

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



Luuk van Middelaar

De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin

Historische Uitgeverij | 2009 | 528 pp. | € 35,00 | ISBN 9789065542366

Tafelmanieren helpen Europa verder

door *Jean Penders*

Oud-Europarlementariër.

Het boek van Luuk van Middelaar over de Europese integratie en samenwerking bevat diepgravende verhalen en redeneringen over macht, economie, verdragen, instituties, regels, afspraken, successen en echecs. En het is bovendien omvangrijk. Zeer verdienstelijk en prijzenswaardig. Maar ook aangename lectuur? Zeker, boeiend van start tot finish. Uitdagend en uitdagend. Met als toegift een commentariërende bibliografie van zestig bladzijden. Daarmee wordt het een naslagwerk.

* * *

Van Middelaar liep stage bij eurocommissaris Bolkestein en was adviseur van vvd-fractievoorzitter Van Aartsen ten tijde van de catastrofale Nederlandse referendumperiode van 2004-2005. Hij observeerde dus het Europese politiek bedrijf in twee hoofdsteden.

Zijn beide patroons hadden de reputatie van enige afstandelijkheid van de Europese zaken. De auteur is, laat ik u eventueel geruuststellen, geen euroscepticus.

Hij stelt dat hij intuïtief voelde dat de verhalen over Europa niet klopten. De betrekkelijk jonge wereld van de Brusselse instellingen heeft volgens hem geen rapport met de eeuwenlange geschiedenis van de staten en naties van ons continent. Dat heeft ertoe geleid dat er in de literatuur betreffende Europa een sjabloonachtige tweedeling is ontstaan. Gechargeerd weergegeven, een tweekamp tussen de supranationale federalisten en de intergouvernementelen. De Brusselse incrowd van Commissie, Europees Parlement en directoraten-generaal, de 'bin-nensfeer', baseert zich op verdragen, regels en recht. De representanten van de natie-staten beklemtonen dat bij hun volkeren de soevereiniteit en de macht berust: de EG en EU zijn slechts economische constructies, zonder politieke ziel.

Van Middelaar wilde zich niet in dit dwangbuis laten persen. Hij heeft veel waardering voor de supranationale keuzes die de Europese grondvesters, met name tegen Londen in, in de jaren vijftig maakten. Dat was toen geboden om zeker te stellen dat de Gemeenschap van Kolen en Staal geen tandeloze organisatie zou worden. Maar het echec van de Europese Defensie Gemeenschap maakte duidelijk dat het concept van *over-*

B
O
E
K
E
N

spill van de economie naar de politieke federatie niet zou werken. De Zes zijn als individuele, soevereine staten, als 'buitensfeer' aan het Europese project begonnen. Zij zijn daadwerkelijk 'meesters van de verdragen'. Het statenbeeld van de Vrede van Westfalen (1648) en het Weense congres (1815) staat recht overeind. Althans, zo lijkt het.

* * *

Volgens Van Middelaar is dat niet het hele verhaal. Hij is geen gaullist of thatcherist. In de loop der decennia hebben de leiders en regeringen van de lidstaten gezamenlijk, als Europeanen en soms buiten de verdragen om, crises beslecht en knopen doorgemaakt. Zij schiepen overgangen, passages naar een toestand waarin Europa weer verder kon.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

De tafel is een mooie metafoor: de steile noorderling stelt zich een vergadertafel voor, de meer bourgondisch ingestelde zuiderling een gedekte dis

Dat deden en doen zij herhaaldelijk, zoals in het vervolg zal blijken. De passage is het leitmotiv van zijn boek. Voor de auteur verkeren de staten en hun leiders dan in een 'tussensfeer'. Het gaat hier niet om de stichters-opafstand maar om leiders die gezamenlijk verantwoordelijk handelen in het Europese belang. De auteur gebruikt het beeld van de tafel. De leiders van de staten schuiven aan, strijden met elkaar maar lopen niet weg, vinden elkaar, buiten of binnen het raam van de verdragen. De tafel is een mooie metafoor: de steile noorderling stelt zich een vergadertafel voor, de meer bourgondisch ingestelde zuiderling een gedekte dis.

De aanpak van de auteur is origineel en verrassend maar het opvoeren van tus-

sensfeer en tafel demonstreert tevens enige dwarsigheid ten aanzien van de klassieke verdragsinstellingen. Toch een residu van de invloed van zijn vroegere liberale broedheren?

* * *

Wat behelst de tussensfeer? Op cruciale crisismomenten, wanneer opereren volgens de geëigende Brusselse patronen geen resultaat meer voortbrengt, geven de regeringsleiders aan Europa als het ware van buitenaf een gezamenlijke politieke impuls, die een passage naar nieuwe mogelijkheden betekent. Enkele voorbeelden ter illustratie.

Het Frankrijk van president De Gaulle weigerde in 1965 te aanvaarden dat de EEG-Raad van Ministers in enkele gevallen bij meerderheid van stemmen zou beslissen. De Raad werd lamgelegd. Begin 1966 kwam men tot een *agreement to disagree*. De Vijf (de BRD, Italië en de Beneluxlanden) vonden dat men zich aan het verdrag moest houden. Parijs wilde aanvankelijk vastleggen dat elke lidstaat een vetorecht behield, maar koos voor de terugvalpositie dat wanneer een lidstaat een vitaal belang inriep, de discussie voortgezet moest worden tot er consensus was. Beide opvattingen werden in een gezamenlijk communiqué opgeschreven. In Brusselse kringen werd de gang van zaken als een nederlaag voor Europa gezien en niet als een compromis. Van Middelaar betoogt dat het daadwerkelijk een compromis was, omdat Frankrijk geen vetorecht kreeg, alle Zes akkoord gingen met het uitstel van meerderheidsbeslissingen, de werkzaamheden in de EEG werden voortgezet en iedereen, ook Parijs, aan tafel bleef. Natuurlijk speelde bij de Fransen mee dat sabotage hun landbouwbelangen ernstig zou schaden. *So what?* De tafel was zo wijs het conflict niet te forceren maar uitstel te aanvaarden, een passage buiten het verdrag om. Europa kon weer verder.

B
O
E
K
E
N

In de jaren daarna werd stilaan een aantal keren in de Raad gestemd. Het voorjaar van 1982 kende een belangrijk moment. De landbouwprizen moesten dringend worden vastgesteld. Londen had een bezwaar op een ander punt, een budgetkwestie, en riep die als vitaal belang in om niet te hoeven stemmen over de landbouwprizen. De meerderheid oordeelde dat geen vitaal belang kon worden ingeroepen voor een zaak die op dat moment niet op de agenda stond. De Belgische Raadsvoorzitter Tindemans ging tot stemming over. Woede in Britse kringen, maar de prijzen stonden vast. Tezelfdertijd speelde de oorlog om de Falklandeilanden. 'We cannot fight two wars at one time', sprak een Britse Europarlementariër. Thatcher berustte. Het uitstel van 1966 was geen afstel geworden.

Derde voorbeeld: de oprichting van de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. Er waren zo nu en dan Europese topconferenties gehouden. Mislukte bijeenkomsten in Parijs waarbij De Gaulle probeerde een intergouvernementele Politieke Unie door te drukken. Een geslaagde top in Den Haag, voorgezeten door minister-president De Jong, waar Frankrijk de Britse toetreding aanvaardde in ruil voor de financiering van zijn landbouw uit de Europese kas. Maar die toppen waren losstaande gebeurtenissen zonder structuur. De Brusselse orthodoxen keken wantrouwend naar die tafelrondes buiten de verdragen om.

De nieuwe Franse president, Giscard d'Estaing, zag in 1974 zijn kans schoon. Europa zat in de vernieling na de Arabisch-Israëliëse oorlog van 1973, verstoringen van olietoevoer, een olieboycot van Nederland en een diepe recessie met torenhoge inflatie en grote werkloosheid.

De Negen (de eerste uitbreiding was inmiddels een feit) moesten een buitenland-

politiek profiel krijgen. Dat vereiste dat de regeringsleiders gezamenlijk, als tussensfeer, het voortouw namen. De toppen kregen een permanent karakter; de Europese Raad was geboren.

Er ging nog veel geruzie aan vooraf. De normale binnensfeer Raad, die van de ministers van Buitenlandse Zaken, voelde zich bedreigd. In Nederland zag premier Den Uyl zich graag aan tafel zitten, maar Van der Stoel (BuZa) keek zuinig. Van Agt en Van der Klaauw vonden een moeizaam compromis. Balkenende en Bot tekenden een gewapende vrede.

Maar de passage van de Europese Raad kwam er. Het gaf de EG/EU het begin van een politiek profiel.

* * *

De Europese Raad is in de EU het *center of gravity* geworden. Dat meest politieke Europese orgaan heeft ons de euro gebracht, beslist over uitbreiding met nieuwe leden en ruimt het elders veroorzaakte puin op. Na de val van de Berlijnse Muur zag Commissievoorzitter Jacques Delors de kans schoon stappen te zetten richting Europese federatie, met de Commissie als centrale punt. Hij kreeg assistentie van Nederlandse zijde bij het optuigen van een nieuw gemeenschapsverdrag. De operatie sneefde op Zwarte Maandag.

In Maastricht werd door de Europese Raad de schade gerepareerd. Iets dergelijks gebeurde nadat Frankrijk en Nederland in referenda het Grondwettelijk Verdrag hadden afgewezen. Het reddende Verdrag van Lissabon kwam ook uit de koker van de Europese Raad.

Terzijde, geen kwaad woord over Delors. De interne markt is zijn werk. Zijn leiderschap bewees dat het zin heeft een Fransman (of Franse vrouw) aan het hoofd van een internationale organisatie te benoemen. Zij durven hun eigen president en hoofdstad te

weerstaan. Dat gold voor Delors en het geldt voor Trichet (Europese Centrale Bank) en Lamy (WTO).

Op overtuigende wijze toont Van Middelaar aan dat de tussensfeer, alias de tafel,

De schrijver loopt vast bij het beschrijven van de te nemen volgende stappen

alias de Europese Raad beslissend was om de passage van de EG/EU van een economisch-juridische constructie naar een politiek lichaam mogelijk te maken. Maar wat zijn in dat proces de volgende stappen? Dat is het optuigen van een buitenlands beleid van de EU en het verwerven van de steun van het Europese publiek. En daar loopt de schrijver vast.

Een buitenlandpolitiek is noodzakelijk wil de EU zich in de globalisering staande houden en die beïnvloeden. Blijvende afwezigheid zal leiden tot uitholling van markt en munt. Het is een illusie te denken dat zulke economische projecten immuun zijn voor externe politieke manoeuvres — zie het reilen en zeilen in de G20 en de WTO. Veel heeft Europa niet laten zien. De Europese Politieke Samenwerking van de jaren zeventig en tachtig ontsteeg de procedures niet. Pijler 11 van het Verdrag van Maastricht, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, was volgens premier Lubbers voorsnog een werkagenda. Wij herinneren ons op dit beleidsterrein vooral de misslagen van Europa in Joegoslavië en de interne ruzies over de Amerikaanse inval in Irak. Het speelt geen rol ten aanzien van Israël en de Palestijnen. Van Middelaar slooft zich uit lichtpuntjes te vinden; zij zijn schraal. Enkele bescheiden vredesoperaties en een onderneming in Kosovo, maar dat is dan nog

een *follow-up* van de NAVO. Passages zijn hier niet aanwijsbaar.

Ten slotte, het Europese publiek. Voor de Europese Raad, de tafel, is Europa een politiek lichaam. Maar in een democratie hebben leiders kiezers nodig; voor applaus, suggesties, toejuichingen en kritiek. De EU telt 27 parlementaire democratieën met politieke strijd en machtswisselingen. De leiders worden elk in eigen land beoordeeld en goed- of afgekeurd. De meest logische tegenhanger voor de Europese Raad zou het Europees Parlement moeten zijn. Maar vertegenwoordigt dat het Europese publiek, zijn er wel Europese kiezers? Het Europees Parlement blijft een moeizaam verhaal. Zijn bevoegdheden werden in de loop der jaren sterk uitgebreid, zijn medewetgevende arbeid is van uitstekend niveau. Maar het leeft niet bij de mensen. Elke verkiezing laat in Europa als geheel een lager opkomstcijfer zien. Het Parlement kan de Commissie naar huis sturen, maar dat is geen Europese regering. Er is van alles aan gedaan. In alle EU-hoofdsteden zijn voorlichtingsbureaus van het Parlement. Brochures en folders te over. Het slaat allemaal niet aan. Zo is Europa maar een half politiek lichaam: wel leiders, geen publiek. Het Parlement zou de voorzitter van de Europese Commissie kunnen kiezen. Maar zal de Europese Raad zijn doorslaggevende rol op dit punt willen prijsgeven?

Van de weeromstuit wordt weer meer gekeken naar de nationale parlementen. Als een meerderheid van de nationale parlementen de handen ineenslaat kunnen de facto Commissievoorstellen worden afgeschoten als die meerderheid de noodzaak van de voorstellen betwist — de subsidiariteitstoets. Het vergt veel onderlinge samenwerking tussen de nationale parlementen; tot dusver is die er niet. In dit verband is het interessant dat eurokritische parlementen

B
O
E
K
E
N

als de Scandinavische in genoemde samenwerking niet bijster geïnteresseerd zijn en zich concentreren — en dat afdoende vinden — op het controleren van de Europese acties van hun eigen regeringen. Het is waarneembaar dat het Nederlandse parlement, het geldt voor beide Kamers, sinds het referendum en de nasleep daarvan de regering scherper op de vingers is gaan kijken en meer tekst en uitleg vraagt over haar opstelling in de Brusselse onderhandelingen. Of dit alles leidt tot een Europese publieke opinie is dan weer de volgende vraag.

Van Middelaar valt niet te verwijten dat

het buitenlands beleid en de roep om een Europees publiek voor hem geen passages hebben opgeleverd. Hij heeft boeiend geschilderd hoe de wording van een politiek lichaam zich in de tijd, in de geschiedenis voltrekt. Dat geldt ook voor Europa. Daarbij doen zich schokmomenten voor, versnelingen en terugslagen, maar beweging is de kern van de zaak. Daarom is het ook verstandig dat hij zich niet heeft gezet aan het uittekenen van een einddoel. In de eerste plaats zou het speculatief zijn, maar bovenal zou het een daad van bevrozing zijn, de beweging onwaardig.