

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Desintegratie na de Europese Parlementsverkiezingen

De groei van eurosceptische partijen stelt Europese politici en bestuurders voor een ongemakkelijke vraag: mogen eurosceptici hun stempel drukken op de koers van de EU of staat de effectiviteit van de huidige EU voorop? De verdeelde pro-Europese meerderheid zal naar verwachting blijven inzetten op de slagkracht van de huidige EU. Dat voedt echter de neiging van eurosceptische regeringen, partijen en kiezers om zich aan de Europese verplichtingen te onttrekken.

door Hans Vollaard De auteur is universitair docent Nederlandse en Europese politiek aan de Universiteit Utrecht.

In veel EU-lidstaten verwacht een meerderheid van de inwoners dat in de komende tien à twintig jaar de Europese Unie uiteenvalt.¹ Dat geldt ook voor Nederland. Op zich is dat niet vreemd. De Europese geschiedenis staat bol van desintegratie. Denk alleen maar aan ons eigen land: we bezingen in ons volkslied nog altijd de ‘nexit’ uit het Habsburgse rijk in de zestiende eeuw; in 1830 voltrok zich vervolgens een ‘belxit’ uit het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden; en na de Tweede Wereldoorlog verlieten steeds meer koloniën het Nederlandse rijk. Maar hoe aannemelijk is het dat ook de Europese Unie desintegreert? En draagt de groei van radicaal-rechtse eurosceptische partijen in de recente verkiezingen van het Europees Parlement daaraan bij?

Europese desintegratie op de agenda

Veel politieke stelsels kennen de uitdaging van desintegratie: Slowakije, Litouwen, Oekraïne, Zuid-Soedan, Oost-Timor, Kroatië, Kosovo, Quebec, Vlaanderen, Catalonië, Schotland ... Wat dat betreft vormt de Europese Unie, met steeds meer lidstaten, beleidsterreinen en bevoegdheden, een uitzondering in de recente geschiedenis. Alleen Vietnam, Duitsland, Jemen en Hongkong–Macau–China zijn andere voorbeelden van grootschalige politieke integratie in de laatste vijftig jaar. Voegt de EU zich echter alsnog naar de trend van desintegratie?

Europese desintegratie kwam vanaf 2010 prominent op de agenda toen de kans op een bankroet van de Griekse staat aanleiding was voor discussies over de vraag

of Griekenland de eurozone of de EU zou moeten verlaten: een zogeheten grexit. Ook groeiden er twijfels over de houdbaarheid van de gehele Europese muntunie en de EU. In Zuid-Europa verzetten met name radicaal-linkse, eurosceptische partijen zich tegen het Europese recept van bezuinigingen, terwijl in Noord-Europa radicaal-rechtse eurosceptische partijen zich uitspraken tegen het delen van geld, werk en macht met armlastige lidstaten in Europees verband. Migratie vanuit met name Syrië versterkte het verzet van deze radicaal-rechtse partijen tegen (verdere) Europese integratie. Het onderwerp Europese desintegratie kreeg ondertussen een nieuwe impuls toen een meerderheid van de Britse kiezers in 2016 in een referendum liet weten dat hun land uit de EU zou moeten treden: een brexit. Zou de groei van eurosceptische partijen elders niet nog meer uittredingen tot gevolg hebben?

Op zich is verzet tegen (verdere) vorming van een regionale markt en/of het delen van soevereiniteit – om eurosceptis kort te definiëren – niks nieuws in de EU en haar voorlopers. In 1979 kon bijna een vijfde van het Europees Parlement tot de eurosceptici gerekend worden. Dat betrof vooral communisten en gaullisten. Begin jaren tachtig bepleitte de Britse Labour nog Europese uittreding in haar verkiezingsprogramma, terwijl de Griekse regeringspartij PASOK toentertijd ook grote reserves toonde bij Europese integratie. Nu zijn er echter meer regeringen met een eurosceptische partij, zoals de Britse Conservatieven, het Griekse Syriza, de Hongaarse Fidesz, de Italiaanse Lega Nord, en de Poolse Recht en Rechtvaardigheid (PiS). Radicaal-linkse

eurosceptische partijen hebben al langer hun krachten gebundeld in het Europees Parlement. Op de radicaal-rechtse flank bleef dat lastig.

In 2015 wisten echter het Front National van Marine

Le Pen, Geert Wilders' PVV, het Vlaams Belang, de Lega Nord en de Oostenrijkse FPÖ alsnog een groep in het Europees Parlement te vormen: Europa van Naties en Vrijheid (ENV). In de Europese Parlementsverkiezingen van mei 2019 wonnen vervolgens eurosceptische partijen als de nieuwe Brexitpartij van Nigel Farage (+29 zetels), Lega Nord (+23), Recht en Rechtvaardigheid (+7), Alternative für Deutschland (+4) en in eigen land Forum voor Democratie (+3). Eurosceptische partijen op rechts boekten zo winst in een parlement van 751 zetels (en 705 zetels als het Verenigd Koninkrijk zou vertrekken).

We bezingen in ons volkslied nog altijd de 'nexit' uit het Habsburgse rijk in de zestiende eeuw

Geen navolging van de brexit

De groeiende aanwezigheid van deze eurosceptische partijen in regeringen en het Europees Parlement leidt naar verwachting echter niet tot navolging van de brexit elders in de EU. Allereerst hebben eurosceptische partijen op links juist wat verloren, zoals het Spaanse Podemos-IU (-5 zetels), Die Linke (-2) in Duitsland en de Nederlandse SP (-2). Ook verschillende rechtse eurosceptische partijen, zoals UKIP (-24), de Britse Conservatieven (-15), de PVV (-4) en de Deense Volkspartij (-3), hebben terrein moeten prijsgeven. In Nederland wonnen bovendien ook pro-Europese partijen. Omdat Frans Timmermans door de Partij van Europese

Socialisten (PES) was uitverkozen om op te treden als kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie (een zogeheten *Spitzenkandidat*), kwam hij boven aan de kandidatenlijst van PES-lid PvdA te staan om aan de campagne te kunnen deelnemen. Dat er zo eindelijk eens een bekendere lijsttrekker aan de Nederlandse Europese Parlementsverkiezingen deelnam, pakte voor de PvdA niet onvoordelig uit. En ook al hebben de pro-Europese christendemocraten en sociaaldemocraten na lange tijd niet meer de meerderheid in het Europees Parlement, samen met de liberalen (ook al zullen die niet lang meer zo heten als het aan hun nieuwe Europese bondgenoot La République en marche van de Franse president Emmanuel Macron ligt) en de groenen beschikken pro-Europese partijen nog steeds over zo'n twee derde van de zetels in het Europees Parlement. Daar komt nog bij dat het voor eurosceptische partijen soms nog lastig is om de onderlinge verdeeldheid te overbruggen, ook al zijn er wel pogingen om verschillende eurosceptische groepen in het Europees Parlement als één blok te laten optreden. Zoveel sterker kwamen de eurosceptische partijen dus niet uit deze Europese Parlementsverkiezingen, met bijna een derde van de zetels.

Veel linkse eurosceptische partijen verklaarden al langer dat ze eerder de EU van binnenuit zouden willen hervormen, en niet uit de EU zouden willen treden. Waar rechtse eurosceptische partijen wel goeddeels standhielden of wonnen, zoals in Frankrijk en Italië, was het opvallend dat bij hen geen krachtige pleidooien voor

volledige uittreding uit de EU meer waren te horen. Vaak is dan de verklaring dat een 'italexit' of een 'frexit' minder aantrekkingskracht zou hebben, omdat de brexit zo moeilijk gaat. Nu zal de manier waarop de poging tot een brexit

Ook zonder brexit zou de kans op volledige terugtrekking van een lidstaat uit de EU onwaarschijnlijk zijn geweest

verloopt, inderdaad geen aanmoediging zijn geweest voor uittreding elders, maar ook zonder brexit zou de kans op volledige terugtrekking van een lidstaat uit de EU al onwaarschijnlijk zijn geweest. Voor kiezers, partijen en regeringen in veel andere lidstaten is immers al langer duidelijk dat hun kosten voor uittreding nog hoger zouden zijn geweest dan die voor het Verenigd Koninkrijk, omdat ze volledig lid zijn van de muntunie en behoren tot het Schengengebied voor vrij reizen. Het opnieuw lanceren van een munt en grensbewaking is een nogal kostbare aangelegenheid. Bovendien kunnen regeringen, partijen en inwoners in andere landen zich minder makkelijk een beter leven buiten de EU voorspiegelen dan in het Verenigd Koninkrijk. Dat land kon op basis van zijn economie, zetel in de VN-Veiligheidsraad en historische banden met voormalige koloniën nog een verhaal vormen dat het zonder Europese migratie, bureaucratie en afdrachten beter af zou zijn. Maar zelfs in Griekenland is er nooit een meerderheid geweest voor volledige uittreding, hoezeer men daar ook de EU verafschuwde omdat die bezuinigingen op pensioenen, zorgstelsel en onderwijs afdwong in ruil voor steun aan Franse en Duitse banken met financiële belangen in Griekenland. Hoe beroerd ook binnen de EU, het zag en ziet er daarbuiten nog beroerder uit.



Bron: Pixabay

Gedeeltelijke uittreding

Dat de brexit elders in de EU geen navolging vindt, betekent niet dat er geen Europese desintegratie plaatsvindt. Er is immers nog steeds onvrede over de EU. In Italië hebben bijvoorbeeld vooral jongere generaties de hoop verloren dat het EU-lidmaatschap nog voor voorspoed zou zorgen. Daarnaast blijven migratie, liberale (seksuele) vrijheden, EU-afrachten, marktwerking en Europese solidariteit stenen des aanstoets. Nu is op zich politieke onvrede niks vreemds; het is een basisingrediënt voor elk politiek stelsel. Toch leidt deze in de EU tot desintegratie, maar dan in de vorm van *gedeeltelijke* terugtrekking. Er wordt bijvoorbeeld gepleit voor minder afrachten aan de EU en voor minder naleving van Europese monetaire en migratieregels. Waar komt die gedeeltelijke terugtrekking vandaan?²

De terugtrekking is niet ‘gedeeltelijk’ doordat er plotseling zo veel loyaliteit is met de EU. Het is ook zo dat eurosceptici gewoon weinig mogelijkheden hebben om de EU via de formele besluitvormingsprocedures effectief van koers te laten wijzigen. Veel afspraken zijn vastgelegd in verdragen waarvoor geldt dat alle lidstaten moeten instemmen met verandering ervan. Bovendien is de beleidsuitvoering van sommige

belangrijke onderwerpen in handen van niet-verkozen organen, zoals de Europese Centrale Bank. Daar komt nog bij dat in de fora waarin eurosceptici wél een stem kunnen hebben, ze die lang niet altijd krijgen. Dat betreft zowel het Europees Parlement als de Raad van de Europese Unie (waarin ministers van de lidstaten in verschillende samenstellingen bijeenkomen) en de Europese Raad (waarin de regeringsleiders van de lidstaten samenkomen).

Kortom, eurosceptici hebben geen meerderheid in de Raad en het Europees Parlement, en ze doen niet altijd evenveel moeite om hun stempel te drukken op het Europees beleid. In het Europees Parlement krijgen vooral harde eurosceptici zoals Lega Nord, Rassemblement National en UKIP bovendien slechts beperkt de ruimte van de pro-Europese meerderheid.³ Die ruimte betreft dan bijvoorbeeld de verdeling van voorzitterschappen in het parlement en ruimte voor debatten, maar ook eurosceptische wijzigingsvoorstellen voor wetgeving. In dat laatste geval is dan wel weer sprake van een cordon sanitaire.⁴ De volgende vraag rijst: wat is Europese democratie waard als een stevig deel van de volksvertegenwoordiging minder de ruimte krijgt? Ook al was de opkomst van kiezers acht procent hoger dan in 2014, nog steeds kwam bijna de helft van de kiezers bij de Europese Parlementsverkiezingen níét opdagen. Zou het nu een prikkel zijn voor eurosceptische kiezers om op te komen als hun vertegenwoordigers wederom geen voet aan de grond krijgen? En welke invloed krijgen eurosceptici op de verdeling van

Wat is Europese democratie waard als een stevig deel van de volksvertegenwoordiging niet de ruimte krijgt?

de belangrijke posities, zoals de voorzitterschappen van de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank, de Europese Raad en het Europees Parlement? Hebben ze ook daar het nakijken? Evenzeer is het de vraag welke portefeuilles de

kandidaat-eurocommissarissen van de eurosceptische regeringen in Polen, Hongarije en Italië toegewezen krijgen. Worden zij afgescheept met dossiers van minder belang (zoals meertaligheid), of krijgen zij ook gewichtige taken?

Het is op zich best te begrijpen dat de pro-Europese meerderheid weinig politieke ruimte aan de eurosceptische minderheid gunt op EU-niveau. Maar wat doet die minderheid als er geen ruimte is om via de formele weg de EU bij te sturen? Zij uit haar eurosceptische onvrede op nationaal niveau, in de praktijk, bijvoorbeeld door niet of minder EU-regels na te leven of door weer minder op te komen bij Europese Parlementsverkiezingen. Zo komt de gedeeltelijke terugtrekking tot stand.

De EU in de komende tijd

Wat betekent dit nu voor de EU in de komende tijd? Er staan haar immers nog genoeg uitdagingen te wachten, van het werk aan de bankenunie, een kustwacht en een klimaatbestendig energiebeleid tot migratie en de verhouding met China, de Verenigde Staten en Rusland.

Het pro-Europese kamp kampt met meer verdeeldheid. Sociaaldemocraten en christendemocraten hebben gezamenlijk niet afdoende macht in het Europees Parlement en de Europese Raad om over posten en beleid tot besluiten te komen.

Daarvoor zijn ook liberalen en groenen nodig, en dat maakt het lastiger om tot overeenstemming te komen. Aan de andere kant wordt zo wel duidelijk dat Europese partijverbanden coördinatiekanalen tussen nationale en Europese bestuurslagen en tussen Europese instellingen vormen. Van federaties is bekend dat partijen een belangrijke rol kunnen vervullen om door de bestuurslagen de boel bij elkaar te houden. Niettemin maakt de verdeeldheid de slagkracht van de EU er niet per se groter op. Is het in die situatie verstandig om de in aantal gegroeide eurosceptici meer te betrekken? Het is dan de vraag welke waarde meer gewicht krijgt: is dat de democratische hoop dat elke beweging zijn stempel kan en mag drukken op de koers van de EU, of de effectiviteit van de huidige EU?

Voor die keuze staan de Europese politici en bestuurders, nu dik de helft van de kiezers heeft gesproken in de Europese Parlementsverkiezingen. Dat is geen gemakkelijke keuze. Effectiviteit van de EU is namelijk van belang om onder de vele pragmatische kiezers die de EU vooral waarderen vanwege haar nut voor hun land, de steun voor het EU-lidmaatschap van hun land te behouden. Mijn verwachting is daarom dat de pro-Europese meerderheid die in de meeste EU-lidstaten bestaat, daarop zal inzetten. Op dat mandaat is ze immers ook verkozen. Dat betekent evenwel dat vooral de hardere eurosceptische vertegenwoordigers aan de zijlijn zullen blijven staan; de democratische inclusiviteit wordt dus geschaad. Naar verwachting zullen eurosceptische regeringen, partijen en inwoners zich in reactie daarop gedeeltelijk onttrekken aan de verplichtingen binnen de EU, maar daarmee valt de EU voorlopig nog niet uit elkaar.

1 Susi Dennison, Mark Leonard en Adam Lury, *What Europeans really feel. The battle for the political system*. Brussel: European Council on Foreign Relations, 2019.

2 Zie daarvoor ook: Hans Vollaard, *European disintegration. A search for explanations*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2018.

3 Zie: Ariadna Ripoll Servent en Lara Panning, 'Eurosceptics in trilogue settings. Interest formation and contestation in the European Parliament', *West*

European Politics 42 (2019), nr. 4, pp. 755-775; en Nathalie Brack en Olivier Costa, 'Democracy in parliament vs. democracy through parliament? Defining the rules of the game in the European Parliament', *The Journal of Legislative Studies* 24 (2018), nr. 1, pp. 51-71.

4 Zie ook: Hans Vollaard, 'Doorbreek het cordon sanitaire in het Europees Parlement', *Clingendael Spectator*, 28 mei 2019.