevoerd te hebben. Bij internationale spanningen werd er tussen de mogendheden overlegd en gezocht naar een oplossing waarbij deze beginselen veelvuldig ingezet werden. Het concertstelsel zou aan het eind van de 19^e eeuw aan kracht inboeten, doordat de verwerving van koloniale gebiedsdelen aandacht zou winnen. De status van de grootmachten raakte steeds meer op drift en daarmee ook de onderlinge verhoudingen. Er zijn nog veel meer oorzaken te noemen die de teloorgang van het Concert van Europa aankondigden, zoals de opkomst van het nationalisme. Voor nu zijn echter vooral de reeds genoemde voorwaarden, of beginselen, van het congres van Wenen van belang. Aan de hand van deze beginselen zal ik zeer diverse hedendaagse ontwikkelingen bespreken die de relaties tussen verschillende EU-lidstaten en de hun omringende wereld bepalen. Deze ontwikkelingen zijn eveneens gericht

op de bescherming van nationale belangen, gepaard gaand met de duurzame vestiging van een samenleving die niet geteisterd wordt door oorlogen. Ofwel: Het Tweede Concert van Europa.

§ 3.1 Compensatiebeginsel

Het Eindverdrag van het Congres van Wenen, ondertekend op 9 juni 1815, voorzag in het principe van compensatie (Powell et. Al 1998: 1033). Dat geldt overigens ook voor de nog volgende beginselen. Geen enkele mogendheid zou verlies mogen lijden uit de beslissingen van het congres. Dat leidde ertoe, dat Rusland Finland kreeg van Zweden, en Zweden Noorwegen van Denemarken kreeg, die een bondgenoot van Napoleon was geweest. Op vergelijkbare wijze verkregen Groot-Brittannië en Oostenrijk nieuwe gebieden. Vandaag de dag is er geen sprake van territoriale compensatie, maar van economische en politieke compensatie op bijna alle beleidsterreinen van de EU. Bekend voorbeeld is de veelvuldig ingezette Engelse *opting out*. De speelruimte die lidstaten voor zichzelf willen behouden maakt dat de Europese verdragen geen schoonheidsprijs verdienen. Maar op die manier wegen de voordelen van verschillende vormen van samenwerking zwaarder, omdat de nadelen gecompenseerd kunnen worden. Deze compensatie vindt plaats op grond van de Europese richtlijnen van subsidiariteit en proportionaliteit, waardoor de nationale bestuurlijke machtsbasis gewaarborgd blijft. Zo is de EU veelal een aanvulling op de eigen nationale behoeften.

§ 3.2 Legitimiteitsbeginsel

De voormalige vorsten of heersers die verdreven waren, werden in eer hersteld. Dit is de Restauratie. De Bourbons namen de tronen van Frankrijk en Spanje weer in, de Oranje-Nassaus weer in Nederland. De legitimering van beleid wordt gerealiseerd door de democratisering van besluitvorming. Het is immers niet meer vorst of koning die bepaalt, maar het volk. De groeiende rol van het Europees Parlement is het beste voorbeeld van de democratisering van besluitvorming binnen de EU. Wat in 1958 begon als een bijeenkomst van nationale parlementsleden uit de zes landen die in de voorhoede liepen van de Europese samenwerking, leidde in 1979 tot de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement in alle aangesloten landen. Het medebeslissingsrecht geldt nu voor ongeveer vijfenzeventig procent van de Europese wetgeving. Als volgend jaar het nieuwe EU-verdrag bekrachtigd wordt, zal dit percentage alleen maar stijgen. Ook de betrokkenheid van de Nederlandse Tweede Kamer stijgt. Zo besteedde de Tweede Kamer zes plenaire debatten aan het Verdrag van Lissabon. Er valt weliswaar veel af te dingen op het belang van deze trends, zoals de toenemende invloed van lobbyisten, maar de deuren voor betrokkenheid van de burger zijn geopend, waardoor de EU langzaam aan

geloofwaardigheid kan winnen. Door de betrokkenheid van de Tweede Kamer wordt bovendien de Nederlandse herkenbaarheid in Europa vergroot.

§ 3.3 Omringspolitiek

Frankrijk werd omringd door redelijk sterke bufferstaten. Het was ondenkbaar dat een van deze staten het zou kunnen opnemen tegen Frankrijk als er weer een oorlog uit zou breken, maar ze zouden in ieder geval tijdwinst opleveren, zodat de andere grootmachten konden besluiten tot diplomatieke of militaire maatregelen. In het noorden was er het Verenigd Koninkrijk, in het centrum waren het Duitse staten als Baden, Württemberg en Bavaria. Het zuiden werd afgeschermd door Zwitserland en Piedmonte. Deze staten stonden bekend als het cordon sanitaire (Chapman 1998: 41). De vrees betreft hedentendage niet de wispelturigheid van een van de EU-staten. De Europese staten hebben elkaar nodig bij het inkapselen van statelijke en niet-statelijke actoren buiten de eigen grenzen. Bijvoorbeeld bij het creëren van een buffer tegen de machtspolitiek van Rusland. Voor wie de terugkeer van Rusland op het internationale toneel onopgemerkt was gebleven, liet Poetin tijdens de NAVO-top van oktober 2007 in Noordwijk wat Russische straaljagers overvliegen. Poetin, twintig jaar geleden nog KGB-agent in Dresden, liet zijn spierballen rollen: Rusland is weer een mogendheid waarmee rekening moet worden gehouden. Ook recenter, voorafgaand aan de beëdiging tot president van Poetin puppy en Gazprom topman Medvedev op zeven mei, werd Georgië getrakteerd op dreigende taal uit Moskou. De Russische schenenschopperij vormt voor Europa wellicht geen directe bedreiging, maar de aantasting van Europese energiezekerheid wel. De gevolgen van het conflict over betalingen van de gasrekening door Oekraïne aan Rusland in 2006 zullen bij iedereen nog vers in het geheugen liggen. Er wordt dus naarstig gezocht naar alternatieven. Na het overlijden van de Turkmeense dictator Nijazov in 2006 raakten de gesprekken tussen de EU en Turkmenistan in een stroomversnelling, wat vanaf 2009 zal resulteren in Turkmeense gasleveranties aan de EU. Tenminste, als de Turkmeense beloftes hard gemaakt worden. Een stevig Europees netwerk komt dan iets dichterbij. Diversificatie van leveranciers vergroot namelijk de leveringsgarantie en stabiele prijsvorming. De in mei in werking getreden ondergrondse elektriciteitsverbinding –mede mogelijk gemaakt door de Europese Investeringsbank- tussen Noorwegen en Nederland draagt daar ook aan bij. De verbinding met onze Noorse bovenburen is de eerste stap naar verdere stroomuitwisseling binnen Noordwest-Europa. Bij het streven naar verdere diversificatie zal Europa steeds vaker geconfronteerd worden met de groeiende internationale energievraag. De gebeurtenissen van begin 2006 hebben geleid tot een coherenter Europees energiebeleid, en gelukkig maar. Maar de laatste stappen zijn nog niet gezet, of zoals geconcludeerd wordt in een uitvoerig rapport van Instituut Clingendael over de energierelatie van Brussel met Moskou (Handke, De Jong 2007: 70):

The emergence of strong economic players such as China, India, and Russia, whose economic development is state-driven and focussed on national interest, is gradually changing the rules of the game. This is especially apparent in international energy relations. The EU must somehow adjust to the economic system. This can only be achieved by strengthening its institutions and the solidarity among its member states.

Wie de noodzaak van toenemende Europese samenwerking in het kader van energiezekerheid –vooral in de communicatie met Rusland- niet inziet, mag als eerste het licht uitdoen. Kortom, omringingspolitiek in een nieuw jasje als *cordon de solidarité*.

Zijn er meerdere bedreigingen die om een gemeenschappelijke Europese reactie vragen? Jazeker. De groeiende migratiestroom naar het Europese continent heeft al geleid tot verschillende nationale paniekreacties. Bijvoorbeeld de oprichting van een luchtbrug tussen Italië en Libië om de aangespoelde gelukszoekers snel weer terug te zenden. Malta riep al op tot een spreidingsbeleid van asielzoekers, omdat ze de toestroom niet meer aankunnen. Griekenland verliest zichzelf in onmenselijke behandeling van illegale immigranten, en de nieuwe Oost-Europese lidstaten kampen met de Baltische vluchtroute naar een Europees onderkomen. Daarmee is illegale immigratie en de komst van asielzoekers een groeiend probleem, zeker als we de doemdenkers moeten geloven die zich buigen over de groeiende wereldwijde voedselschaarste. Illegale immigratie is een zware last op Europese schouders. Met de komst van Frontex in 2005 heeft Europa gekozen voor een middel dat expertise en grensbewaking verenigd. Het in Polen gevestigde hoofdkantoor coördineert onder andere de gemeenschappelijk beveiliging van de Europese buitengrenzen en verzorgt gespecialiseerde trainingen voor de staf van Frontex. Echter, als Frontex verdere winst wil boeken op het gebied van effectiviteit, zullen de schijnwerpers gericht moeten worden op de huidige capaciteitsproblemen van Frontex. De urgente behoefte aan eigen materieel en meer fondsen zijn een belangrijke belemmering voor de verdere uitbreiding van de Europese operationele capaciteit ten aanzien van illegale immigratie. Deze problemen staan de kans op succes van deze gemeenschappelijke inspanning nu nog in de weg.

De laatste bedreiging die weliswaar niet heeft geleid tot de oprichting van een bufferstaat – alhoewel Turkije in sommige analyses die rol wel eens toebedeeld krijgt- maar wel reden is voor toenemende gemeenschappelijke Europese inspanningen, is het internationale terrorisme. De EU-lijst van personen en organisaties met banden met terrorisme is daar het bekendste voorbeeld van. Op 8 september 2006 werd door alle 192 VN-lidstaten de VN Antiterrorisme Strategie aangenomen. Deze strategie biedt een samenhangende structuur voor de activiteiten van de VN die betrekking hebben op terrorismebestrijding die voorheen verdeeld waren over diverse subcomités. De belangrijkste bijdragen die de VN met deze

strategie levert zijn: normstelling, het signaleren van best-practices en het stimuleren van terughoudende staten om zich aan te sluiten bij de internationale gemeenschap. Middels de EU wordt de VN ondersteunt bij de implementatie van deze strategie door bij te dragen aan capaciteitsopbouw in derde landen.

§ 3.4 Machtsevenwicht

De vertegenwoordiger van Frankrijk in Wenen was Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (1754-1838). Hij was zich er terdege van bewust dat de andere grootmachten hem met goodwill en gematigdheid tegemoet zouden treden. Een onrechtvaardig verdrag zou immers kunnen leiden tot Franse wraakgevoelens. Talleyrand wist zo samen met de Britten en Oostenrijk alle grootmachten te winnen voor een 'rechtvaardig equilibrium'. Het beoogde machtsevenwicht voorzag vooral in een strategische en militaire balans waardoor alle partijen tenminste tevreden konden zijn over de bescherming van hun eigen veiligheid (Chapmann 1998: 18-19).

De negentiende eeuw wordt gezien als de eeuw van Europa, de twintigste eeuw was de Amerikaanse eeuw, en het vermoeden is dat de 21^e eeuw de Aziatische eeuw zal worden. Een Europees tegenwicht ten behoeve van behoud van een zeker machtsevenwicht wordt door Europa op verschillende manieren verankerd. Bijvoorbeeld door gemeenschappelijke representatie binnen Intergouvernementele Organisaties. De standpunten van de EU worden binnen de VN verkondigd middels deelname aan fora. Deze standpunten komen meestal naar voren in gemeenschappelijke verklaringen. Ook het stemgedrag van de EU-lidstaten in de VN is eensgezind.⁶ Zo wordt bij VN-resoluties vier van de vijf keer unaniem gestemd door de EU-leden.⁷ Gezamenlijke initiatieven binnen de EU kunnen dan ook middels dit machtsblok bij de VN geïntroduceerd worden. Ook hier vormt de EU weer een geslaagd podium voor lidstaten om hun belangen te verdedigen en hun stem te laten horen.

De EU heeft op verschillende andere terreinen een sterke en prominente positie weten te bemachtigen. Eerder sprak ik al over ethische ankers die de EU soms poogt uit te werpen. Mensenrechten vormen een goed voorbeeld. Conflictgrondstoffen verdienen hier enige aandacht: Angola, Sierra Leone, Liberia, Ivoorkust, Congo, allen werden of worden geteisterd door gewapende conflicten. De verkoop van diamanten was veelal het voornaamste middel om de training van strijders en de aanschaf van wapens te verwezenlijken, waardoor grote delen van de burgerbevolking geleden hebben of vermoord zijn. Dergelijke ernstige gebeurtenissen roepen verschillende vragen op, waarbij de rol van de internationale gemeenschap een van de pregnante thema's vormt. De controle op de handel in conflictgrondstoffen vindt plaats middels het sinds 2003 functionerende Kimberly Process Certification Scheme (KPCS). De Europese Commissie is deelnemer aan het KPCS

en vertegenwoordigt alle 27 lidstaten. De Commissie was voorzitter in 2007. Dit heeft mede geleid tot een Europees systeem van certificatie en controles op importen en exporten. De EU is wereldwijd bovendien een van de grootste importeurs van diamant. EU-maatregelen hebben dus veel impact, want wie toegang wil tot de Europese markt, zal aan bepaalde standaarden moeten voldoen.⁸ De EU genereert aandacht voor mensenrechten, waar Nederland zelfstandig nooit voor had kunnen zorgen.

Ander voorbeeld is de mensenrechtenclausule, die opgenomen wordt in associatieverdragen en andere samenwerkingsverdragen met landen buiten de Europese Unie. Daarin staat dat mensenrechten een essentieel onderdeel zijn in de verdragen van de partners. De relatie die met het desbetreffende verdrag tot stand is gekomen kan beëindigd worden, als mensenrechten niet gerespecteerd worden. Zo verworden bijvoorbeeld handelsverdragen en associatieovereenkomsten belangrijke instrumenten voor de bevordering van vrede en veiligheid, een subtiel maar doeltreffend middel om de Europese macht te verzilveren. Als we er dan bij stilstaan dat de EU zich op deze manieren verbindt met de haar omringende regio's, en we durven enigszins vooruit te kijken kan gesteld worden dat

La véritable contribution des nombreuses politiques régionales de l'UE est sans doute de faire de l'Europe le centre d'un nouvel espace où se croisent différentes régions. L'Union pourrait ainsi faciliter l'émergence d'un nouveau modèle d'Europe: sûre de sa propre identité, mais ouverte sur la Méditerranée, la mer Noire, la mer Baltique et les espaces transatlantiques. Dans une telle conception, l'Europe est une affaire de connexions, pas de divisions.

(Brimmer 2008: 36)

Maar de macht van de EU reikt nog verder. Om voor het lidmaatschap van de Europese Unie in aanmerking te komen, moeten kandidaat-landen tegemoet gekomen zijn aan de voorwaarden die de Europese Raad in juni 1993 in Kopenhagen heeft vastgesteld. Deze Kopenhagen-criteria bestaan uit drie pijlers. De eerste is die van de politieke criteria: het land dat toe wil treden moet stabiele instellingen bieden die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden verzekeren. De Europese Raad zal pas besluiten tot de opening van onderhandelingen wanneer wordt voldaan aan de politieke criteria. De tweede wordt gevormd door de economische criteria: er is sprake van een functionerende vrije markteconomie die de concurrentiekracht van de EU kan weerstaan. De derde pijler is het *acquis communautaire*, het totaal van wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken dat in de EU geldt. Laat ik Turkije nog eens als voorbeeld nemen. De aanwezigheid van het Turkse leger op het politieke toneel van

Turkije heeft Europa meerdere malen weten te verontrusten. Een van de hoogtepunten van militaire politieke inmenging betrof de staatsgreep in september 1980 door de Turkse Generaal Evren (Asbeek Brusse, Griffiths 2004: 28). Linkse en rechtse politieke groeperingen voerden een gewapende strijd, wat Evren ertoe bracht de orde te herstellen. Politieke partijen en vakbonden werden ontbonden, tienduizenden burgers werden opgesloten. In 1983 werd een nieuwe grondwet van kracht die de politieke rechten en burgerlijke vrijheden inperkte. Deze ontwikkelingen maakten, dat het overleg tussen de Associatie-raad en Turkije werden opgeschort. Mede dankzij Europese druk in het post-Helsinki tijdperk is de politieke macht van het leger in Turkije sterk teruggedrongen, ook institutioneel (Sarigil 2007: 46). De EU weet zo zijn strategische invloedssfeer dus aardig uit te breiden.

§ 4 Het Verdrag van Lissabon

In een april 2008 verschenen studie (Rood, Van Keulen en Limonard) van Instituut Clingendael naar de implicaties van het Verdrag van Lissabon wordt ook teruggeblikt op het proces van verdragsherziening. Daarbij worden intergouvernementalisme en

Het Tweede Concert van Europa Pieter Swieringa

supranationalisme niet als tegenpolen geconcipeerd, maar als processen die in samenhang het Europese integratieproces vormgeven. Bij de verdragsontwikkeling van de afgelopen twintig jaar worden bovendien vier trends ontwaard:

1. Het beleidsdomein en het ambitieniveau van het integratieproject zijn sterk toegenomen.
2. Niet alleen het beleidsbereik is gegroeid, ook de besluitvormingscapaciteit is toegenomen. De uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming binnen de Raad is daar een voorbeeld van.
3. Het proces van institutionele hervorming heeft geleid tot een versterking van alle bij de Europese besluitvorming betrokken actoren, aangezien dit de enige acceptabele manier was om bij behoud van het institutionele evenwicht de slagvaardigheid en legitimiteit te vergroten.
4. Weliswaar hebben de lidstaten tijdens het integratieproces aan individuele handelingsvrijheid ingeboet, maar als collectief hebben zij –via grotere slagvaardigheid van de Raad en een meer prominente positie van de Europese Raad- hun positie weten te behouden, en volgens sommigen zelfs weten te versterken.

Inderdaad, meer Europa dus. De vraag is echter, of het Lissabon Verdrag deze trend voort zal zetten. Enkele in het oog springende veranderingen zijn de introductie van verschillende mechanismen die het primaat van de lidstaten bevestigen, zoals de ‘gele’ en ‘oranje-kaart’ procedure en de nadruk op het subsidiariteitsbeginsel. Verder noem ik de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, waardoor Brussel wellicht eindelijk het telefoonnummer krijgt waar Kissinger zo blij mee zou zijn geweest. Volgens sommigen (zie bijvoorbeeld Algieri 2007: 112) is de Hoge Vertegenwoordiger bovendien noodzakelijk voor Europa om zich in de toekomst op het wereldtoneel beter te doen gelden. Er zal bij ratificatie van het verdrag zelfs een heuse Europese diplomatieke dienst komen. Hoe dan ook, deze Hoge Vertegenwoordiger, waar tijdens de Top op 19 en 20 juni 2008 in Brussel over gediscussieerd zal worden, heeft in de media al het predicaat ‘President van Europa’ verworven, maar over de invulling van diens functie bestaat vooral nog veel onduidelijkheid. Tony Blair, Angela Merkel en Jean-Claude Juncker worden genoemd als potentiële kandidaten.

Met het Verdrag van Lissabon, zo wordt in de Clingendael-studie betoogd, wordt zoals te verwachten was geen definitief antwoord gegeven op de finaliteit van Europa. Niemand weet nog hoe het eindstation heet, en juist daarom blijft de trein rijden. Daarnaast zal het resultaat van het nieuwe Verdrag pas duidelijker worden na definitieve implementatie, en daar is voorlopig nog geen sprake van. Het in de vorige paragraaf besproken compensatiebeginsel,

waarbij bedoeld werd op de waarborging van individuele belangen van lidstaten, is ook van toepassing op het Verdrag van Lissabon. In de woorden van Rood, Van Keulen en Limonard:

Lissabon is typisch Europees vanwege de 'koehandel' die in de eindfase omwille van het bewerkstelligen van overeenstemming bedreven moest worden. Dit laatste is de transparantie en leesbaarheid niet ten goede gekomen. Onder de nieuwe, eenvoudige structuur blijft een grote complexiteit bestaan van per beleidsterrein wisselende arrangementen, overgangperiodes, noodremmen en uitzonderingsposities voor lidstaten.

(58)

Ook voor dit Verdrag kan dus geen schoonheidsprijs gegeven worden. Het ligt niet in de bedoeling van dit essay om de verdere vernieuwingen en mogelijke gevolgen van het Lissabon Verdrag te bespreken. Daarvoor verwijs ik naar de website van Instituut Clingendael, waar de studie besteld kan worden.

Conclusie

In een aflevering van Star Trek werd de Europese Unie genoemd als voorloper van een wereldbestuur, een visie die aansluit bij de ideeën van sommige leden van de Unie van

Federalisten. In dit essay heb ik vermeden me te wagen aan utopische vergezichten of doemdenken. Laat ik de liefhebbers van complottheorieën niet te veel in de kaart spelen en kiezen voor een nuchtere beantwoording van de hoofdvraag: Europe, more or less?

Een educated guess: De EU is nu meer, veel meer, dan het economische integratieproject dat het ooit was. De gevolgen van implementatie van het Verdrag van Lissabon zijn moeilijk in te schatten, maar met de afgelopen twee decennia en vooral recentere ontwikkelingen als maatstaf valt een voorzichtige inschatting te maken. De verschillende lidstaten hebben onder druk van de ontwikkelingen zoals vervat in het Tweede Concert van Europa nationale beleidsautonomie getransponeerd in het eigen én gezamenlijke belang, zodat er steeds beter beantwoord kan worden aan de uitdagingen die de komende decennia brengen. Intern machtsevenwicht wordt bekrachtigd door speelruimte voor nationale belangen. De internationale status van Europa als grootmacht wordt versterkt door gezamenlijk optreden binnen bijvoorbeeld het Kimberly Process en de VN. De mensenrechtenclausule en toetredingscriteria vergroten bovendien de Europese invloedssfeer. Met het belang van de Europese energiezekerheid en de noodzaak van een geloofwaardig antwoord op de migratieproblematiek en internationaal terrorisme zal de behoefte aan samenwerking alleen maar toenemen. Als de vrees voor bijvoorbeeld voedselschaarste en de opkomst van nieuwe economische grootmachten serieus genomen moet worden, zullen de beleidsterreinen waarop de lidstaten door geïnstitutionaliseerde samenwerking vooruitgang kunnen boeken vermoedelijk ook toenemen. Daarbij zal ad hoc beleid als reactie op nieuwe maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen de koers bepalen, niet een vooropgesteld plan. Legitimering van dit beleid kan alleen verkregen worden door vergaande democratisering van besluitvorming, wat de betrokkenheid van nationale parlementen en de burger noodzakelijk maakt.

Samenwerking bleek de enige manier om complexe en omvangrijke problemen in te kapselen, de enige manier om de Europese invloedssfeer te vergroten, en de enige manier om een vreedzame status quo te bewaken.

I say: ten.

Noten:

¹ Deze gegevens zijn overgenomen uit het filmpje "The Miniature Earth", www.miniature-earth.com, laatst gezien op 22 mei 2008. Het filmpje is geïnspireerd op het "State of the Village Report" van Donella Meadows uit 1990, waarin de welvaartverdeling beschreven worden door een vergelijking te maken met een dorp van 1000 inwoners.

² Zie Bult, Jeroen, *De toren van Europa*, Christen Democratische Verkenningen, Zomer 2004, wetenschappelijk instituut voor het CDA, Den Haag 2004. Zie ook Von der Dunk, *De grenzen van Europa: een gemeenschap van waarden*, Internationale Spectator, Jaargang 61 nr. 12, december 2007: 616-621

³ Voor de betreffende aflevering, zie www.tegenlicht.nl, "Wim op de Berg, De laatste dagen van Duisenberg bij de ECB" 2003, laatst gezien op 24 mei 2008

⁴ Zie het artikel van Amerikaans persagentschap UPI, *Analysis, Israel weighing EU membership*, http://www.upi.com/International_Intelligence/Analysis/2003/05/21/analysis_israel_weighing_eu_membership/2333/, laatst gezien op 2 juni 2008. De delegatie van de EU in 2003 aan Israel werd verrast door de toenmalig minister van Buitenlandse Zaken (2003-2006) Silvan Shalom, die stelde dat zijn regering een aanvraag voor toetreding overwoog. Zijn opmerking viel samen met de publicatie van een artikel van Leon T. Hadar, verbonden aan het Cato Institute, een Amerikaanse denktank: *Iraq and Israel in the EU: Peace through accession?*, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=3102, laatst gezien op 2 juni 2008. Zie ook het artikel van Shtender-Auerbach, verbonden aan de Amerikaanse denktank de Century Foundation, *Israel and the EU, a path to peace*, <http://www.tcf.org/list.asp?type=NC&pubid=1129>, laatst gezien op 2 juni 2008. Shtender-Auerbach is verbonden aan de Amerikaanse denktank de Century Foundation.

⁵ Enige voorbeelden: Asymmetrisch federalisme, administratief federalisme, fiscaal federalisme, anti-vacuum, consultatief, minimaal, paternalistisch, strikt -en wereld federalisme.

⁶ Een voorbeeld hiervan is de Verklaring namens de EU betreffende de Civiele en Politieke rechten bij de 58^e vergadering van de Commissie van Mensenrechten van de VN, door de Spaanse Joaquin Pérez. Hij kaart een van de belangrijkste redenen voor de vele schendingen aan: Veel staten roepen met relatief gemak de noodtoestand uit, waardoor een geleidelijke erosie van de verplichtingen die staten aangegaan zijn in het kader van mensenrechten het gevolg is. EU Presidency Statement: Commission on Human Rights, Civil and Political Rights, 10-04-2002, http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1290_en.htm, laatst gezien op 9 januari 2007.

⁷ http://www.europa-eu-un.org/articles/nl/article_1002_nl.htm, officiële EU-site, alwaar bespreking van de relatie tussen de EU en de VN, laatst gezien op 12-09-2006.

⁸ Deze standaarden blijven niet beperkt tot conflictgrondstoffen. In 2003 heeft de Commissie het *Forest Law, Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) in gang gezet, dat middels een licentiesysteem de illegale houtkap terug moet dringen. Ander vergelijkbaar instrument is het Europese Generalised System of Preferences geldt voor landen die medicijnen produceren als zij zich inzetten tegen illegale handel in medicijnen en drugs.

Literatuur:

Algieri, A Weakened EU's Prospects for Global Leadership, *The Washington Quarterly* 30:1, Winter 2006-2007: 107-115

Asbeek Brusse, Griffiths, *Goede bedoelingen en onuitgesproken motieven*, in Griffiths, Özdemir (ed.), *Turkije in Europa*, Lemma Utrecht 2004: 21-31

Benson, Jordan, *Understanding task allocation in the European Union: exploring the value of federal theory*, *Journal of European Public Policy* 15:1 January 2008: 78-97

Brimmer, *Le voisinage de L'Union européenne: sphere de sécurité, réseau de connections ou mariage de convenance?*, *Politique étrangère* 1:2008: 25-37

Chapman, *The Congress of Vienna, Origins, processes and results*, Routledge New York 1998

De Wijk, *Supermacht Europa*, Mets en Schilt, Amsterdam 2005

Depoorter, *Absorptiecapaciteit van de Europese instellingen*, *Internationale Spectator*, jaargang 62 nr. 2, Februari 2008

Etzioni, *Political Unification*, Holt, Rinehart and Winston Inc, New York 1965

Handke, De Jong, *Energy as a Bond: Relations with Russia in the European and Dutch Context*, Clingendael International Energy Programme, September 2007

Hueglin, Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Toronto, Broadview Press 2006 IN Corić, *Crisis of Federalism?* *Review of International Affairs*, No. 1125-1126 jan-jun 2007: 32-37

Keukeleire, Justaert, *Op naar 100 jaar Verdrag van Rome, vernieuwde motor voor nieuwe missies*, *Internationale Spectator*, jaargang 61 nr. 6, juni 2007: 317-321

Leonard, *Waarom Europa de 21^e eeuw zal domineren*, Arbeiderspers Amsterdam 2005

Menéndez, *Altiero Spinelli, From Ventotene to the European Constitution*, ARENA Report No. 1/07, RECON Report No. 1, <http://www.reconproject.eu/main.php/RECONreport0107.pdf?fileitem=4325406>, laatst gezien op 14 mei 2008

Pinder, *Altiero Spinelli's European Federal Odyssey*, *The International Spectator*, Vol. 42, No. 4, December 2007: 571-588

Powell et. Al, *Chronology of European History*, Salem Press Chicago 1998

Rood, Van Keulen en Limonard, *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, Clingendael European Studies Programme, april 2008

Sarigil, *Europeanization as Institutional Change: The Case of the Turkish Military, Mediterranean Politics*, vol. 12, No. 1, March 2007: 39-57

Schulze, *Geschichte Europas*, Siedler Verlag, München 2006