

Na Lissabon: drie scenario's

Met het verdrag van Lissabon heeft de EU eindelijk nieuwe spelregels. Maar over het hoofddoel van Europese integratie (vrijhandelsunie dan wel federale staat) zijn de meningen nog altijd verdeeld. Drie scenario's schetsen de mogelijkheden voor Europese samenwerking op de langere termijn.

Als president Václav Klaus op 3 november 2009 eindelijk zijn handtekening zet onder de Tsjechische ratificatie van het Verdrag van Lissabon, is de volgende ronde in het EU-spel al een tijdje aan de gang. Kandidaten voor het nieuwe voorzitterschap profileren zich tersluiks in de media en vermoedelijke Commissarissen van de nieuwe Europese Commissie beginnen zich warm te lopen. Hiermee is echter nog lang niet duidelijk welke vorm de Europese samenwerking op de wat langere termijn zal aannemen.

Blijvend dubbelzinnig

In de naoorlogse periode zijn er in Europa drie pogingen tot economische samenwerking gedaan: de COMECON, de EEG en de EVA. De EEG groeide uit tot de Europese Unie en overvleugelde beide andere. De meeste leden van COMECON en EVA zijn nu lidstaat van de Europese Unie. De EU heeft ook sterk aan gewicht gewonnen. Maar tegelijk is er geen duidelijk beeld van de toekomst van de Europese integratie. Met het Verdrag van Lissabon heeft de EU nieuwe spelregels en drie nieuwe spelers: een vaste voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy, een Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheid, tevens vicevoorzitter van de Europese Commissie, Catherine Ashton, en een diplomatieke dienst.

Tegelijk echter zijn de Europese regeringen terughoudend om grote, nieuwe initiatieven voor verdere integratie te nemen, de anti-

EU-partijen zijn sterker dan ooit en de EU-burgers zijn in de meeste lidstaten weinig begaan met de Europese politiek. Aan de hand van drie scenario's verkennen we mogelijke uitkomsten van de strijd om Brussel die in een wat veranderde institutionele setting onverminderd doorgaat.

Drie scenario's

De scenario's voor de verdere ontwikkeling van de EU zijn verdeeld over twee assen. De verticale as gaat over de mate van overheveling van uiteindelijk gezag (soevereiniteit) naar het Europese niveau. Hoe meer overheveling, des te meer bevoegdheden de EU krijgt. De horizontale as loopt van bestuursnetwerken die zich per sector over verscheidene bestuursniveaus uitstrekken, tot samenvoegingen van staten die zo veel mogelijk onderling afstemmen en bij gelegenheid en waar mogelijk een gezamenlijke lijn binnen de EU trekken (figuur 1).

De Europese regeringen zijn terughoudend met stappen richting verdere integratie



FOTO: DANILLO KRSTANOVIC/REUTERS

Scenario 1: de EU als wereldwijde speler

In dit scenario maakt de EU haar officiële geopolitieke en economische ambities waar. Ze wordt een duidelijke geopolitieke actor op macroregionaal niveau in de relatie met Rusland, het Middenoosten en de Maghreb. De EU wordt een mondiale macht in de relaties met de Verenigde Staten, China en India. Economisch is dat nu al zo (de EU heeft een grote stem in de Wereldhandelsorganisatie, WTO) maar op andere gebieden (milieu, energie en vooral militair) is dat minder het geval.

In dit scenario is de toetreding van Turkije en de Balkanlanden een probleem. Een snelle toetreding is gewenst ter versterking van de militaire positie van de EU en haar rol als veiligheidsinstantie. Aan de andere kant zullen deze toetredingen de verscheidenheid binnen de EU vergroten en de kans op eenstemmigheid verzwakken. Turkije krijgt wellicht een bijzonder partnerschap aangeboden, maar het is de vraag of het land dit zal accepteren. Sommige Balkanlanden worden mogelijk min of meer permanente EU-protectoraten nieuwe stijl.

Binnen dit scenario bestaan twee varianten afhankelijk van de positie die de EU inneemt ten opzichte van de VS: als aanvulling op de VS, of als tegenhanger. Tijdens het presidentschap van George W. Bush (2001-2008) was de EU op dit punt zeer verdeeld, met als dieptepunt het verzet van Frankrijk en Duitsland tegen de voorgenomen Amerikaanse invasie in Irak in 2003, terwijl de Britse,

Spaanse en Poolse regering met die invasieplannen instemden. Een soortgelijke splitsing deed zich voor bij de oorlog tussen Georgië en Rusland in 2008. Voormalige Sovjetrepublieken en Oost-Europese landen bleken anders tegen Moskou aan te kijken dan de meer westelijk gelegen lidstaten.

Al met al is dit scenario weinig waarschijnlijk. Toch lijkt een beduidend deel van het Europese publiek op den duur toch met dit scenario te rekenen (zie figuur 2) en in te stemmen met de komst van een EU-minister van Buitenlandse Zaken (sinds Lissabon weer Hoge Vertegenwoordiger genoemd, zie figuur 3).

Scenario 2: de EU als koepel van clusters van staten

In dit scenario voegen staten zich in clusters aan. Zo vormen zich tussenniveaus binnen EU-kader. Elk cluster kan gedeeltelijk zijn eigen weg gaan en tegelijk proberen collectief een stempel op het Europese niveau te drukken. We onderscheiden drie grondslagen voor clustervorming: onderlinge nabijheid, periode van toetreding tot de EU, en politiek-economisch gewicht van de lidstaten.

Op basis van onderlinge affiniteit (voor interne zaken) en/of leiderschap (voor wereldpolitiek) zijn enkele regionale clusters binnen de EU te onderscheiden, zoals Noord-Europa (Zweden, Denemarken, Finland, Estland, Letland en mogelijk Litouwen). Voor het overige liggen potentieel leidende

Jaap de Hoop Scheffer, secretaris-generaal van de NAVO, en Javier Solana, secretaris-generaal van de Europese Raad en Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), inspecteren de manschappen van de EUFOR. De EU neemt met deze vredesmacht in december 2004 het stokje over van de Stabilization Force (SFOR) van de NAVO, die na de Bosnische oorlog de vrede moest handhaven.

landen zo dicht bijeen of zijn demarcaties zo onstabiel dat van duidelijke regionalisering nog geen sprake is. In het geval van Duitsland en Centraal- en Oost-Europa is daar wel vaak over gesproken, maar tot feitelijke clustervorming met politieke consequenties is het nog niet gekomen.

Mochten echter de regionale verbanden belangrijker worden in het politieke spel in Brussel en Straatsburg, dan zou er een tussenniveau kunnen ontstaan waarbij lidstaten uit hetzelfde gebied onderling afspraken maken, terwijl deze op EU-niveau ontbreken of alleen beleid in grote lijnen wordt uitgestippeld. EUropa wordt EU *light*. De EU verwaagt mogelijk tot een vrijhandelszone, waarbij het makkelijker zou zijn om de toetreding van Turkije en de Balkanlanden te regelen.

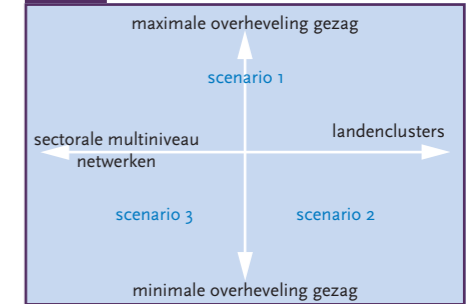
Of dit toekomstbeeld bewaarheid wordt hangt af van de banden tussen de lidstaten uit de verschillende regio's. Omdat de precieze afbakening van de EU-regio's niet eenduidig is en buurlanden vaak een lange geschiedenis van onderlinge twist kennen (denk aan het Verenigd Koninkrijk-Ierland en Duitsland-Polen/Tsjechië) waarbij de regionale dominantie van de grootste lidstaat niet altijd gewaardeerd wordt door de burens, is dit scenario niet zo waarschijnlijk.

Een alternatieve blokvorming die wellicht meer kans maakt, is gebaseerd op de fase waarin lidstaten toegetreden zijn. In dat geval zouden de zes oorspronkelijk leden van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS), die in 1952 aan de basis stond van wat nu de EU heet, een kerngroep vormen die verdere integratie nastreeft.

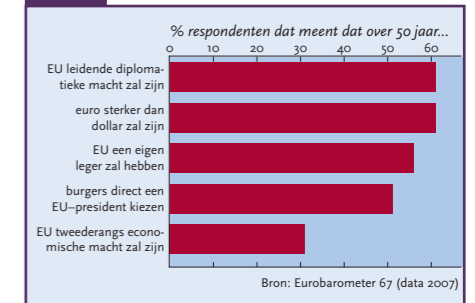
Een groep rond het Verenigd Koninkrijk (ex-leden Europese Vrijhandels Associatie, EVA, met minder ambitieuze doelstellingen voor economische en politieke integratie) inclusief Noord-Europa en Iberia, en een groep voormalige Oostbloklanden (ex-Raad voor wederzijdse economische hulp, COMECON) onder de aanvoering van Polen. De laatste twee groepen zouden zich buiten bepaalde regelingen houden naar gelang economische behoeften en culturele voorkeuren, met bijvoorbeeld consequenties in de sfeer van samenwerking op het terrein van politie, justitie en buitenlands beleid.

Een andere basis voor clustervorming van landen zouden verschillen in omvang en gewicht kunnen zijn. Van oudsher staan

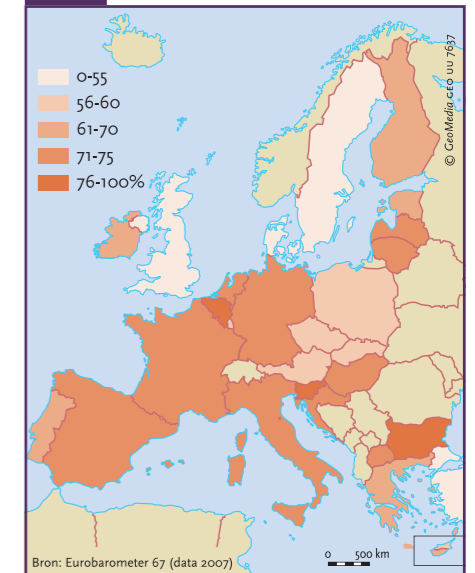
Figuur 1: Drie scenario's naar verdeling van bevoegdheden en werkwijze



Figuur 2: Verwachting macht van de EU over 50 jaar



Figuur 3: Steun voor EU-minister van Buitenlandse Zaken



Vooralsnog ontbreekt een eenduidig verhaal over nut, doel en richting van de Europese integratie

Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk te boek als een klasse apart. Voor Italië is die positie meer omstreden geworden. Nederland was altijd een maatje groter dan de andere kleine lidstaten. Spanje en Polen gelden sinds kort als een tussenklasse. Je zou je een geleidelijk groeiend gezamenlijk directoraat van grote landen kunnen voorstellen en een tweede klasse van doorgaans volgzaamere kleinere lidstaten die zich bij moeilijke vraagstukken op de vlakte kunnen houden. Dit is het soort tweedeling dat ook gold in het eerste deel van de 19de eeuw: de grote staten verenigd in het Europese Concert. Zo'n hernieuwde configuratie ligt binnen de EU echter minder voor de hand. De vereiste indeling in twee helder onderscheiden klassen tekent zich minder duidelijk af dan in het verleden. De kleinere, minder gewichtige staten zullen zich in EU-kader niet zo afzijdig kunnen houden, omdat de onderlinge vervlechtingen tussen de betrokken samenlevingen daarvoor veel te ver zijn voortgeschreden.

Scenario 3: EUropa in meervoud: een serie gelaagde sectoren

Een derde scenario is gebaseerd op verdere politieke integratie en intensivering van politieke en bestuurlijke netwerken, zonder dat deze per se geformaliseerd worden. Dit leidt tot dichtere netwerken tussen de bestuurslagen van de EU, in variabele combinaties afhankelijk van het politieke thema. Ook niet-overheidsinstellingen en personen op verschillende schaalniveaus worden erin betrokken. Wat externe relaties betreft zouden deze netwerken ook wisselende vormen kunnen aannemen, afhankelijk van het onderwerp en de mate van eenstemmigheid binnen de EU. Soms treden EU-lidstaten eenstemmig op (WTO, klimaatoppen), soms apart en ieder voor zich (bijvoorbeeld in de relatie tot China), soms zelfs staan zij pal tegenover elkaar (zoals in de relatie tot de VS en Rusland).

Het grootste probleem van dit scenario is de ondoorzichtigheid van de EU als geheel. Daardoor krijgt de EU weinig legitimiteit bij de eigen burgers, is de geloofwaardigheid bij bondgenoten gering en is de mate waarin tegenstanders de EU serieus nemen klein. Toch is dit het waarschijnlijkste scenario, althans voor de korte termijn. Maar op de lange duur zal het niet bestendig blijken. Het is het meest geëigend om het gebrek aan eenstemmigheid over de doelstellingen van het Europese project te verhullen en de grote politieke, economische en culturele verscheidenheid binnen de EU te accommoderen. Tot nu toe heeft deze veelvormige aanpak in veel gevallen weliswaar niet heel snel, maar op den duur best effectief gewerkt. Dit leidt echter ook tot slachtoffers en benadeelden. Denk bijvoorbeeld aan de slachtoffers van de burgeroorlogen in voormalig Joegoslavië die het verlamde Europa niet wist in te dammen en uit te doven. Denk ook aan de boeren in ontwikkelingslanden die nog steeds de nadelige effecten van het Europese landbouwbeleid ondervinden.

De vraag blijft wanneer wij de grenzen van een dergelijk vaag politiek bouwsel hebben bereikt. De politici wilden helderheid scheppen met een grondwet maar daarvoor bleek op te veel plaatsen geen draagvlak. Terug naar de ambiguïteit van weleer is echter op den duur niet meer mogelijk. Daarvoor is het dagelijks leven van EU-burgers te zeer met de EU verweven geraakt. Er dient voortdurend rekenenschap over het reilen en zeilen van de EU afgelegd te worden. Om zinnig te kunnen discussiëren is een helder verhaal over nut, doel en richting van de Europese integratie onontbeerlijk. Of de nationale en Europese politici en media dat voor het voetlicht kunnen brengen, blijft een groot vraagteken. •