

# Geen Europese superstaat, maar subsidiariteit

Het CDA zou geen steun moeten geven aan federalisering van de Europese Unie. Laat ‘subsidiariteit’ richting geven aan een nieuw EU-verdrag, met behoud van nationale soevereiniteit.

**door Eddy van Hijum** De auteur is gedeputeerde van de provincie Overijssel en lid van het Europees Comité van de Regio's.

Het heeft in Nederland weinig aandacht gekregen, maar in het afgelopen jaar vond de ‘conferentie over de toekomst van Europa’ plaats. Zowel online als fysiek konden mensen in burgerpanels hun mening geven over de Europese Unie. De directe aanleiding voor deze herbezinning was de brexit, maar de coronacrisis en ook de oorlog in Oekraïne hebben de discussie nóg relevanter gemaakt. De voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, ziet de conferentie als een opmaat naar een nieuw EU-verdrag. In hun coalitieakkoord koersen SPD, Bündnis 90/die Grünen en FDP in Duitsland zelfs al aan op de omvorming van de EU tot een ‘federale Europese bondsstaat’.<sup>1</sup> De Franse president Macron pleit al langer voor een ‘soverein, verenigd en democratisch Europa’, met onder meer een eigen eurozonebegroting en een eigen defensiebudget.<sup>2</sup> Nederland kan zich dus voorbereiden op een fundamentele discussie over verdere Europese integratie. In de nationale politiek is het echter nog tamelijk stil. Wel kondigt het regeerakkoord van VVD, D66, CDA

en ChristenUnie aan dat de nieuwe regering een leidende rol gaat nemen om de EU slagvaardiger, economisch sterker, groener en veiliger te maken. Maar ook: ‘We staan open voor verdragswijzigingen n.a.v. de conferentie over de toekomst van Europa als dit in het Nederlands en Europees belang is.’<sup>3</sup>

## Opbouwend en kritisch

Van het CDA mag een duidelijke visie op de toekomst van de EU worden verwacht. Christendemocraten stonden aan de wieg van het Europese bondgenootschap. Alle grote Europese verdragen waarmee in de afgelopen decennia stappen werden gezet in het integratieproces zijn door het CDA in het parlement gesteund. Ook met de noodverbouwingen aan het Europese huis als antwoord op de financiële crisis (2009), de vluchtelingencrisis (2015) en de coronacrisis (2020) stemde het CDA in. Zo werd een economische, monetaire en deels ook politieke Unie opgetuigd van inmiddels 27 lidstaten. Het rapport *Zij aan zij*, waarin de partij haar toekomstvisie voor 2030 formuleerde, herbevestigt deze constructieve koers.

‘De Europese volkeren en hun naties kunnen hun soevereiniteit en identiteit niet bewaren als zij niet de handen ineenslaan. Nederland moet in en met Europa zijn positie en rol in de wereld krachtig en vitaal zien te houden’, stelt het rapport.<sup>4</sup>

Maar het CDA trapte ook geregeld op de rem. In 2000 stemde de fractie tegen de toelating van Griekenland tot de eurozone; het land voldeed eenvoudigweg niet aan de toetredingscriteria. Het mocht niet baten; Griekenland werd toegelaten en was negen jaar later de bron van een vertrouwenscrisis rond de euro. Het overduidelijke ‘nee’ van de Nederlanders bij het referendum over de Europese Grondwet in 2005 markeerde voor het CDA definitief de overgang naar een meer kritische opstelling. In de Tweede Kamerfractie, waar ik op dat moment zelf deel van uitmaakte, heerste het gevoel dat de Europese eenwording te snel en te ondoordacht was verlopen. Om draagvlak in de samenleving te behouden was het nodig de macht van Brussel te begrenzen en het functioneren van de Unie te verbeteren. In 2007 stemde het CDA tegen de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de EU, vanwege de nog tekortschietende aanpak van corruptie en fraude. In debatten over financiële afdrachten, migratie en regelgeving werden nationale belangen scherper naar voren gebracht. En in 2013 pleitte de fractie er zelfs voor om op een aantal terreinen bevoegdheden terug te halen uit Brussel, zoals de bemoeienis met het zwangerschapsverlof, pensioenen en het milieubeleid. Deze zoektocht naar een goede balans vinden we ook terug in het verkiezingsprogramma van 2021. De betekenis van de EU als waardegemeenschap en als economisch blok wordt onderkend. De oplopende spanningen in de wereld hebben ons bewust gemaakt van onze kwetsbaarheid op het gebied van veiligheid, energie, voedsel, grondstoffen en technologie. Tegelijkertijd willen we ‘grenzen trekken als onze belangen in het geding zijn’. Het CDA houdt daarom vast aan het vetorecht van lidstaten, keert

zich tegen zogeheten eurobonds, en zet stevig in op schuldenafbouw en hervormingen in de EU.<sup>5</sup>

Kan een politieke partij opbouwend én kritisch tegelijk zijn? Het CDA wordt wel verweten dat het met zijn kritische opstelling eurosceptis in de hand heeft gewerkt. Mijns inziens laat de ambivalentie echter vooral een gezonde worsteling van onze middenpartij zien met het serieuze vraagstuk van soevereiniteit. Staatsvorming is in essentie een samenlevingsvraagstuk. Het Europese integratieproces raakt onze nationale identiteit, ons collectieve zelfbeeld en ons verlangen om de samenleving zo in te richten en te besturen als we zelf willen. De deelname van Nederland aan de EU is geen ‘aanval op de natiestaat’, zoals sommige ultrarechtse politici framen. Het Program van Uitgangspunten van het CDA stelt terecht dat ‘niet-eticiteit of de zogenaamde nationale identiteit de laatste horizon van de staat is, maar de publieke gerechtigheid’.<sup>6</sup> Anders gezegd: om recht te doen

---

### *De werking van een verdrag gaat boven nationale wetgeving, maar de Grondwet blijft het toetsingskader*

aan de zorgen en behoeften van inwoners moeten regering en Kamer waar nodig over landsgrenzen heen kijken. Het delen of overdragen van taken en bevoegdheden kan nodig zijn om problemen effectief aan te pakken. Onze Grondwet draagt de wetgever expliciet op om de internationale rechtsorde te bevorderen en kent de mogelijkheid om verdragen te sluiten. Dit biedt ruimte voor Europese verdragen waarin we als land onze krachten bundelen met andere EU-lidstaten. Als een verdrag eenmaal is aangenomen, gaat de werking boven nationale wetgeving. De Grondwet blijft echter het toetsingskader: ‘Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen’, zegt artikel 93 derde lid.

### Geen federale staat

Maar de EU is geen federale staat. De soevereiniteit van ons land – het hoogste gezag op basis van de Grondwet – berust bij de regering en de Staten-Generaal samen. Onze Grondwet is een door historie gevormd en uitgebalanceerd stelsel van waarborgen dat de uitoefening van overheidsmacht legitimiteit verschaft. De uitoefening van macht, zoals het toepassen van geweld en het heffen van belastingen, wordt begrensd door grondrechten en onderworpen aan de instemming en controle door het parlement. Naast waarborgen geeft het document ook opdrachten aan de overheid, zoals het bevorderen van de bestaanszekerheid, de volksgezondheid en de kwaliteit van het leefmilieu. Dat democratie en rechtsstaat nog niet vanzelfsprekend zijn als ze in fraaie volzinnen op papier staan, herdenken we jaarlijks op 4 en 5 mei. We beleven en koesteren ons zelfbeschikkingsrecht dus overwegend op

---

### *Een federale Unie, waarop de Duitse regering aankoerst, lijkt niettemin een brug te ver*

nationaal niveau.

De ontwikkeling van de EU roept de vraag op of we inmiddels ook niet onderdeel zijn van een groter ‘wij’. Dat was wel de hoop en de verwachting van de founding fathers van de Unie. Economische integratie en welvaartsdeling zouden ertoe leiden dat de Europese naties ook in sociaal en politiek opzicht naar elkaar toe zouden groeien. Dat is tot nu toe echter slechts in beperkte mate gebeurd. Hoewel gemiddeld genomen de welvaart in de EU de afgelopen jaren is toegenomen, is er in economisch en monetair opzicht niet alleen maar sprake van convergentie. Sommige (met name zuidelijke) landen en regio’s drijven juist verder af van het Europese gemiddelde. En in enkele Oost-Europese lidstaten staat de rechtsstaat onder druk. Daarnaast lijkt de verbindende betekenis van nationale identiteit, taal en cultuur in de

EU-landen bepaald niet aan erosie onderhevig. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat het gevoel van verbondenheid met de EU in Nederland laag is. Ook zijn mensen weinig tevreden over de Europese instituties en democratie. Een meerderheid steunt wel het lidmaatschap van de EU; men voelt weinig voor een ‘nexit’. Samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, migratie, criminaliteit en terrorisme wordt als logisch gezien, maar voor het overdragen van nog meer macht aan Brussel of voor Europese belastingen is weinig steun. ‘Veel Nederlanders zien de EU als iets onvermijdelijks’, constateert het SCP.<sup>7</sup> Tegelijk laat de bereidheid om vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen zien dat er wel degelijk ook gevoelens van lotsverbondenheid bestaan op het Europese continent, die zich zelfs tot buiten de EU uitstrekken.

Een federale Unie, waarop de Duitse regering aankoerst, lijkt niettemin een brug te ver. In een federaal Europa begrenzen niet langer de nationale parlementen de speelruimte van de Europese macht, maar zouden de Europese Commissie en het Europees Parlement een zelfstandige (grondwettelijke) legitimatie krijgen om wetten te maken en/of belastingen te heffen – oftewel om macht uit te oefenen over burgers. Voor deze stap is eigenlijk een wijziging van onze Grondwet nodig, omdat deze geen hoger gezag (er)kent dan de eigen regering en Staten-Generaal. Hoe dan ook vereist de stap om de zelfstandige soevereiniteit van Europese instellingen te accepteren een tweederdemeerderheid in de Tweede en Eerste Kamer, dan wel de steun van de bevolking via een nieuw referendum. Premier Balkenende legde het Europees Parlement na het stranden van de Europese Grondwet in 2007 uit waarom deze kwestie in ons land zo gevoelig ligt. ‘Een grondwet hoort bij een nationale staat en zegt iets over nationale identiteit’, stelde hij. ‘Mensen willen een herkenbaar en nabij bestuur. Mensen zien een grens aan wat Europa moet

doen. Mensen willen controle hebben over de zaken die we in Europa gezamenlijk hebben te doen.’ De toenmalige premier hamerde op het belang van bewuste keuzes bij het overdragen van taken en bevoegdheden via verdragen, op harde toetredingscriteria voor nieuwe lidstaten, en op een subsidiariteitstoets van Europese wetsvoorstellen door nationale parlementen.<sup>8</sup>

Een federale EU is ook niet nodig om landen samen hun waarden en belangen te laten verdedigen en grensoverschrijdende problemen op te lossen. Dit bewezen de Nederlandse provincies al eerder tijdens de Opstand tegen koning Filips II. Afzonderlijk bleven zij soeverein, maar op het gebied van defensie, buitenlandse zaken en handel vormden zij één Republiek der Zeven Provinciën.<sup>9</sup> Zo’n model zou ook de Europese Unie kunnen aannemen. Het versterken van de geopolitieke slagkracht van het EU-bondgenootschap is goed verdedigbaar, juist om de belofte van soevereiniteit aan burgers te kunnen blijven waarmaken. Het opgeven van veto’s bij sancties tegen landen die grondrechten schenden zou bespreekbaar moeten zijn, evenals meer samenwerking op het gebied van defensie. Maar laten we dicht bij het christendemocratische principe ‘subsidiariteit’ blijven. Dit beginsel zet op twee manieren een rem op het centraliseren van macht. Eerst en vooral schrijft het voor dat de staat geen taken naar zich toe trekt die burgers en hun verbanden beter zelf kunnen oppakken. Niet voor ieder

maatschappelijk probleem hoeft een EU-fonds te worden opgericht. Het beginsel is daarnaast ook relevant voor de staatkundige ordening. ‘Hogere bestuurslagen onthouden zich van taken die op een lager niveau (...) adequaat ter hand genomen kunnen worden en werken dienovereenkomstig mee aan decentralisatie’, stelt ons Program van Uitgangspunten.<sup>10</sup> Overheidsmacht moet zo dicht mogelijk bij burgers worden georganiseerd, zodat zij kunnen participeren, vertrouwen kunnen opbouwen en hun problemen zo goed mogelijk zelf kunnen helpen oplossen.<sup>11</sup> Bij EU-verdragen en -wetgeving moet het nationale parlement daarom steeds tijdig beoordelen of de betreffende taken en bevoegdheden niet beter op nationaal of regionaal niveau uitgeoefend kunnen worden. Grensoverschrijdende problemen zoals de CO<sub>2</sub>-uitstoot door de industrie kunnen alleen effectief worden aangepakt op Europese schaal. Maar als landen in een ‘transferunie’ schulden en financiële risico’s op het Europese collectief kunnen afwentelen, ontnemt hun dat de verantwoordelijkheid om de overheidsfinanciën op orde te houden en verstandig sociaaleconomisch beleid te voeren. En ook bijvoorbeeld de natuurbescherming in de provincies kan best met wat minder starre EU-regelgeving toe.

Laat daarom subsidiariteit – en niet het opgeven van nationale soevereiniteit – het vertrekpunt zijn voor de gesprekken over een nieuw EU-verdrag.

1 *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. Berlijn, november 2021, p. 104.  
2 *Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Parijs, 26 september 2017.  
3 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag, 15 december 2021, p. 37.  
4 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zij aan zij. Toekomstperspectief voor Nederland in 2030*. Den Haag: CDA, juli 2020, p. 66.  
5 CDA, *Nu doorpakken. Verkiezingsprogramma 2021-2025*. Den Haag: CDA, 2020, p. 91.

6 CDA, *Program van Uitgangspunten*. Den Haag: CDA, 1989, p. 14.  
7 Maja Djundeva en Josje den Ridder, *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie. Het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2021, p. 9.  
8 Toespraak minister-president dr. Jan Peter Balkenende tot het Europees Parlement, Straatsburg, 23 mei 2007.  
9 Zie: Eddy van Hijum, *Op de drempel van een Nadere Unie*. Soesterberg: Aspekt, 2022.  
10 CDA 1989, p. 15.  
11 Over decentralisatie, zie: Eddy van Hijum en Erik Ronnes, ‘Benut de kracht van de regio’, *Christen Democratische Verkenningen* 41 (2021), nr. 3, pp. 93-96.