

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46567>

Please be advised that this information was generated on 2019-10-24 and may be subject to change.

Europa en de Langzame Dood van de Stier. Essay over de toekomst van het Europese integratieproces

Mathieu Segers

1 mei 2019, de blik van de wereld is gericht op Istanbul. Aan de Bosporus wordt het Verdrag ter oprichting van de Europese Energie Unie van de Zwarte Zee (EUZZ) plechtig ondertekend door de regeringsleiders van Roemenië, Bulgarije, Oekraïne, Moldavië, Turkije en Georgië. Precies vijftien jaar na de uitbreiding van de EU met acht Midden- en Oost-Europese landen, wordt een bovenstatelijke organisatie opgericht die, naar analogie van het ‘Europa van de Zes’, wel omschreven wordt als het ‘Eurazië van de Zes’. Ook de lidstaten van de EU zijn prominent aanwezig bij de feestelijkheden. Dat geldt in het bijzonder voor Roemenië en Bulgarije. Als EU-lidstaten zijn zij de directe institutionele verbinding tussen de EU en de EUZZ en het scharnierpunt van de associatie van het ‘nieuwe’ Europese integratieproces met de interne markt. De oprichting van de EUZZ vormt het geopolitieke sluitstuk van een krachtige opleving in het Europese integratieproces die de EU vanaf 2016 weer opstuwde in een activistische en hoopvolle richting. Vanuit 2019 blik ik terug.

1 Euraziatisch moment en Atlantische lente

Volgens velen betekent de EUZZ, dat Europa de belofte om een wereldmacht te worden eindelijk inlost. Met de oprichting van de EUZZ mengt de EU zich als speler in de ‘energieoorlog’ in Eurazië. De geopolitieke betekenis van de organisatie is enorm. De EUZZ biedt Europa een directe lijn naar het Kaspische Zeebekken zonder Russische inmenging (via Azerbeidzjan, dat geassocieerd is met de EUZZ en geldt als een belangrijk aspirant-lid). De ‘vrije energiemarkt’ van het Westen een eigen achterland van grondstoffen gekregen. Daarmee neemt de EU (eindelijk) een gemeenschappelijke positie in ten opzichte van het *Gazprom*-imperialisme uit Moskou en de onstilbare Chinese energiehonger (waarvoor China zich onder andere aan de Kaspische zee laaft). Bovenal neemt Europa met de EUZZ echter stelling tegen de ‘Gas-Opec’, waarin Rusland en Iran (die samen over 42% van de wereldgasreserve beschikken) nauw samenwerken en waarmee deze landen de wereldgashandel in belangrijke mate controleren.

Zo bezien is de EUZZ de bekroning van de in juni 2006 gesloten overeenkomst van Wenen tussen de Europese Commissie en de energieministers van Oostenrijk, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Turkije ten behoeve van de bouw van de *Nabucco* gaspijplijn.¹ *Nabucco* is de enige grote gaspijplijn uit het Oosten waarin Rusland geen aandeel heeft. De ontwikkeling ervan is op de achtergrond gesteund door Amerikaanse inspanningen ten gunste van aaneensluiting van pro-Westerse voormalige Sovjetrepublieken aan de Zwarte Zee en zorgt voor een Westers tegenwicht op de Europese en Aziatische gasmarkt.

Ideologische frontlijn

De EUZZ is het eerste project, waarmee de EU haar model voor integratie exporteert buiten de eigen grenzen. Met de EUZZ wordt de aloude methode van de sectorintegratie herhaald. De kern van de EUZZ wordt gevormd door een bovenstatelijk orgaan ten behoeve van het gezamenlijke energiebeleid van de lidstaten. Naar het Amerikaanse voorbeeld uit de twintigste eeuw, manifesteert de EU zich als de sponsor van de nieuwe bovenstatelijke organisatie. In de eenentwintigste eeuw zijn het geen Dollars maar Euro's die de smeerolie vormen voor de integratie van 'de tweede Zes'. Met dat verschil dat de EU niet de militaire veiligheidsgaranties (tegen de Russische dreiging) kan bieden die de Verenigde Staten wel boden aan West-Europa en die een aantal van de EUZZ-lidstaten (in het bijzonder Oekraïne en Georgië) zo koortsachtig zoekt.

Wat dat laatste betreft biedt de historische evenknie van het proces van Europese integratie uitkomst: het Atlantische bondgenootschap. De existentiële betekenis die het NAVO-lidmaatschap begin jaren negentig van de twintigste eeuw had voor de voormalige leden van het Warschaupact, geldt in de jaren twintig van de eenentwintigste eeuw onverkort en evenzeer voor de genoemde leden van de EUZZ (en mogelijke aspirant-leden, zoals Wit-Rusland). De NAVO, waarvan de lidstaten van de EU én de EUZZ volwaardig lid zijn, functioneert als de overkoepelende veiligheidsorganisatie voor de Europese integratieprocessen.

In de beginjaren van de Koude Oorlog, vormde het Europese integratieproces het westerse bastion tegen de communistische dreiging vanuit de Sovjet-Unie. In 2019 ligt de EUZZ aan de frontlijn van een nieuwe en even ideologisch geladen mondiale krachtmeting. Dit maal gaat het tussen het Westen en de fundamentalistisch (shi'itische) Islamitische wereld onder leiding van kernmacht Iran. Evenals in die andere Koude Oorlog woedt de strijd tot diep in de vrije wereld, waar ultraconservatieven, die uitdrijving van de Islam propageren, botsen op maatschappelijke bewegingen die zich in vergaande mate identificeren met het gedachtegoed aan gene zijde van de ideologische scheidslijn. Het laatste zorgt voor spanningen in de multiculturele samenlevingen van Europa.

1) Cf. o.a. Thumann, M., Europa guckt in die Röhre, *Die Zeit*, 13 Juni 2006.

De assertieve energiegeopolitiek van de grondstofrijke uitdagers aan de randen van Europa, Iran (dat behalve over een enorme gasreserve ook beschikt over de tweede olievoorraad ter wereld én kernenergie) en Rusland, leidt al jaren tot grotere en kleinere internationale crises. Deze internationale spanningen en de geopolitieke dreiging die zo langzamerhand uitgaat van de Shanghai-Organisatie (*Shanghai Cooperation Organisation*), waarin Rusland en China in het bijzonder op terrein van energie nauw samenwerken, vormen de directe en uiterst urgente aanleiding voor het nieuwe project van Europese integratie in Eurazië. Europa's energiezekerheid en veiligheid lijken in toenemende mate op het spel te staan.

Daarnaast heeft de uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië in 2011 gezorgd voor een versnelling van de totstandkoming van de EUZZ. De toetreding van deze landen tot de NAVO plaatste de EU voor een uiterst klemmend probleem. Oekraïne en Georgië maakten zich namelijk op om, naar het voorbeeld van de Midden- en Oost-Europese lidstaten van de EU, na de verkrijging van het NAVO-lidmaatschap, het lidmaatschap van de EU aan te vragen. De EU worstelde op dat moment echter nog hopeloos met de netelige kwestie van de (alsmaar uitgestelde) Turkse toetreding (die de aspirant-lidstaten in het voormalige Joegoslavië bovendien al jaren in de wachtkamer hield). Met Oekraïne en Georgië op het punt om in Brussel op de deur te kloppen schreeuwde de Turkse kwestie om een oplossing.

De bevrijdende werking van het jongste Franse veto

Begin 2012 sprak de Franse regering uit angst voor de maatschappelijke gevolgen van de uitslag van een referendum over de Turkse toetreding (dat volgens de Franse grondwet een jaar later zou moeten worden gehouden), een veto uit tegen het EU-lidmaatschap van Turkije. Het hoofdargument waarmee Parijs deze dramatische stap rechtvaardigde luidde dat de voormalig *metropole* Frankrijk onmogelijk kon instemmen met Turkse toetreding, indien het EU-lidmaatschap niet ook in het vooruitzicht werd gesteld van de voormalig leden van de *Union française* in Mediterraan Afrika. Het Franse veto leek de doodsteek voor de EU die medio jaren tien van de eenentwintigste eeuw verkeerde in een sfeer van lethargie (zie paragraaf 2). Volgens commentaren in de internationale pers had Europa zich eens te meer vertild aan de Ottomaanse erfenis.

Ondanks de catastrofale dimensies waarin de crisis in de EU werd afgeschilderd, zorgde het Franse veto in veel Europese hoofdsteden voor een besmuikt soort opluchting. Een meerderheid van de EU-lidstaten had zich angstvallig verscholen achter de Franse rug. Evenals Frankrijk vreesden zij voor machtsverlies en ontwrichting van de Unie bij de toetreding van Turkije. Tegelijkertijd maakte de crisis die het Franse veto veroorzaakte het onmiskenbaar duidelijk dat de EU zichzelf daadwerkelijk opnieuw zou moeten uitvinden om haar eigen voortbestaan veilig te stellen.

Het was dit gevoel van urgentie waaraan de ontwikkeling ontsproot die het fundament vormde voor het proces dat zeven jaar later bekroond werd met de oprichting van de EUZZ. Na het veto nam de EU een zeer activistische rol op zich in de richting van Turkije. De Unie spoorde Ankara aan historische

gevoeligheden te overwinnen en de verantwoordelijkheid te nemen om samen met de andere NAVO-leden aan de boorden van de Zwarte Zee een zone van stabiliteit en welvaart op te bouwen door middel van (economische) sectorintegratie naar het (West-)Europese voorbeeld. Daarbij garandeerde de EU volledige associatie met de interne markt voor de lidstaten van een bovenstatelijke organisatie in de strategisch cruciale Zwarte Zee regio.

Een Europese zone van vrij verkeer van ongekeerde omvang gloorde aan de horizon. Dit proces kon van meet af aan rekenen op ferme steun vanuit Washington, maar kwam pas echt op gang nadat de EU met zichzelf in het reine was gekomen en haar zelfvertrouwen hervonden had.

2 De bange maskerade van Lissabon

De periode na de Tweede Wereldoorlog is voor 'Europa' een succesverhaal over een onwaarschijnlijke wederopstanding die haar climax kende in de val van de Berlijnse muur. In de herfst van 1989 werden de restanten van Europa's duistere verleden definitief opgeruimd met het vredesverdrag 'met en over Duitsland'. Tezelfdertijd zeeg het communisme in ijltempo ineen. Het historische moment dat het hoogtepunt had moeten worden van deze halve eeuw van vrede, vrijheid en vereniging viel echter ten prooi aan het pessimistische gevoel van *fin de siècle* dat in het bijzonder de West-Europese politiek na de millenniumwisseling steeds vaster in de greep kreeg. De daadwerkelijke Europese eenwording op 1 mei 2004 werd in West-Europa met een beschamend gebrek aan enthousiasme ter kennisgeving aangenomen.

Fin de siècle als begin van de 21^{ste} eeuw

Na de afwijzing van het grondwettelijke verdrag in referenda in Frankrijk en Nederland in het voorjaar van 2005, raakte de EU gevangen in een beklemmende introspectie die al spoedig overging in larmoyante berusting, zoals de Luxemburgse president Jean-Claude Juncker het noemde.² Deze kwam vooral tot uiting in een breed gedragen schijnbaar realistische verwachting dat het integratieproces zijn grenzen bereikt had. Het vaak gehoorde doemscenario waarin de EU zichzelf langzaam maar zeker zou uithollen door toedoen van een uitbreidingsproces dat haar institutionele krachten te boven ging, leek werkelijkheid te worden. Op vele terreinen demonstreerde de EU onmachtigheid, angst en innerlijke zwakte.

De 'doorstart' van het grondwettelijke verdrag op 25 maart 2007 (de vijftigjarige verjaardag van de Verdragen van Rome) bleef ondanks de grote ambities van het Duitse voorzitterschap te bescheiden om als een grote stap voorwaarts gevierd te kunnen worden. De toetreding van Bulgarije en Roemenië ging gepaard met verdere beperkingen op het gebied van het vrije

2) Cf. Rede van Jean-Claude Juncker bij ontvangst van de internationale *Karlspreis zu Aachen*, 26 mei 2006.

verkeer van personen en diensten. De Brits-Poolse lobby om de West-Europese angst voor migratie uit de nieuwe lidstaten juist te lijf te gaan met meer openheid kon weliswaar rekenen op veel sympathie bij de Europese politieke elite, maar bleef uiteindelijk zonder resultaat. In de Europese Raad bleken de regeringsleiders namelijk niet in staat om op dit terrein over de eigen schaduw (van de nationale electorale belangen) heen te springen. Zij verkozen verlenging en uitbreiding van het vigerende defensieve regime van overgangstermijnen (met quota) en vrijwaringclausules. Op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) bleken de hoogdravende voornemens iedere keer opnieuw weer weinig meer dan holle frasen.

Volgens sommigen werd de Europese inertie hilarisch in 2010, het jaar waarin de Lissabon-doelstelling (2000) verwezenlijkt zou moeten zijn. Destijds had de Europese Raad zich voorgenomen in tien jaar tijd *'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden'*.³ Daar was erg weinig van terecht gekomen.

De deconstructie van Europa

Aan het einde van de twintigste eeuw was het al duidelijk dat het onvoldoende lukte om de Unie klaar te maken voor de uitbreiding met twaalf nieuwe lidstaten. De politieke discussie over Europa's institutionele toekomst liep almaar verder vast op de machtspolitieke kwestie van de stemverhoudingen in de Raad en het Europese Parlement; culminerend in het Verdrag van Nice (2000) als treurig hoogtepunt. Het debat over de finaliteit van het integratieproces ontwikkelde zich tot een intellectuele exercitie en bleef (dus) ironisch genoeg gespeend van een finale conclusie.

In Nice keerde de intergouvernementele wal Europa's institutionele schip. De opmars van de intergouvernementele krachten binnen het integratieproces - die in wezen al was ingezet met het Compromis van Luxemburg (1966) en verder geformaliseerd was met de officiële erkenning van de Europese Raad (1974) - verwerd tot wat Laurent Cohen-Tanugi *'the deconstruction of Europe'* heeft genoemd.⁴ Binnen de bestaande, door intergouvernementele krachten gedomineerde, institutionele kaders bleek de EU niet in staat zichzelf voldoende te vernieuwen om te voorkomen dat de uitbreiding een rem werd op haar bestuurlijke slagkracht.

Het keerpunt dat in Nice bereikt was bleef echter vrijwel onopgemerkt. Een belangrijke reden daarvoor was dat de EU min of meer tegelijkertijd een formule had uitgevonden om de geesten van de institutionele problematiek in de fles te houden: de zogeheten open coördinatie methode (OCM), *peer pressure* aan de hand van juridisch niet bindende richtsnoeren. Ondanks het puur intergouvernementele karakter, was de OCM het middel om de Europese Commissie te apaiseren. Deze methode van integratie betekende veel nieuw

3) Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 34 maart 2000.

4) Cohen-Tanugi, L., *'The end of Europe'*, *Foreign Affairs*, 2005, Vol. 84/6, p. 60.

werk voor de Commissie die medeverantwoordelijkheid kreeg voor de rapportage en de zogeheten *monitoring* (het opstellen van syntheserapporten, scoreboards, etc.). Dat dit alles wel een rapportenoverschot opleverde, maar geen letter concreet gemeenschappelijk Europees beleid,⁵ nam men op de koop toe.

Vanaf eind jaren negentig raakte de EU in de ban van de OCM die niet alleen de institutionele blokkade aan het zicht onttrok, maar daarenboven ook de indruk wekte dat er voortdurend belangrijke stappen voorwaarts gezet werden. Dat laatste vooral voor wat betreft de (sociaal-)economische component van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU), die niet tot volle wasdom was gekomen tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht. Zo werden de zogenoemde ‘processen’ van Luxemburg (werkgelegenheidsbeleid), Cardiff (macro-economisch beleid), Keulen (sociale dialoog) en Lissabon (innovatie en sociale cohesie) allemaal in meerdere of mindere mate vormgegeven volgens de principes van de OCM, die in Lissabon werd verheven tot dé modus van integratie – strategie – , waarmee de Lissabon-doelstelling gehaald kon worden.

In het intergouvernementele karakter van de Lissabon-strategie lag echter het risico besloten dat de EU in tijden van angst, economische krimp en onbehagen ten prooi zou vallen aan nationale sentimenten. Het toch al tanende vertrouwen van de burgers in de EU zou dan ernstig geschaad kunnen worden.⁶

3 Het feest van de feminisering

Na de onluisterende afrekening van de Lissabon-doelstelling in 2010, drong het door: ‘Lissabon’ vertegenwoordigde geen nieuwe hoopvolle methode van integratie, maar was een stevig onderdeel van de intergouvernementele klem waarin de EU gevangen zat. ‘Lissabon’ was geen communautaire invulling van de tweede ‘E’ van de EMU, maar een schaamlap voor nationaal electoraal effectbejag en ideeënarmoede. Het was een gift van de geschiedenis dat er tezelfdertijd een historische verandering binnen Europa op gang kwam die de terugkeer van de EU naar de bovenstatelijke samenwerking in een stroomversnelling zou brengen.

Vanaf 2010 kwam er een toenemend aantal vrouwen aan het hoofd van de Europese regeringen te staan. Veel van deze vrouwelijke regeringsleiders zagen een voorbeeld in *Kanzlerin* Angela Merkel, die algemeen gezien werd als de

5) Cf. o.a. Collignon, S., *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments*, e-paper Harvard University / LSE, 2006, pp. 6-7.

6) De crisis rond het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) was daarvan een eerste duidelijk voorbeeld. Veel Nederlanders en Duitsers stelden verontwaardigd vast dat begrotingsdiscipline in de lidstaten van de EMU allerminst door middel van een supranationaal sanctiemechanisme gewaarborgd werd, terwijl hun regeringen hen jarenlang hadden voorgespiegeld dat de normen voor de begrotingsdiscipline in betonnen cijfers gegoten waren.

moeder van deze trend in de Europese politiek. Na de winst van Ségolène Royal in de presidentsverkiezingen van 2012 in Frankrijk was er zelfs sprake van een meerderheid van vrouwelijke regeringsleiders binnen de EU. Deze omstandigheid zorgde voor een nieuwe dynamiek in 'Europa' en de Frans-Duitse as in het bijzonder.

Sinds de verkiezingen van 2007, die zij nipt had verloren van Nicolas Sarkozy, voerde Royal campagne voor radicale pro-Europese keuzes om gehoor te geven aan de noodkreten uit de samenleving. De Franse verzorgingsstaat wist met de onzekerheid van de globaliserende wereld geen weg meer. Hoe vertwijfelder het 'quelle place pour l'humain face au marché?' klonk in de Franse maatschappij,⁷ des te overtuigender zette Royal zich in voor de Europese integratie. In de beste traditie van de beroemde Franse 'champions of the community model',⁸ ontpopte zij zich als de voorvechter van een actief pro-Europees beleid. Dit om, zoals zij het zelf eens omschreven heeft, het 'goede Europa van de waarden en de bescherming' te ontdoen van de utopie door het eenvoudigweg te verwezenlijken.⁹ Royal streefde naar concrete projecten op het gebied van sociaal beleid en onderwijs, maar bovenal naar een bovenstatelijk project ten behoeve van de sociale bescherming.

Vanaf 2012 beet het Frankrijk van Royal zich samen met de Europese Commissie, en met steun van Duitsland, Spanje en de meeste Oost-Europese lidstaten, vast in een vergeten component van de Lissabon-doelstelling. Na de weggehoonde zinsnede over 'de meest concurrerende economie' stond namelijk een komma en luidde het ondermeer: '*die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*'.¹⁰ Deze passage kreeg pas echt inhoud met de ondertekening van het tweede Verdrag van Maastricht in 2016, waarmee de Europese Economische en Sociale Unie (ESU) werd opgericht.

De ontdekking van het sociale Europa

In vele opzichten kan de ESU gezien worden als een klassiek project van Europese integratie met al de daarbijbehorende tekortkomingen. Volgens cynische commentaren in het Verenigd Koninkrijk, dat in 2016 overigens opnieuw besloot om buiten de EMU (en daarmee buiten de ESU) te blijven, heeft de EU met de ESU niet minder dan een geldverslindend dirigistisch monster gebaard vergelijkbaar met het (uiteindelijke) Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB).

De spil van de ESU is de Hoge Autoriteit voor de Sociale Bescherming, gevestigd in Ljubljana. Deze Hoge Autoriteit is verantwoordelijk voor het

7) Robert, A-C, 'Occident contre Occident', *Le Monde diplomatique*, mei 2006, 3.

8) Parsons, C. (2005), 'A certain idea of Europe', Ithaca & London: Cornell University Press, 20.

9) Cf. Royal geciteerd in *Die Zeit*, 22 juni 2006, 7.

10) Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 34 maart 2000.

handhaven van een gemeenschappelijk begrotingsbeleid (de belofte die het Stabiliteits en Groei Pact (SGP) nooit heeft kunnen realiseren). Daarmee is de ESU in zekere zin de invulling van de ‘politieke component’ van de EMU die zo lang afwezig was.¹¹ Dit gemis was alleen maar pijnlijker geworden na de toetreding van de meeste Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten tot de EMU (waarvan Slovenië de eerste was). De ECB had veelvuldig gewaarschuwd voor het toenemende risico van inflatoire tendensen, indien aanvullend bovenstatelijk beleid op het gebied van de begrotingsdiscipline uit zou blijven.

De Hoge Autoriteit beschikt verder over een sociaal fonds (waarin ook het vroegere structuur- en cohesiebeleid is opgegaan). Vanuit dat fonds biedt de ESU garanties voor het handhaven van een sociaal minimum. Indien een lidstaat zich tijdens laagconjunctuur genoodzaakt ziet tot dusdanige bezuinigen (om aan de bovenstatelijke begrotingsnormen te voldoen) dat de laagconjunctuur *daardoor* verder verdiept, kan de betreffende lidstaat vanuit dit fonds tijdelijke steun ontvangen. Deze financiële steun wordt louter versterkt als er gedurende de hoogconjunctuur (volgens de daartoe opgestelde normen) door de lidstaat voldoende preventieve maatregelen zijn genomen. Bovendien is de Europese steun gekoppeld aan door de ESU opgelegde programma’s voor activerend arbeidsmarktbeleid om de (tijdelijke) werkloosheid die het gevolg is van de economische krimp op te vangen door middel van gesubsidieerde arbeid, om- en bijscholing.

Behalve dat het supranationale begrotingsbeleid Frankrijk de instrumenten verschafte om de eigen economie te saneren – en Europese garanties vanuit de ESU voorkwamen dat deze sanering al te koud werd –, betekende de ESU voor Frankrijk tevens de verwezenlijking van een doelstelling die het meer of minder actief nastreefde sinds de ‘Sociale Agenda van Nice’. Duitsland en Nederland waren echter ook warme voorstanders van de ESU. De ESU impliceerde immers het bovenstatelijke begrotingsbeleid dat deze landen omwille van de prijsstabiliteit van de Euro tevergeefs hadden proberen te regelen via het SGP. Voor Nederland, dat als enige in Euroland een pensioenstelsel voerde volgens het principe van de kapitaaldekking, was de ESU daarenboven ook vanuit het oogpunt van de kostenverslindende vergrijzing geruststellend nieuws. De bestaande Europese pensioensharmonisatie had in Nederlandse ogen nooit voldaan.

Ook in Midden- en Oost-Europa werd de ESU enthousiast ontvangen. De nieuwe institutie werd gretig aangegrepen als hulpmiddel bij het opzetten van een duurzaam en activerend sociaal beleid. Na twee decennia van economische groeistuipe hunkerde de bevolking in Midden- en Oost-Europa naar meer sociale zekerheid.

11) Cf. o.a. Deutsche Bundesbank (February 1992), ‘The Maastricht decisions on the European Economic and Monetary Union’, *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*.

Geen dromen maar daden

Het ‘vrouwelijke Europa’ van 2016 kenmerkte zich ook door een kraakhelder pragmatisme dat de EU hardhandig wakker schudde uit lang gekoesterde wensdromen. Zo werd het ideaal van de Europese Politieke Unie (EPU) definitief en expliciet verlaten. De roep om verdere democratisering werd beantwoord met het invoeren van Europese verkiezingen voor het EP en de verdragsrechtelijke mogelijkheid tot organiseren van Europese referenda. Van een grondwet was geen sprake meer. De regels van het Europese spel werden vastgelegd in een bondig *charter* dat een onderdeel is van de Europese Juridische Unie (EJU), één van de drie bovenstatelijke ‘unies’ die de EU na ‘Maastricht II’ omvat. De ander twee zijn de EMU en de ESU.

Zonder twijfel de meest rigoureuze manifestatie van Europa’s vrouwelijke pragmatisme was de ruitelijke verdragsrechtelijke erkenning van het primaat van de NAVO op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid. Dat wat ooit de tweede pijler van het Verdrag van Maastricht was, werd eenvoudigweg geschrapt. Militaire ambities van de EU werden in de ijskast gezet. Het Europa van de vrouwen vermorzelde daarmee de oude militaristische (Franse) hoop om ‘op een dag aan de Amerikaanse dominantie te ontsnappen’.¹² Volgens vele van *les hommes politiques* in Frankrijk en daarbuiten vertegenwoordigde deze vergaande stap de bezegeling van Europa’s uitverkoop aan Amerika. Enkele jaren later zou evenwel vastgesteld worden dat waarschijnlijk eerder het tegendeel het geval geweest was. In 2016 was Europa de eigen geschiedenis eindelijk de baas geworden.

4 De Europese catharsis

Zoals Europa, volgens Ovidius, geschaakt werd door Zeus in de gedaante van een stier, zo werd het westelijke deel en later heel Europa in de twintigste eeuw geschaakt door de Verenigde Staten. Gedurende de hele periode van 1914 tot 1989 – de periode die Norman Davies ‘Europa’s langste burgeroorlog’ heeft genoemd –¹³ was (West-)Europa, als het erop aankwam, afhankelijk van de Verenigde Staten, hoezeer het Europese integratieproces van tijd tot tijd ook aangejaagd werd door het verlangen om de positie van wereldmacht, juist onafhankelijk van de Verenigde Staten, in te nemen.

Aan het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw overheerste bij velen het gevoel dat de val van de Berlijnse muur (eindelijk) het begin had ingeluid van een nieuw tijdperk van Europese onafhankelijkheid. De vereniging van Europa zou de dood betekenen voor de ‘Amerikaanse stier’, ‘Europa’ bevrijden uit de Atlantische ontvoering en plaats maken voor gelijkwaardigheid en *burden sharing* in de transnationale verhouding. De sterfscène van de stier nam echter ruim 26 jaar in beslag. In retrospectief was de val van de Berlijnse

12) Moïsi, D., ‘Dreaming of Europe’, *Foreign Policy*, Summer 1999, No. 115, p. 5.3

13) Davies, N., (1997), *Europe. A History*, London: Pimlico, p. 14.

muur dan ook niet zozeer het begin van een nieuw tijdperk van Europese onafhankelijkheid, maar veeleer de opmaat voor het vijfde en laatste bedrijf van het ‘Europese drama’ (na WO I, het interbellum, WO II en de Koude Oorlog).

Het Europese integratieproces was het bouwwerk waarin het zo pril verenigde continent vanaf de jaren negentig naarstig zocht naar hoop en troost, maar het project van de Europese integratie kon de hooggespannen verwachtingen aanvankelijk allerminst waarmaken. Sterker nog, de EU zelf viel ten prooi aan existentiële twijfel; zwalkend tussen een even angstig als ontluisterend spiegelen aan de Amerikaanse (economische) prestaties enerzijds, en oprispingen van huichelachtige assertiviteit ten opzichte van hetzelfde voorbeeld anderzijds.

Pas na het jaar 2010 trad een proces in werking waarin de EU zich ontdoed van veel van de franje waarin zij verstrikt was geraakt. Dat kreeg vorm door een herdefiniëring van het Europese (sociale) model ten opzichte van het Amerikaanse, maar niet op anti-Amerikaanse grondslag. In tegendeel, tegelijkertijd werkte de EU toe naar een historische versteviging van het Atlantische bondgenootschap. Zoals dat gaat met nieuwe moed, zo ging de opleving van het integratieproces gepaard met activisme op velerlei terreinen. Het meest in het oog springend is wat dat betreft de succesvolle ‘export’ van het integratieproces naar de regio rond de Zwarte Zee.

De oprichting van de EUZZ kan gezien worden als de bekroning van de succesvolle manier waarop de EU uiteindelijk, na een strijd van 30 jaar met de geesten uit het bipolaire verleden (van 1989 tot 2019), het post Koude Oorlog tijdperk betreden heeft. Op geheel eigen wijze lijkt de EU de mondiale speler geworden te zijn, waar Europese regeringsleiders als sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw zo hevig naar verlangen. Sinds 2016 wordt ‘Europa’ weer gedreven door de hoop dat het een factor van belang kan zijn in de verspreiding van stabiliteit, vrede, vrijheid en multilateralisme in een onverminderd gewelddadige wereld. Die hoop put het continent uit de eigen geschiedenis.

Beleidsaanbevelingen

1 Openheid en Handel

De nabije toekomst van de EU ligt in het Oosten. Het potentieel van de Midden- en Oost-Europese lidstaten moet benut worden. Dat kan met de klassieke instrumenten van de Europese integratie: wederzijdse openheid en handel geschraagd door bovenstatelijke (economische) sectorintegratie. Zoals Timothy Garton Ash heeft opgemerkt: ‘Trade is our most effective single instrument. Our strategic objective must be to create an open trade area that includes the whole of our near abroad. Either we take more of their goods or we take more of their people’ (zie ook beleidsaanbeveling 2 – ‘export van het EU-model’ naar Noord-Afrika).¹⁴

14) Garton Ash, T., 2005, *Free World*, London: Penguin, p. 218.

Als internationaal georiënteerd handelsland dient Nederland de eigen belangen het meest door een progressief beleid ten aanzien van de vervolmaking van de interne markt (vrij verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten) van het verenigde Europa.

2 Uitbreiding maar geen (institutionele en mentale) overstretch

De EU kent maar een weg en dat is de weg vooruit. Bij stilstand van het integratieproces dreigt onherroepelijk de ontbinding.¹⁵ In geografische termen betekent 'vooruit' verdere uitbreiding of 'export van het EU-model' naar Eurazië (dat zich in belangrijke mate 'Europees' voelt) en op de langere termijn wellicht richting Noord-Afrika. De noodzaak van verdere uitbreiding van de markt vindt zijn tegenhanger in het handhaven van bestuurlijke slagkracht. Bovendien dient voorkomen te worden dat de intrinsiek conservatieve samenlevingen in de kern van het integratieproces (West-Europa) ten prooi vallen aan sentimenten van eng nationalisme. Op basis van de lessen uit het verleden dient er een radicaal nieuwe benadering van de (onvermijdelijke) uitbreiding ontwikkeld te worden die de voortgang van het uitbreidingsproces waarborgt evenzeer als de bestuurbaarheid van de EU en de steun van haar bevolking. De (in het essay en in deze beleidsaanbeveling) genoemde gesponsorde 'export van het EU-model' is een idee gebaseerd op bovenstaande vaststellingen.

3 Verdieping: de sociaal-economische dimensie van de EMU en het energiebeleid

In termen van verdieping betekent 'vooruit' beperkte nieuwe initiatieven voor verfijning van het integratieproces. Deze verdieping moet vooral gezocht worden in bovenstatelijke samenwerking op sociaal-economisch terrein en op het terrein van energiebeleid. Vergezichten van een EPU moeten definitief verlaten worden, de EU is geen federatie (maar unieke organisatievorm die zijn gelijke niet kent) en zal dat ook nimmer worden. Discussies over een EPU verlammen het (economische) integratieproces en dienen ingeruild te worden voor pragmatisme. Dus: bovenstatelijke samenwerking op die terreinen waar de bevolking het wenst (recente gegevens van de Eurobarometer geven aan dat 2/3 van de bevolking van de EU-25 voorstander is van een Europees sociaal beleid), of waar de (internationale) situatie toe noopt (begrotingsdiscipline en energiepolitiek).

Als enige land in Euroland met een kapitaaldeckingsstelsel voor de pensioenen heeft Nederland nog extra belang bij aanvullende garanties voor de prijsstabiliteit van de Euro. Na de (vanuit Nederlands perspectief) mishukking van het SGP, moet de Nederlandse regering proberen een nieuw bovenstatelijk initiatief op het gebied van de begrotingsdiscipline van de grond te krijgen. Daarvoor kan Nederland steun zoeken bij Duitsland (in ieder geval bij de financiële elite van dat land). Een dergelijk initiatief

15) Cf. Havenaar, R., in *M*, maandblad NRC d.d.

zal echter pas echt levensvatbaar worden als het gekoppeld wordt aan een sociaal-economische component (van de EMU) waar een belangrijke groep lidstaten onder leiding van Frankrijk al jaren naar streven. De Nederlandse diplomatie in dezen dient zich primair te richten op Duitsland en Frankrijk in plaats van op het Verenigd Koninkrijk.

4 Het primaat van de transatlantische verhouding en het einde van Europa's militaire ambities

Een goede verstandhouding met de Verenigde Staten is cruciaal voor de toekomst van de EU. Dit geldt voor de promotie van de multilaterale samenwerking zowel als voor de militair-strategische samenwerking in het kader van de NAVO. De tijden van de Koude Oorlog zijn voorbij. Om de rol van gelijkwaardige partner op zich te kunnen nemen dient de EU zichzelf te herdefiniëren, juist ten opzicht van de Verenigde Staten, maar nadrukkelijk zonder daarbij te vervallen in plat anti-Amerikanisme. Binnen het transatlantische partnerschap dient de EU het geloofwaardige Europese (sociaal-economische) alternatief voor Amerika vorm te geven (zie ook 3). Naar buiten toe dient de EU zoveel mogelijk schouder aan schouder op te trekken met Washington. In dat opzicht kan de EU het primaat van de NAVO eenvoudigweg erkennen en het zo verstevigen. In ieder geval mag de utopie van een Europese defensiecapaciteit samenwerking binnen de NAVO niet langer belemmeren. Zeker in het licht van de uitbreiding van de EU in Oostelijke richting geldt dat een krachtige EU een krachtige NAVO nodig heeft.