

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

EU moet van binnen naar buiten klappen

Interne en externe ontwikkelingen zorgen ervoor dat de vanouds binnenwaartse gerichtheid van de EU moet plaatsmaken voor een krachtige externe oriëntatie. De Unie blijkt ze inzake brexit, Rusland en de migratiecrisis een effectieve belangenbehartiger te zijn. Deze externe oriëntatie, uitgevoerd door de Europese Raad, moet in dienst staan van Europa's eigen belang en laat zien dat de Unie steeds meer een bondgenootschappelijk verband van soevereine staten is.

door Eimert van Middelkoop De auteur is onder andere oud-minister van Defensie (2007-2010) namens de ChristenUnie in het kabinet-Balkenende IV.

De Europese Unie in haar huidige institutionele gedaante en politieke filosofie is eerst en vooral een product van het verleden. De Europese integratie is gestart als een pacificatieformule om historische breuklijnen op ons continent na twee wereldoorlogen te verzoenen en een constitutionele orde te scheppen met een doorleefde erkenning van de waarde van democratie en mensenrechten. De Unie is er na de val van de Muur in geslaagd via een uniek proces van *capacity building* de voormalige communistische staten van Midden-Europa te moderniseren en te integreren. Tot de verdiensten van de Unie mag ook worden gerekend de bevordering van economische welvaart via het programmatische concept van de interne markt met vrij verkeer van personen, kapitaal, diensten en goederen. De participerende lidstaten, die zeer geprofitteerd hebben van deze integratieformule, kunnen tevreden zijn.

Een binnenwaartse gerichtheid

De aard van de Unie, haar ontstaansredenen en de veiligheidspolitieke bescherming van de NAVO verklaren waarom vrijwel alle politieke energie binnenwaarts gericht is geweest. De Unie was vooral met zichzelf bezig, met de voortgang van het politieke integratieproces, haar legitimatie ten overstaan van de lidstaten, de ontwikkeling van de eigen rechtsorde en de vervolmaking van de interne markt. De Unie voert nauwelijks een buitenlands beleid; dat is en blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Wel kent de Unie een beleid voor haar externe betrekkingen. Daarmee tracht de Unie zichzelf als waargemeenschap te projecteren op genabuurde landen en economisch afhankelijke landen. Het is de *soft power* van de Unie, en ook niet meer dan dat. Ook de institutionele structuur van de Unie past bij de gerichtheid binnenwaarts. Het Europese

Hof bouwt gestaag verder aan een eigen rechtsorde van de Unie, de Europese Commissie ontleent haar mandaat aan de verdragen, en het Europees Parlement is niet zozeer een volksvertegenwoordiging, maar veeleer een politieke lobbyist van de originele Europese gedachte.

Zoals gezegd: de Europese Unie is eerst en vooral een product van het verleden. Daar is veel goeds over te zeggen, maar ook dat zij het risico loopt uit de tijd te

raken. Dat blijkt uit enerzijds de groeiende problemen met haar interne legitimatie, en anderzijds uit nieuwe externe bedreigingen, zowel economisch als veiligheidspolitiek. Wat het eerste betreft: de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de Unie er nooit in is geslaagd de harten van de burgers te vinden. Dat blijkt niet alleen uit de telkens weer lage opkomst bij verkiezingen

De Europese Unie is eerst en vooral een product van het verleden

voor het Europees Parlement, maar ook – en dat is ernstiger – uit de brexit, de nieuwe rechtspolitieke spanningen met EU-landen als Polen en Hongarije, en het harde anti-Europese discours van nationalistisch-populistische partijen in veel EU-landen. Recent heeft de WRR erop gewezen dat ‘de drieslag van (1) dynamiek van marktintegratie, (2) verspreiding van integratiepraktijken van het ene naar het



Frederica Mogherini, hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de EU. Foto: Ernests Dinka

andere beleidsterrein, en (3) vastlegging daarvan in supranationale wetgeving, [...] zijn vanzelfsprekendheid verloren' heeft.¹ De conclusie die uit deze waarneming wordt getrokken is echter een beperkte: streef naar variaties in Europees beleid, besluitvormingsprocedures en lidmaatschap. De eerlijkheid gebiedt de WRR vervolgens op te merken dat met deze voorstellen afscheid wordt genomen van het streven naar een Europees federaal staatsverband.²

De kanteling van de Unie

Nu was met de aanvaarding van het Verdrag van Lissabon in 2009 dat streven al gerelativeerd door aan de Europese Raad, principieel een intergouvernementele instelling, een officiële plaats in de Unieverdragen te geven met een eigen, vaste voorzitter. Dat komt stellig de herkenbaarheid en profilering extern van de Unie ten goede. En dat is minimaal nodig, want de tijd dat de Unie kon volstaan met een binnenwaarts gerichte oriëntatie is voorbij. De Unie is als het ware gaan kantelen, van een 'steeds hechter verbond van volken', zoals nog altijd in de preambule bij de verdragen wordt geformuleerd, naar een bondgenootschap van staten die elkaar ontmoeten in de Europese Raad. Ook dan blijft de Europese Unie een uniek staatkundig construct, want anders dan een klassiek bondgenootschap rust dit bondgenootschap op een inmiddels gewortelde rechtsorde met een omvangrijk geheel aan (rechts)regels en eigen instituties. De Unie sleept haar eigen geschiedenis met zich mee. Ooit is het

integratiestreven begonnen met voorstellen voor een politieke gemeenschap. Dat is niet gelukt; daar is een integratie via het recht en de markt voor in de plaats gekomen. Er zijn goede argumenten om deze verworvenheden, rechtsorde en communautaire orde, te benutten voor zowel het formuleren van een vernieuwde legitimatie van de Unie als voor een robuuste en geloofwaardige externe presentie.

Het valt te verdedigen, zoals in het eerder geciteerde WRR-rapport *Europese variaties* gebeurt, om te spreken over een solidariteitscrisis binnen de Unie, maar beter en realistischer is het om na zo veel decennia van idealistisch integratiestreven nu te constateren dat meer dan ooit binnen de Unie zich een reële politieke en culturele verscheidenheid manifesteert. Het is beter dit met nuchterheid te accepteren en eerst en vooral de Europese Unie als een politieke en economische belangencoöperatie te definiëren. De tijd dat gefilosofeerd kon worden over Europa als een waardegemeenschap ligt achter ons; het overtuigt weinig burgers. Recent heeft de Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni dit benoemd als een ontwikkeling naar een *nation-centered system*. In dit systeem wordt aan de nationale soevereiniteit een hogere waarde toegekend dan in de vigerende liberale orde en ligt de focus meer op het maken van afspraken tussen landen en minder op het bevorderen van mensenrechten, democratisering en een vrij verkeer van personen en goederen. De Europese Unie, aldus Etzioni, doet er daarom verstandig aan haar oorspronkelijke ambities terug te schroeven.³

De Europese Unie doet er verstandig aan haar oorspronkelijke ambities terug te schroeven

Handelingsbekwaam

De Europese Unie heeft overigens bewezen een sterke en geloofwaardige belangen-coöperatie te zijn. De Unie heeft zich, hoe moeizaam ook, handelingsbekwaam getoond in de financiële en monetaire crisis en wordt ondanks grote verschillen van nationale meningen toch ook gezien als de politieke actor die de migrantencrisis moet en kan oplossen. De Unie heeft zich sterk, eensgezind en geloofwaardig getoond in bijvoorbeeld het opleggen van sancties aan Rusland en in het brexitproces. De aangevochten legitimatie van de Unie heeft daarnaast vaak minder met het integratieproces te maken, maar meer met de ideologische dominantie van meritocratie, technocratie en liberaal-kapitalistische inrichting. Daar wordt geen burger warm van; dat moeten we ook niet van hem vragen. Veel lastiger is het om de reële verscheidenheid binnen de Unie ook op democratische wijze tot uitdrukking te brengen. Algemeen wordt inmiddels erkend dat de democratie als voorname politieke waarde voornamelijk nationaal wordt beleefd en dat het Europees Parlement er niet in is geslaagd zich te ontwikkelen tot een echte volksvertegenwoordiging. Een conclusie uit deze stand van zaken zou kunnen zijn om dat parlement in te richten als een senaat met nationale delegaties. Het idee is niet nieuw, maar wint nu wel aan realiteitswaarde. Erkend moet worden dat de communautaire orde zijn grenzen heeft bereikt. Het pleidooi van de WRR voor terughoudendheid met nieuwe Europese regelgeving en voor het zo veel mogelijk ruimte bieden aan gevarieerde vormen

van samenwerking binnen de Unie is, zeker in de Haagse wereld van advisering en beleid, bij de tijd en verfrissend. De Unie redt zich wel; nog geen enkele populistische partij is erin geslaagd een enigszins serieus alternatief voor het reële Europa voor te stellen. De politieke vervreemding van de populistische burger is en blijft desondanks een probleem.

*Soms zal het à la
Trump Europe first
moeten worden*

De Europese focus zal onvermijdelijk moeten gaan verschuiven van de interne opbouw van de Unie naar een positionering in het veranderende internationale krachtenveld. China dient zich aan als systeemrivaal – eerst economisch, maar vervolgens zonder twijfel ook politiek en wellicht zelfs militair. Tegelijkertijd leidt het machtsverlies van de Verenigde Staten en het grillige leiderschap van Europa's eerste bondgenoot tot nieuwe onzekerheden en tot vragen naar de positie van de Unie in een steeds meer multipolaire internationale orde. In die nieuwe orde kan de Europese Unie niet meer volstaan zichzelf extern te projecteren als waardegemeenschap. Er moet nu ook nagedacht worden over machts- en belangenpolitiek. Wel is de Unie zeer geschikt om met andere middelgrote mogendheden op te komen voor de waarde van multilaterale instituties als de Verenigde Naties en de kernwaarden ervan als de *rule of law*, democratie en mensenrechten. Dat is onopgeefbaar. Daarnaast zal de Unie zich moeten gaan oriënteren op het benutten van haar machtspolitieke potenties. Die liggen vooral op economisch terrein. De Europese Unie is in economisch opzicht een supermacht. Die macht kan worden ingezet om de Amerikanen te overtuigen van het wederzijds belang van goede handelsovereenkomsten en van het gevaar van protectionisme. Die macht zal van nog meer betekenis moeten zijn als het gaat om zowel het accommoderen van de legitieme commerciële wensen van de nieuw opkomende macht China als om het beschermen van de eigen economische en onvermijdelijk ook

politieke orde tegen de zich aandienende hegemonie van dat land. De handelspolitiek, een exclusieve bevoegdheid van de Unie, zal, minder dan tot nu toe het geval was, ideologisch geleid moeten worden door de wens een liberaal-kapitalistische orde na te streven, en meer moeten worden ingezet als machtsinstrument. Soms zal het dan inderdaad à la Trump *Europe first* moeten worden. Er zal nagedacht moeten worden over wat deze politisering van het Europese handelsbeleid betekent voor het mandaat van de Europese Commissie. De Europese Raad zal hierin een stem moeten hebben, ook al gaat dat gelet op de institutionele structuur van de Unie wringen.

Europese Raad

Dit type uitdagingen zal mijns inziens moeten worden geattaqueerd op het niveau van de Europese Raad; de Europese Commissie is hieraan instrumenteel, want die heeft onvoldoende legitimatie om geopolitiek te bedrijven. Zoals eerder opgemerkt: ook hierin wordt zichtbaar dat de Unie een meer bondgenootschappelijk karakter gaat krijgen. De Europese Raad zal zich er sterk voor moeten gaan maken dat de trans-Atlantische band met de VS en Canada wordt versterkt. Trump of geen Trump, dit is een Europees en Amerikaans systeembelang. Ook zal de Unie moeten blijven investeren in een constructieve band met de NAVO. Eigen militaire plannen mogen geen duplicatie vormen van de capaciteiten van de NAVO en moeten transparant zijn naar onze trans-Atlantische partners. Als hogere militaire budgetten, nationale of Europese, worden ingezet voor

nieuwe capaciteiten, bijvoorbeeld strategisch luchttransport of cybertechnologie, dan dienen deze zowel aan de NAVO als aan de EU-landen ten goede te komen. Tegenover Frankrijk zal Nederland richting

Washington duidelijk moeten maken geen voorstander te zijn

van Franse ideeën over een 'strategische autonomie' van de Unie. Alleen het trans-Atlantische bondgenootschap heeft het vermogen tot collectieve verdediging van ons grondgebied. Hier is geen ruimte voor welke autonomie ook. De altijd aanwezige argwaan in Washington over een zelfstandig Europees streven op militair gebied moet worden weggenomen door resoluut te stoppen met elk gefilosofeer over bijvoorbeeld een Europees leger. Veiligheidspolitiek is de Unie als zodanig een kleine speler; het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad is dan ook voor haar niet weggelegd. Als politiek bondgenootschap en economische macht kan en moet zij een wereldpolitieke rol spelen. Al was het maar om zelf als waardegemeenschap te overleven.

Nederland zal richting Washington duidelijk moeten maken geen voorstander te zijn van Franse ideeën over een 'strategische autonomie' van de Unie

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Europese variaties*. Den Haag: WRR, 2018, p. 14.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2018, p. 30.

3 Amitai Etzioni, 'The rising (more) nation-centered system', *The Fletcher Forum of World Affairs* 42 (2018), nr. 2, pp. 29-53, aldaar p. 30.