

## 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/2066/46635>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-21 and may be subject to change.

## Niemand weet wie de macht heeft in Europa

door K. van Kersbergen en B. Verbeek

Als in Europa de vraag naar de macht wordt gesteld is het flauw om naar het subsidiariteitsbeginsel te verwijzen. Het is een volkomen leeg begrip.

Het Engelse voorzitterschap heeft vorige maand met het akkoord over de Europese meerjarenbegroting een volledig stranden van de Europese eenwording voorkomen. Toch vraagt het daadwerkelijk vlot trekken van de Europese Unie dat een antwoord wordt gevonden op het wantrouwen dat werd gesymboliseerd door het Franse en Nederlandse 'nee', eerder dit jaar.

In tegenstelling tot wat staatssecretaris Nicolaï op 29 december in deze kant beweerde, vereist dat een soort van blauwdruk van wat door 'Brussel' mag worden geregeld en wat door de lidstaten.

Nog altijd denken velen dat 'subsidiariteit' daarvoor het geschikte wondermiddel is. Subsidiariteit is het principe dat beslissingen moeten worden genomen op het laagst mogelijk bestuurlijk niveau en zo dicht mogelijk bij de burger.

Dit principe zou bij uitstek geschikt zijn om duidelijke afspraken te maken over de verdeling van bevoegdheden en taken tussen de lidstaten en de verschillende instellingen van de Europese Unie (EU).

In november was er zelfs een heuse conferentie over subsidiariteit, waar minister Bot van buitenlandse zaken betoogde dat subsidiariteit de burgers kan helpen zich meer thuis te voelen in het Europese huis. Het kabinet lijkt daarmee een groot pleitbezorger van deze gedachte en hoopt kennelijk zo de scepsis tegen Europa te bestrijden die in Nederland aan de oppervlakte kwam.

Toch is het valse hoop omdat de gedachtegang gebaseerd is op een verkeerd begrip van de politieke rol die subsidiariteit al jaren binnen de Europese Unie speelt.

In het Verdrag van Maastricht (1992) werd subsidiariteit officieel opgenomen als richtsnoer voor de verdeling van bevoegdheden tussen Europese en lagere bestuursniveaus. De regel luidde dat alleen zaken op Europees niveau geregeld zouden moeten worden die niet op lagere niveaus geregeld konden worden. Het leek een briljante zet om voor eens en voor altijd korte metten te maken met de op niets uitlopende strijd over de vraag of de EU nu wel of geen federatie zou moeten worden.

Subsidiariteit is echter inhoudelijk een volkomen leeg begrip en precies daarom werd het principe opgenomen in het verdrag. Er bestond in 1992 nog geen begin van een consensus over de vraag hoe voor eens en voor altijd vastgelegd kon worden op welke beleidsterreinen Europa exclusieve bevoegdheden had en op welke terreinen de lidstaten. Tegelijkertijd wilden

de regeringen van de lidstaten destijds iets doen aan de vermeende groei van de feitelijke macht van de Europese Commissie.

Het subsidiariteitsbeginsel kon in een dubbele politieke behoefte voorzien: het gaf de lidstaten enerzijds een wapen om de machtshonger van de Europese Commissie te beteugelen zonder dat men anderzijds een tot niets leidende strijd hoefde te voeren over een officiële en finale verdeling van de bevoegdheden.

Het principe van subsidiariteit hielp aldus de in Maastricht verzamelde politici op goed machiavellistische wijze te veinzen dat een federaal Europa van de politieke agenda was afgevoerd en te doen alsof er toch heldere afspraken waren gemaakt over de kwestie van de verdeling van de bevoegdheden.

De invoering van het subsidiariteitsprincipe was destijds daarom geen inhoudelijke, maar wel een voorlopige politieke oplossing van het machtsvraagstuk. Nu door de referenda in Frankrijk en Nederland het constitutioneel verdrag is afgewezen, benadrukt men in Nederland het subsidiariteitsprincipe als oplossing voor de Eurosceptis onder de burgers. Er is bij bestuurders en politici inmiddels een diep besef doorgebroken dat grote delen van de bevolkingen van de lidstaten angst hebben voor een - in hun ogen - ondemocratische en bureaucratische Europese moloch. Subsidiariteit is een laatste redmiddel, omdat het principe lijkt te garanderen dat politici in de lidstaten en de Europese instellingen keihard moeten aantonen dat Europese maatregelen noodzakelijk zijn, omdat op een lager niveau oplossingen voor problemen niet tot stand komen of niet werken.

Burgers zouden echter wel eens heel goed door kunnen hebben dat subsidiariteit eigenlijk helemaal geen inhoudelijke oplossing biedt voor dit probleem. Het gevaar van een nodeloos bemoeizuchtige Europese superstaat wijkt dan voor geen meter en burgers blijven - terecht - wantrouwend. Subsidiariteit is intussen nog gewoon inzet van de strijd om wie het voor het zeggen heeft in Europa, een strijd die binnen de EU en binnen lidstaten gestreden wordt.

De ervaring van de jaren negentig laat zien dat de Commissie Europees optreden verdedigt onder verwijzing naar subsidiariteit. Nationale overheden gebruiken subsidiariteit graag als wapen tegen een overijverige Commissie. En regionale overheden (zoals in Spanje, Groot-Brittannië en Italië) roepen subsidiariteit aan tegen hun eigen nationale overheid om hun autonomie ten opzichte van de nationale overheid veilig te stellen.

In die zin heeft subsidiariteit voor menig nationale regering verrassingen in petto gehad.

Intussen moet vastgesteld worden dat subsidiariteit het fundamentele probleem van Europa, namelijk het wantrouwen van zijn burgers, niet kan oplossen.

Sterker nog, het lege subsidiariteitsbeginsel, dat ingezet wordt om burgers zich meer thuis te laten voelen in de EU, zal het schimmige karakter van Europese politiek alleen maar versterken. Echt vertrouwen komt niet voort uit tovermiddelen en verbloemende beginselen, maar zal alleen kunnen ontstaan als burgers zekerheid hebben hoe het nu precies zit met de verdeling van macht en bevoegdheden in Europa - en die ook accepteren.

Voor sommige Europees denkende burgers zouden een omvattende Grondwet die veel bevoegdheden opdraagt aan Brussel en een Grondwettelijk Hof dat de verdeling bewaakt, het

vertrouwen kunnen herstellen. Een beperkte Grondwet met weinig bevoegdheden voor Brussel zou eerder aantrekkelijk zijn voor de meer nationaal georiënteerde burgers.

In plaats van in Euro-newspeak te blijven hangen, zouden de verantwoordelijke politici het als hun taak moeten zien duidelijkheid te verschaffen over de verdeling van bevoegdheden tussen Europa en de lidstaten. Dan pas kan men de burgers een werkelijke keuze voorleggen - en hopen dat het vertrouwen wordt hersteld.