

De Europese Unie als statenverbond

De Europese Unie als statenverbond

Gedachten over de finaliteit van de Europese integratie



Rapport van de Werkgroep Europa

Alfred Pijpers (rapporteur)

Roel Kuiper

Jan Willem Sap

ISBN-10: 90-5414-106-9
ISBN-13: 978-90-5414-106-8

Inhoud

Voorwoord	7
1. Het verloren Europese paradijs	9
1.1 Klachten en fricties	9
1.2 Vertrouwensbreuk	10
1.3 De verstoorde relatie tussen burger en Europese Unie	11
1.4 Gewenst: een finaliteitsdebat	13
1.5 De Europese Unie als statenverbond	14
2. Europese finaliteit en Nederlandse buitenlandse politiek	15
2.1 Afzijdigheid en engagement	15
2.2 Constanten in het Europabeleid	16
2.3 Finaliteitstaboe	17
2.4 De bronnen van het finaliteitstaboe	18
2.5 Naar een nieuwe politieke legitimatie voor de EU	21
2.6 Amerikaanse sleutelrol	21
2.7 Terugkerende overheid	22
3. Van 'sui generis' naar statenverbond	24
3.1 Eenheidsstaat, bondsstaat, statenbond, statenverbond	24
3.2 Wat is de huidige Europese Unie?	25
3.3 Communautaire rechtsgemeenschap	26
3.4 Artikel 1 EU	26
3.5 Het statenverbond volgens het <i>Bundesverfassungsgericht</i>	27
3.6 Lidstaten 'Herren der Verträge'	28
3.7 Misbruikte subsidiariteit	29
3.8 Verdraaiing	30
3.9 Kanttekeningen bij de Europese grondwet	31
3.10 Naar een Europees statenverbond	32
4. De Nederlandse politieke gemeenschap in Europa	34
4.1 Nieuwe en oude realiteiten	34
4.2 De legitimiteit van de natie-staat	36
4.3 Politieke eenheid en soevereiniteit	37
4.4 Nationale soevereiniteit in het kader van een statenverbond	38

Ten geleide

Ten geleide

Op de startconferentie van de Nationale conventie hebben leden en adviseurs zich gebogen over de agenda van de conventie.

Daar rolden een aantal thema's uit die de conventie zou gaan behandelen. Op de eerstvolgende ledenvergadering is besloten deze thema's te verdelen over enkele werkgroepjes van leden. Deze leden kregen de vrije hand om de conventie te dienen met hun ideeën en aanbevelingen. Het eerste deel van het proces van de conventie is dus oriënterend geweest. In het tweede deel van het proces is gekeken welke van de resultaten van de werkgroepen de instemming konden krijgen van de gehele conventie en hoe de vier thema's met elkaar in verband gebracht zouden kunnen worden.

Deze voorstudies van de werkgroepen van leden en van één enkel lid zijn hier bij elkaar gebracht.

De leden Zoethout, Kuiper, Ramadan en Sap brachten een deelrapport uit over de positie van de grondwet in de samenleving.

De leden Pijpers, Sap en Kuiper brachten een deelrapport uit over de aansluiting van de Europese besluitvorming op de nationale besluitvorming.

De leden Ankersmit, Klinkers en Van Baalen brachten een deelrapport uit over de verhouding regering/parlement.

En het lid Klinkers bracht een eigen rapport uit over het functioneren van de volksvertegenwoordiging.

U treft één van deze deelrapporten hier aan. Voor de inhoud ervan is (zijn) de auteur (s) verantwoordelijk.

Ik ben zeer onder de indruk van het werk dat is verzet door deze leden.

De conventie heeft dankbaar gebruik gemaakt van de resultaten van de werkzaamheden van deze leden.

Deze vier voorstudies zijn hier bij elkaar gebracht, maar elk afzonderlijk leesbaar.

Mr. R.J. Hoekstra, voorzitter Nationale conventie.

Voorwoord

Voorwoord

Dit rapport is een discussiebijdrage over de finaliteit van de Europese integratie. Het beoogt enkele bakens uit te zetten voor de gewenste koers van de Europese Unie in de komende jaren, en de plaats van Nederland daarbinnen. Dit in de eerste plaats om, indachtig het doel van de Nationale Conventie, de burger wat meer houvast te bieden in de veranderlijke wereld van de Europese politiek. Niet om een perfect model voor de Europese samenwerking te ontwerpen. De Werkgroep Europa dankt het projectteam van de Nationale Conventie voor alle steun en medewerking, en de adviseurs Sophie van Bijsterveld en Donald Kalff voor hun commentaar op eerdere versies van dit rapport.

Het verloren Europese paradijs

1. Het verloren Europese paradijs

In maart 2007 wordt het vijftigjarig bestaan van de Verdragen van Rome gevierd. In Nederland zal dat ongetwijfeld gepaard gaan met het nodige feestgedruis, net zoals in de andere lidstaten. En terecht. Een halve eeuw Europese integratie heeft - onder een Atlantische paraplu - aanzienlijk bijgedragen tot de stabiliteit op het continent. Ook voor de welvaart en kwaliteit van onze samenleving is de Europese integratie van grote betekenis geweest. De Nederlandse verzorgingsstaat is mede mogelijk gemaakt door de groei van de Europese interne markt, en de financiële middelen die deze indirect wist te genereren voor de schatkist. Hierdoor kon een solide sociaal zekerheidsstelsel worden opgebouwd en was er ook geld voor onderwijs, volkshuisvesting, gezondheidszorg etc. Op deze wijze wist Den Haag vervolgens de natie aan zich te binden, en werd de naoorlogse, gedekoloniseerde, en verzwakte Nederlandse staat behoed voor verval.¹

Achtereenvolgende EG- en EU-verdragen zijn met grote meerderheden in Tweede en Eerste Kamer goedgekeurd en een integraal onderdeel geworden van onze nationale rechtsorde.² Bijna alle politieke partijen hebben door de jaren heen het proces van de Europese integratie uitdrukkelijk gesteund en dat geldt ook voor de publieke opinie, voor zover gemeten door opiniepeilingen.

De veelgehoorde gedachte dat de Europese integratie in de eerste decennia hoofdzakelijk werd gedragen door ambtelijke, diplomatieke en bestuurlijke elites is op zichzelf juist, zolang men maar beseft dat er tegelijkertijd onder brede lagen van de bevolking een 'permissive consensus' bestond voor het proces.³ Zeker zolang de Europese samenwerking werd gezien als een noodzakelijk antwoord op de daaraan voorafgaande oorlogsverschrikkingen, en het proces zichtbaar ten goede kwam aan handel en economie. Met de brede democratische steun in Nederland voor de Europese integratie is in pakweg vijftig jaar dus weinig mis geweest. Ook niet inzake de euro of de uitbreiding met nieuwe lidstaten. Wie daaraan twijfelt, twijfelt ook aan een halve eeuw Nederlandse parlementaire democratie.

1.1 Klachten en fricties

Dat beeld is de afgelopen paar jaar echter veranderd. Uit diverse onderzoeken blijkt dat er aardig de klad is gekomen in de relatie tussen (het merendeel van) de Nederlandse staatsburgers en de Europese Unie. In sommige peilingen wordt dat al vanaf het begin van de jaren '90 zichtbaar.⁴

¹ Vgl. Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londen, Routledge, 1992.

² De meerderheid in de Tweede Kamer die in 2001 het Verdrag van Nice goedkeurde was groter dan ooit tevoren. Alle politieke partijen, behalve de Socialistische Partij, hebben zich achter dit verdrag geschaard. Vgl. Sander Luitwieler, Alfred Pijpers, 'The Netherlands: From Principles to Pragmatism', in: Finn Laursen (ed.), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers (Constitutional Law Library), 2006, p.241.

³ Jos de Beus formuleert het als volgt: 'Decennia lang bestond er bij de meerderheid van de bevolking een positief of neutraal beeld van Europa. Dat beeld stelde onze politici in staat om betrekkelijk zelfstandig en met behulp van een keur van ambtenaren een Europees beleid te voeren zoals ooit de kolonies werden bestuurd.' Jos de Beus, *Het grote Europese gedrang. Hoe Nederland schippert tussen Europese schaalvergroting en nationalistische terugslag*, Amsterdam, Vereniging Democratisch Europa, 2006, p.13.

⁴ Jacques J.A. Thomassen, 'Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde?', in: Kees Aarts, Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005, pp.66-67. Zie ook de overzichten van Philip Everts in de achtereenvolgende edities van het *Jaarboek Vrede en Veiligheid*, Nijmegen.

De klachten zijn legio: de Brusselse besluitvorming is uiterst ondoorzichtig; er wordt onnodig geld rondgepompt voor regionale steun; de Europese regelgeving is erg fraudegevoelig; de EU bemoeit zich te veel met nationale of lokale aangelegenheden; de invoering van grote Europese projecten zoals de euro of de uitbreiding wordt over de hoofden van de bevolking heen bedisseld; de Europese buitenlandse politiek is niet effectief. Bij Europese parlamentsverkiezingen komt een grote meerderheid van het electoraat niet opdagen. Veel burgers hebben geen flauw benul van de werkwijze en bevoegdheden van de Europese instellingen.

Het is belangrijk orde te scheppen in deze baaierd van onbehagen. Hoofden en bijzaken moeten goed worden onderscheiden. Een juiste diagnose is essentieel voor de remedie(s) die we moeten aandragen voor een beter functionerende Nederlandse democratie in de Europese context. Zo zijn bepaalde klachten niet afkomstig van burgers, maar van politici en bestuurders. Het fameuze 'democratische tekort' in Europa bijvoorbeeld, bestaat veeleer in de hoofden van Europese politici en bestuurders, dan in de harten van Europese burgers. In formeel opzicht is dat tekort ook helemaal niet groot, gelet op bijvoorbeeld de invloed die nationale regeringen en parlementen hebben op de totstandkoming van de Europese verdragen, en het brede pakket aan bevoegdheden van het Europees Parlement.⁵ Een crisis bij de Europese Commissie, fraude-onderzoek in het Europees Parlement en zelfs een kordaat 'nee' tegen de Europese grondwet (bij een heel behoorlijke opkomst) zijn op zichzelf tekenen van democratisch leven. Dat geldt tevens voor allerlei tegenstellingen binnen de samenleving over voor- en nadelen van de Europese integratie.

We moeten ook oppassen tamelijk normale bestuurlijke fricties, coördinatieproblemen rond de Nederlandse inbreng in Brussel, of de onjuiste doorvoering van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving, niet te verwarren met storingen in de democratie. Van burgers hoeft ook niet verwacht te worden dat ze even sterk betrokken zijn bij de vaak nogal technische Europese regelgeving die op afstand wordt vastgesteld, als bij de onderwerpen van de binnenlandse politiek.

1.2 Vertrouwensbreuk

Toch valt moeilijk te ontkennen dat de relatie Nederlandse burger – Europese politiek de afgelopen tijd verstoord is geraakt. Nederland kent weliswaar geen radicale vormen van eurofobie zoals in Engeland, maar de eurosceptis heeft zo langzamerhand toch flink toegeslagen. De Twentse politicoloog Jacques Thomassen schrijft: 'In 2004 [het jaar van de grote uitbreiding, en van de ondertekening van de Europese grondwet] is het enthousiasme over een verdere integratie in Europa in alle landen, met uitzondering van Finland en Denemarken, in meerdere of mindere mate gedaald. Die daling is met uitzondering van Luxemburg nergens zo sterk als in Nederland. [...]

⁵ Vgl. Alfred Pijpers, *Europese politiek in Nederlands vaarwater*, Assen, Koninklijke Van Gorcum, 2005, pp.7 -24.

Het heeft er dus alle schijn van dat de burgers in de meeste lidstaten meer eurosceptisch zijn geworden en dat Nederland in deze ontwikkeling de kroon spant'.⁶ De Amsterdamse onderzoekers Kapteyn en Schijf constateerden reeds in 1996 dat de Nederlandse bevolking in meerderheid kiest voor 'behoud van autonomie, en minder integratie'.⁷ De afwijzing van de Europese grondwet door een duidelijke meerderheid van het Nederlandse electoraat op 1 juni 2005 is daarvan een onmiskenbare indicator. Het Nederlandse 'nee' mag dan op zichzelf een respectabele democratische uiting zijn, het feit dat de Nederlandse volksvertegenwoordiging in grote meerderheid vóór diezelfde grondwet was, toont inderdaad een vertrouwensbreuk van de eerste orde.

1.3 De verstoorde relatie tussen burger en Europese Unie

Volgens ons kan de verstoorde relatie tussen de Nederlandse burger en de Europese politiek in essentie worden teruggevoerd tot een drietal mankementen:

1. Reële belangenconflicten worden verdoezeld

De kloof die zo manifest zichtbaar werd op 1 juni 2005 weerspiegelt vermoedelijk reële belangentegenstellingen in de Nederlandse samenleving. Enerzijds zijn er politieke, bestuurlijke, maatschappelijke, en financieel-economische elites, met overigens een niet onaanzienlijke aanhang onder de bevolking, die grote belangen hebben bij verdergaande Europese integratie, en daar ook een sterk voorstander van zijn. Anderzijds blijken brede lagen van de Nederlandse bevolking daar zeer huiverig tegenover te staan.

Overigens betreft het hier niet een simpele tegenstelling tussen 'elite' en 'massa'. Ook onder de tegenstanders van de Europese grondwet bevonden zich tal van academici, docenten, journalisten, en bestuurders.⁸ De tegenstelling betreft niet zozeer bepaalde beleidsdossiers (waar een politiek systeem prima mee kan leven), maar een fundamenteel verschil van mening over de gewenste koers van het Nederlandse Europa-beleid, en de mate waarin wij onze nationale soevereiniteit willen afstaan aan (of delen met) de Europese Unie.

Pro of contra verdere Europese eenwording gaan vooral over de zeer wezenlijke politieke notie van zeggenschap, en niet zozeer over allerlei specifieke economische voor- en nadelen. Naarmate de EU zich op bredere politieke terreinen is gaan begeven, is dat zeggenschapsconflict acuter geworden.

In de eerste naoorlogse decennia lag de nadruk nog op het bewaren van de vrede, op wederopbouw en op economische samenwerking als centrale motieven voor de Europese integratie. Niemand die daar een probleem mee had. Tegenwoordig waaiert de bemoeienis van 'Brussel' uit over een breed aantal beleidsterreinen, en deze lijkt, tot ergernis van de burger, ook

⁶ Jacques Thomassen, a.w., pp.72-73.

⁷ Paul Kapteyn, Bert Schijf, *Europa, Ja, Nee, Geen Mening*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1996, p.7.

⁸ Uit een enquête in het tijdschrift *Binnenlands Bestuur* (20 mei 2005) aan de vooravond van het referendum blijkt dat 44% van de ondervraagde Nederlandse ambtenaren en bestuurders het voornemen had tégen de Europese grondwet te stemmen. Vgl. R.J.G.M. Widdershoven, 'De betekenis van de Europese grondwet voor het Nederlandse bestuur', in: H.-M.Th.D. ten Napel, W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*, Deventer, Kluwer, 2005, p.39.

onverhoeds door te dringen tot allerlei aspecten van het dagelijkse leven: van kinderspeelplaatsjes tot de kwaliteit van het zwemwater; en van de samenstelling van verf tot het management van dierentuinen.

Bij nader toezien blijkt die Brusselse invloed nogal mee te vallen (de desbetreffende regelgeving sluit meestal nauw aan bij de reeds bestaande nationale voorschriften), maar de bevolking krijgt het gevoel overvallen te worden. Het 'nee' tegen de Europese grondwet had niet zozeer betrekking op specifieke onderdelen van het verdrag (zo baanbrekend was dat immers niet), maar vormde een afwijzing van onstuitbare Europese bemoeizucht, zoals gesymboliseerd door het Europese constitutionele project.

Voor een goed functioneren van de Nederlands-Europese bestel is het essentieel dat dit tamelijk principiële belangenconflict tussen 'meer' en 'minder' Europa als zodanig wordt onderkend en aan de kaak gesteld. De Europese en nationale voorlichtingsdiensten hebben te veel de neiging om die tegenstelling te maskeren, en volstrekt redelijke bezwaren tegen voortgaande Brusselse invloed te diskwalificeren. Beide 'kampen' (om het schema maar even simpel te houden) hebben zeer legitieme belangen, die alleen door middel van een open politiek debat met elkaar in het reine kunnen komen. Dat laatste is niet alleen een kwestie van betere voorlichting en communicatie. Zeker niet wanneer die voorlichting bedoeld lijkt om de belangentegenstellingen te verdoezelen. Bovendien: méér informatie over de EU betekent niet automatisch dat de burger die EU ook meer gaat waarderen. Naarmate de Nederlandse kiezers meer informatie kregen over de Europese grondwet, steeg aan de vooravond van het referendum het aantal potentiële nee-stemmers. Die miljoenen staatsburgers zijn dus minder 'onwetend' dan allerlei Haagse en Brusselse instanties soms denken.

2. Afbakening Nederland - Europese Unie onduidelijk

Een tweede belangrijk mankement is naar onze mening de ondoorzichtige en ingewikkelde context van de Europees-nationale besluitvorming. Die vormt een belemmering voor een enigszins 'normale' politieke betrokkenheid en participatie, zelfs indien we er vanuit gaan dat die Europese participatie normaal gesproken lager ligt dan in de nationale politiek. Wanneer burgers niet meer weten wanneer, waar, en door wie beslissingen worden genomen, zal hun belangstelling voor het politieke proces afnemen, en hun neiging om dat proces te beïnvloeden eveneens. Het byzantijnse complex van Europese-nationale instellingen, raden, werkgroepen, commissies, 'comitologiecomités' e.d., fungeert wat dat betreft als een soort moerasbarrière voor een ordelijke publieke betrokkenheid bij de Europese zaak. Vooral de verticale afbakening van bevoegdheden (tussen Nederland en de Europese Unie) wordt door velen ervaren als een bron van politieke onzekerheid en irritatie. Mede hierdoor blijft de legitimiteit van de Europese instellingen (vooral de vertegenwoordigende) duidelijk achter bij die van de Nederlandse staat.

3. Ontbrekende visie op het politieke eindpunt van het Europese integratieproces

Een derde tekort is dat in Nederland (noch in de meeste andere EU-lidstaten) de gewenste politieke eindtermen van het Europese integratieproces nooit (goed) zijn gedefinieerd. Nederland is al ruim een halve eeuw toegewijd lid van de Europese Gemeenschappen en de latere Europese Unie, maar achtereenvolgende regeringen zijn in al die jaren uitermate kopschuw geweest om een soort politiek eind- of tussenstation voor het Europese integratieproces te formuleren, in welke (con)federale of unitaire vorm ook. Aanvankelijk werd wel expliciet gesproken over het ideaal van een 'federaal' Europa. In de jaren '50 en '60 bestond bij politieke partijen en in regeringskring een principiële bereidheid tot verdere soevereiniteitsoverdracht in EG-kader. Maar het bleef bij het uitdragen van een principe; een duidelijk politieke invulling (bevoegdheden, instellingen e.d.) heeft het federale ideaal in die tijd nauwelijks gekregen. Aan het begin van de jaren '90 is het - ook verbaal - een zachte dood gestorven.

De supranationale elementen in EGKS en EEG werden in eerste instantie gerechtvaardigd vanuit het thema 'geen oorlog', terwijl al spoedig de functionele vereisten van douane-unie en interne markt de opbouw van de Europese instellingen en hun bevoegdheden gingen dicteren. Later kwamen daar, vanuit hoofdzakelijk functionele overwegingen, de tweede en derde pijler bij. Daarnaast is de inrichting van de Europese Unie ook sterk beheerst geweest door de imperatieven van het Europese recht.

Dit gebrek aan politieke finaliteit begint de regering nu op te breken. Burgers hebben het gevoel in een voortdurende trein zonder remmen te zitten. Zij hebben in hoog tempo grote Europese projecten (voltooiing interne markt, invoering euro, de toetreding van tien nieuwe lidstaten, een ontwerp voor een Europese Grondwet) voor de kiezen gekregen, en aan dat proces lijkt maar geen einde te komen. Er komen nog steeds nieuwe leden bij de club. Met Turkije zijn de besprekingen al begonnen en een volgende Europese verdragsronde zal ook niet lang op zich laten wachten.

Wij kunnen ons dan ook goed vinden in de analyse die Atzo Nicolai als staatssecretaris van buitenlandse zaken gemaakt heeft van de uitslag van het referendum. Nicolai zei tijdens een redevoering in Den Haag op 11 juli 2005: 'Door het einddoel van de Europese integratie bewust buiten bespreking te houden, is hun [Nederlandse] argwaan alleen maar groter geworden. Misschien is nu de tijd gekomen dit taboe te doorbreken en de discussie over het einddoel aan te gaan'.⁹

1.4 Gewenst: een finaliteitsdebat

Om het vertrouwen van de Nederlandse burgerij in Europa te herstellen is het noodzakelijk om de drie hierboven gesignaleerde problemen te ondervangen.

⁹ Atzo Nicolai, Bescheiden, eerlijk en ambitieus. Naar een nieuw Europa voor de burgers, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2005, www.minbuza.nl. Zie ook H.-M.Th.D. ten Napel, 'Liever Monnet dan Metternich? De Haagse visie op het beginsel van het institutioneel evenwicht', in: H.-M. Th.D. ten Napel, W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*, Deventer, Kluwer, 2005 (Publikaties van de staatsrechtkring nr. 24), p.19.

De Werkgroep Europa van de Nationale Conventie bepleit hiertoe een debat over de politieke finaliteit van de Europese integratie. Zij is van mening dat de definiëring van een soort – voorlopig – eindstation voor het integratieproces de drie bovengenoemde euvelen kan helpen ondervangen.

Zo'n concrete Europese constructie, met duidelijke politieke begrenzingsen, en een heldere afbakening van zowel de nationale als Europese staatsmacht, kan onder de bevolking gevoelens van onzekerheid wegnemen over de onbestemde koers van het Europese integratieproces. Burgers hoeven dan niet langer bevreesd te zijn dat 'Brussel' sluipenderwijs de zeggenschap van, en binnen, de nationale staat zal aantasten. Op deze wijze kan ook aan ontwrichtende belangentegenstellingen rond de Europese integratie een halt worden toegeroepen. Wel zal uiteraard het bepalen van de finalité politique gepaard (moeten) gaan met intensieve politieke debatten over de toekomst van de EU en de plaats van Nederland daarbinnen.

1.5 De Europese Unie als statenverbond

De Werkgroep Europa denkt hierbij aan een Europees statenverbond als een - voorlopig – eindpunt voor de huidige Europese Unie. Een statenverbond is een internationale organisatie die het midden houdt tussen een alliantie (zoals de NAVO) en een federale staat (zoals de Duitse Bondsrepubliek of de Verenigde Staten van Amerika). Het begrip is eerder gebruikt door het *Bundesverfassungsgericht* in zijn oordeel over het Verdrag van Maastricht, en door Joschka Fischer in zijn welbekende rede op de Humboldt-Universiteit in mei 2000.¹⁰ Het begrip 'verbond' wordt ook reeds gehanteerd in de preambules van de Europese verdragen, maar dan als een verbond van volkeren, niet van staten.

Het doel van de Werkgroep is niet om met het begrip 'statenverbond' de meest ideale blauwdruk van het toekomstige Europa te leveren. Het gaat om de aanzet tot een finaliteitsdebat, niet om een poging die finaliteit tot in de finesses in te vullen.

Dit rapport ziet er verder als volgt uit: in hoofdstuk 2 wordt nagegaan in hoeverre een finaliteitsdebat zich verdraagt met de tradities in het Nederlandse Europabeleid. In hoofdstuk 3 worden nadere argumenten naar voren gebracht om de Europese integratie in de richting van een statenverbond te sturen. In hoofdstuk 4 tenslotte volgt een bespiegeling over de betekenis van de Nederlandse staat in de huidige Europese context.

¹⁰ Joschka Fischer, 'Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration', *Integration*, Jg. 23 Nr.3, 2000. De denkbeelden van Fischer gaan dus een federale fase verder dan die in het onderhavige rapport.

Europese finaliteit en Nederlandse Buitenlandse politiek

2. Europese finaliteit en Nederlandse Buitenlandse politiek

Een – voorlopig – Europees eindstation zoals een ‘statenverbond’ beoogt een baken te verschaffen voor de Nederlandse opstelling in de Europese Unie, en de burger wat meer houvast te bieden inzake het Europese integratieproces. Maar past zo’n politieke constructie wel in de tradities van het Nederlandse Europabeleid?

2.1 Afzijdigheid en engagement

Nederland is onmiskenbaar een Europese staat, maar deze heeft zich in mentaal en diplomatiek opzicht veelal met de rug naar het continent gekeerd. De blik ging het liefst zeewaarts. Eeuwenlang waren de handel overzee en koloniale expansie essentieel voor onze economie, en deze hebben ook een belangrijk aandeel geleverd in de Nederlandse staatsvorming en identiteit. Koloniale belangen leidden niet alleen tot mondiale diplomatie en oorlogvoering, maar ze hebben tegelijkertijd ook altijd in hoge mate de Nederlandse opstelling binnen Europa bepaald.

Aan ontwerpen voor een Verenigd Europa hadden we een broertje dood. Zeker als die uit de koker kwamen van naar hegemonie strevende ‘zonnekoningen’. Zulke constructies zouden immers afbreuk doen aan onze zwaar bevochten autonomie, de vrije handel aan banden leggen, de geestelijke vrijheid verstikken, en Nederland ondergeschikt maken aan de grote mogendheden.

Na de glorie tijd van de Republiek werden veiligheid, handelsbelangen en bezit van Nederlands-Indië gewaarborgd door neutraliteit en de nadruk op internationaal recht. Militaire allianties en ententes werden geschuwd. Gaandeweg werd het Duitse achterland een economische factor van belang, maar in politiek- strategische zin bleef de anticcontinentale inslag.

Door de schokken van de Duitse – en Japanse – bezetting, en de geopolitieke realiteit van de Koude Oorlog moest Nederland zowel in politiek-militair – als ook mentaal - opzicht afscheid nemen van zijn geliefde Europese afzijdigheidspolitiek.¹¹ In eerste instantie gebeurde dat, samen met Frankrijk, Engeland, België, en Luxemburg, door middel van de Westerse Unie (1948), maar al snel dwong de Sovjetdreiging tot Amerikaanse militaire protectie. De NAVO werd vervolgens de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid. Binnen deze ‘liga van zeemogendheden’ zoals Joseph Luns de alliantie eens genoemd heeft, met aan het hoofd een dominante supermacht die de

¹¹ Onlangs heeft voormalig diplomaat Charles Rutten nog eens aardig die mentaliteitsomslag gememoreerd. Zie Charles Rutten, *Aan de wieg van Europa en andere Buitenlandse Zaken. Herinneringen van een diplomaat*, Amsterdam, Boom, 2005, pp. 16-18.

ongelijkheid tussen de grote en kleine Europese landen enigszins maskeerde, waren wij maar al te graag een trouwe bondgenoot.¹² Dat is tot op zekere hoogte nog steeds het geval, ondanks de strategische veranderingen na de ineenstorting van het Sovjetrijk.

Tegelijkertijd zocht Nederland na de oorlog in Europese kring naar partners voor economisch herstel en samenwerking. Het traumatische verlies van Indië, waardoor een 'plechtanker van het Nederlandse volksbestaan' was weggeslagen, vormde een extra motivatie voor de nieuwe Europese oriëntatie. Deze voltrok zich aanvankelijk in Benelux-verband, waar pionierswerk werd verricht voor een douane-unie, als ook in het Marshall-kader.

Het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) uit 1951 tilde de Europese samenwerking vervolgens op een hoger supranationaal plan. Dat was ook de bedoeling van de Europese Defensie Gemeenschap. Toen deze echter strandde in de Franse volksvertegenwoordiging werd daar in Den Haag nauwelijks om getreurd. Daarvoor was het te veel een politiek-militair project. Verdergaande economische integratie leek een veel betere optie. Nederland speelde in de persoon van minister Beyen een belangrijke rol bij de *relance européenne*, die in 1957 resulteerde in de Verdragen van Rome (EEG en Euratom). Zo werd de kiem gelegd voor een Europese gemeenschap, die in de afgelopen halve eeuw is uitgegroeid tot het primaire referentiekader voor onze economie en voor talrijke aspecten van onze binnen- en buitenlandse politiek.

2.2 Constanten in het Europabeleid

Het Nederlandse Europabeleid wordt sinds die beginjaren gekenmerkt door een opvallende reeks constanten: veiligheid en defensie primair in Atlantisch verband; géén behoefte aan een sterke Europese politieke en militaire unie; prioriteit van de Europese samenwerking ligt op het gebied van markt en economie; benadrukking van het belang van een communautaire rechtsorde; een centrale beleidsinitieërende rol voor de Europese Commissie; meer bevoegdheden voor het Europees Parlement; samenwerking op de gebieden van externe en interne veiligheid moet intergouvernementeel; vóór uitbreiding met nieuwe lidstaten. Gaandeweg zijn er pragmatische elementen toegevoegd aan deze communautaire orthodoxie: de Europese Raad werd allengs geaccepteerd als politiek-sturend orgaan voor de Unie; er kwam meer ruimte voor Europese militaire samenwerking; en de communautaire methode is aangevuld met 'neo-bilateralisme', en 'open coördinatie'. Aan het automatisme van de uitbreiding is een halt toegeroepen. In wezen is de Nederlandse opstelling in EG en EU echter niet veel veranderd. Ze is door de jaren heen alleen zakelijker en pragmatischer geworden, niet het minst ook op budgettair gebied.

¹² Zie voor de klassieke vindplaats: Alfred van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960 – 1971*, Baarn, In den Toren /Anthos, 1974.

2.3 Finaliteitstaboe

Wat ook is gebeven is de weigering van zowel regeringen als politieke partijen om serieus na te denken over de staatkundige eindtermen van het Europese integratieproces. Zelfs in de jaren dat de term 'federaal' nog regelmatig opdook in regerings- en kamerstukken, is nooit aangegeven wat precies met dit begrip bedoeld werd, afgezien van het principe van soevereiniteitsoverdracht. Het begrip federaal werd veeleer als een geloofsartikel gehanteerd dan als een aanduiding van een Europees eindstation met een welomschreven machtsverdeling tussen de centrale (Brusselse) en decentrale (nationale) organen, en concrete staatsinstellingen.¹³

Symptomatisch zijn in dit verband ook de Nederlandse bezwaren tegen een soort bevoegdhedencatalogus voor de EU. Die kwamen goed naar voren tijdens de beraadslagingen over het Europese grondwettelijk verdrag. In de Europese Conventie werd een aparte werkgroep met dit onderwerp belast, en het uiteindelijke Ontwerp-Verdrag bevat dan ook een overzicht van de bevoegdheidsverdeling binnen de (toekomstige) Europese Unie. Dat overzicht vormt overigens niet meer dan een betere codificatie van de nogal verbrokkelde artikelen over deze materie in de bestaande verdragen, en is erg vaag en algemeen.

Nederland had zich, evenals andere lidstaten, verzet tegen een al te exacte en 'finale' lijst. Het mocht zeker geen echte *Kompetenzkatalog* worden zoals de Bondsrepubliek Duitsland die bijvoorbeeld kent. De regering was beducht dat de EU in een beweeglijke wereldeconomie, met onvoorspelbare ontwikkelingen in wetenschap en technologie, aan slagvaardigheid en flexibiliteit zou inboeten door een al te nadrukkelijke fixatie van Europese en nationale bevoegdheden in een moeilijk herzienbare verdragstekst. Zij vindt een 'heldere taakafbakening tussen de lidstaten en de EU van groot belang', maar er moet worden gewaakt voor een 'te rigide bevoegdheidsafbakening waardoor verstarring of regressie van het integratieproces kan optreden'.¹⁴

Staatssecretaris van buitenlandse zaken Atzo Nicolai had het dus bij het rechte eind toen hij vorig jaar constateerde dat er in Nederland een 'finaliteitstaboe' heerst (zonder er overigens toe over te gaan dit taboe te doorbreken).¹⁵

¹³ Wel bepleitte de PvdA in de jaren '50 een Europese 'constitutionele federatie'. Zie Gerrit Voerman, 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie', in: Kees Aarts, Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005, p. 46. Ook D66 beschrijft geen eindtermen in haar pleidooi voor een 'Verenigde Staten van Europa'. Zie Boris Dittrich, Sophie in 't Veld, Lousewies van der Laan, *De Verenigde Staten van Europa. Pamflet voor een transparante, slagvaardige en toekomstgerichte Europese Unie*, Den Haag, D66 Tweede-Kamerfractie, december 2005.

¹⁴ *De Staat van de Europese Unie 2001*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p.26.

¹⁵ Helemaal taboe is het onderwerp overigens niet in Den Haag. De regering schrijft in *De Staat van de Europese Unie 2001*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 17: 'In welke richting dient de Unie zich uiteindelijk te ontwikkelen? Welke staatkundige of andere structuren zijn denkbaar en realiseerbaar voor een sterk vergrote Unie die steeds meer ingrijpt in het dagelijks leven van Europeanen? Wat is de gewenste verhouding tussen de Unie en de lidstaten zelf? Dit perspectief, wel aangeduid als de politieke finaliteit van de Unie, betreft het brede kader van het integratieproces en de institutionele vormgeving in het Europa van de toekomst'. Dit perspectief is nooit systematisch ingevuld, maar de regering formuleerde een paar jaar geleden reeds wel een paar uitgangspunten voor een finaliteitsdebat. Zij benadrukt dat naar haar oordeel 'ook op termijn de unieke institutionele structuur en werkwijze de kern moeten blijven vormen van de Europese Unie'. Tegelijkertijd stelt zij: 'De regering is zich bewust dat de nationale staat nog steeds het kader bij uitstek vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt. Alleen al daarom is het streven niet gericht op het tot stand brengen van een Europese superstaat'. *De Staat van de Europese Unie 2001* pp. 17,25.

2.4 De bronnen van het finaliteitstaboe.

Deze Nederlandse huiver voor 'finale' Europese constructies vindt zijn oorsprong in diverse factoren:

1. De Europese utopie.

Om te beginnen heeft de eeuwenoude Europese gedachte zelf een nogal oneindig en utopisch karakter. De 'eeuwige vrede' was de steeds terugkerende droom in het oorlogvoerende en verscheurde Europa. Sommige eenwordingsprojecten hadden weliswaar concrete politieke contouren, maar ze waren allemaal even idealistisch als onrealiseerbaar.

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg dit Europese ideaal een krachtige nieuwe impuls. De West-Europese staten en hun leiders stelden alles in het werk om de grote humanitaire catastrofes van de twintigste eeuw voorgoed ongedaan te maken. Tal van naoorlogse Europese politici en hun 'waterdragers' hadden zelf een actieve rol in het verzet tegen de nazi's gespeeld, of waren het slachtoffer geweest van vervolging of ballingschap.¹⁶ Zij zagen het Europese eenheidsideaal als een diep-morele noodzaak, die oorlog eens en vooral onmogelijk moest maken. Maar een echt federaal Europa bleek al spoedig een fata morgana; en de Europese beweging werd een doel op zichzelf, zonder een duidelijk eindpunt. De Franse premier Dominique de Villepin heeft deze onbestemde, utopische visie op de Europese eenwording onlangs fraai onder woorden gebracht door Europa op te vatten als een 'droom op reis'.¹⁷

In de preambules van de Europese verdragen wordt deze 'oneindige' impuls treffend verwoord door het ideaal van 'een steeds hechter verbond van de volkeren van Europa'. Die nogal apolitieke notie heeft eigenlijk altijd het naoorlogse Europese integratiestreven beheerst, en een ordentelijk finaliteitsdebat verhinderd, zeker in Nederland.

2. Dynamiek en autonomie van de markt.

Het finaliteitstaboe wordt in de tweede plaats teweeggebracht door de centrale positie van de interne markt in het Europese integratieproces. Vanouds heeft het liberale vrijhandelsoptimisme een belangrijk aandeel gehad in de Europese (en mondiale) utopieën over vrede en internationale samenwerking. Handel en economische verstrengeling leiden tot toenemende welvaart voor alle partijen en maken oorlogen onlogisch en contraproductief, zo gaat deze gedachte. Volgens Britse liberale denkers als Richard Cobden en Norman Angell zou een stelsel van onbelemmerde Europese vrijhandel de rol van staten en hun instellingen (zoals legers) in het internationale verkeer praktisch overbodig maken. Franse filosofen als Saint-Simon en Jean Baptiste Say voorspelden soortgelijke functies voor wetenschap, techniek, en de moderne industrie. Zij suggereerden dat Europa het best bestuurd kon worden door wetenschappers of managers. Het primaat van de politiek

¹⁶ Hans H.J. Labohm (red.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

¹⁷ Jorge Semprún, Dominique de Villepin, *L'Homme Européen*, Paris, Plon, 2005, p. 43.

kan dan plaatsmaken voor het primaat van de economie en de techniek. David Mitrany benadrukte eveneens het belang van technisch-functionele organisaties voor de Europese samenwerking. Iets daarvan zien we nog steeds terug in de Europese Commissie, met haar onafhankelijke, technocratische opzet en haar talrijke expert-comités.

Dit economisch-geïnspireerde vooruitgangsgeloof heeft ook anderszins zijn sporen nagelaten in de naoorlogse Europese integratie. Hoewel de opzet van de EGKS mede een politieke achtergrond had ('nooit meer oorlog'), zijn de daaropvolgende Europese verdragen hoofdzakelijk toegesneden op de vereisten van een goed-functionerende interne markt, en de daarvoor noodzakelijke flankerende beleidsterreinen, de EMU inclusief.

De voornaamste instellingen, bevoegdheden en beleidsterreinen zijn in elk geval niet opgezet vanuit een systematische staatkundige visie. Politieke sectoren als de buitenlandse politiek, of de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn veeleer als een soort aanhangsel van de interne markt in het leven geroepen, dan als kerngebieden van een Europese politieke entiteit. Met als resultaat een uiterst omslachtig apparaat op bijvoorbeeld het gebied van de Europese buitenlandse politiek, een terrein dat in andere federale constructies vaak een heel centrale – en gecentraliseerde – plaats inneemt.¹⁸ Ook de EMU ontbeert op de keper beschouwd een geëigend politiek-institutioneel gezagskader.

Deze liberale integratie-tendenzen werden verder geaccentueerd door de hoge vlucht die de marktideologie nam in het post-communistische tijdperk. Europa moest in toenemende mate meedingen in een open globaliserende wereldeconomie. Deregulering en privatisering deden mede in de Europese context opgeld en hebben ook op dat niveau geleid tot de roep om minder bureaucratie, administratieve procedures, en regels. In de dominante liberale visie moet de invloed van Brussel zich beperken tot het runnen van de markt en het corrigeren van de verstoringen daarin. Bolkestein bijvoorbeeld wil niet verder gaan dan de EMU, en rekent bijvoorbeeld sociale zekerheid, directe belastingen, en buitenlandse politiek niet tot de kerntaken van de EU.¹⁹ De liberalen hebben dus wel een zeker finaliteitconcept, maar dat is functioneel bepaald door de dynamiek van markt en economie, en kent geen vastomlijnde politieke contouren, noch ook een politieke prioriteitsstelling vanuit andere dan economische overwegingen. Handelsnatie Nederland, dat enorm geprofiteerd heeft van een in menig opzicht onbegrensde Europese markt, zit goeddeels op dezelfde lijn.

De voortdurende uitbreiding van de Unie noodde al evenmin tot een finaliteitsdebat. Die heeft weliswaar tot diverse institutionele en beleidsmatige verdiepingen geleid, maar ook het primaat van de staatkundige Europese vormgeving belemmerd. In een Europese Unie van 25 of meer lidstaten

¹⁸ De hybride positionering van de Europese minister van buitenlandse zaken, die zowel de Raad voor Externe Betrekkingen van de Unie moet voorzitten, en tevens als Vice-Voorzitter plaatsneemt in de Europese Commissie, valt rechtstreeks toe te schrijven aan het ontbreken van een politieke Europese architectuur.

¹⁹ Frits Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Tielt, Lannoo, 2004, pp. 9-31.

vormt zoiets als een echte federatie een wijkend perspectief. Dat kan ook een Europese Grondwet niet maskeren.

3. Veiligheid in Atlantisch verband.

Bovendien heeft ook de welbewuste keuze voor het veiligheidsprimaat van de NAVO altijd de optie van een echte politieke en militaire Europese unie geblokkeerd. Nederland is de laatste tijd weliswaar bereid tot nauwere militaire samenwerking in EU verband, en ook onze buitenlandse politiek wordt al geruime tijd primair in dat kader geformuleerd, maar de Atlantische verbondenheid is gebleven, evenals de tegenzin in een echt politiek en militair gezagscentrum in Brussel.

4. Anticontinentale reflexen.

In Nederland werkt vermoedelijk ook de anticontinentale traditie door in het finaliteitstaboe. Door de afkeer van hegemoniale Europese projecten, en de jarenlange afzijdigheid van Europese militaire allianties en machtspolitiek, is ons politieke denken over Europese staatkundige constructies slecht ontwikkeld. Een Europese supermacht, met een navenante rol in de wereldpolitiek is ons vreemd, en niet alleen omdat die afbreuk zou kunnen doen aan de Atlantische samenhang.

Indirect speelden deze gevoelens waarschijnlijk ook mee bij de afwijzing van de Europese grondwet, die door zijn Franse aansturing en zijn constitutionele opsmuk enigszins de allure had van een *grand dessein*. Van meet af aan stuitte het Europese constitutionele project in Nederland op scepsis, ook in regeringskring. Dat begon al bij de beroemde Humboldt-rede uit 2000 van Joschka Fischer, een van de wegbereiders voor het Europese grondwettelijk debat. Minister van buitenlandse zaken Jozias van Aartsen zei in reactie hierop dat Europa geen behoefte had aan vergezichten. Men krijgt soms de indruk dat Den Haag wel ingenomen is met irreële Europese blauwdrukken. Die kunnen immers gelijk in de prullenmand. Voor een Europees statenverbond, dat veel dichterbij de Europese politieke realiteit blijft, ligt dat hopelijk anders. Daarvoor bestaat niet het excuus van het Europese luchtkasteel.

Ook in de Europese Conventie was deze Nederlandse scepsis merkbaar. Dit gezelschap werd veeleer als een wat omslachtig instrument voor noodzakelijke verdragsherzieningen beschouwd dan als een constituerende vergadering. (Niet helemaal ten onrechte overigens). Doelstellingen van de Unie, het vraagstuk van de subsidiariteit, de afbakening van bevoegdheden, of het budgettaire veto werden in elk geval niet vanuit een principiële constitutionele optiek behandeld, maar vanuit de commerciële zakelijkheid waarmee Nederland zich altijd in Brussel heeft opgesteld.²⁰ De president van de Europese Conventie, Valéry Giscard d'Estaing werd in Den Haag schamper 'de zonnekoning' genoemd. Het 'nee' van de Nederlandse bevolking had dus

²⁰ Vgl. Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho, Bas Limonard, (red.) *Nederland en de Europese grondwet*, Amsterdam, Amsterdam University Press /Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003.

tevens wortels in de traditionele Haagse politiek, die wars is van uitgesproken Europese politieke projecten, in het bijzonder die met Franse oormerken.

5. De voordelen van 'constructive ambiguity'.

Volgens sommigen lukt de Europese samenwerking het best wanneer de lidstaten niet duidelijk maken wat ze precies willen. Een definitie van een einddoel stelt belangentegenstellingen op scherp, en leidt makkelijk tot principiële fricties en blokkades. Je kunt beter wat vaag blijven over de Europese einddoelen, en ondertussen blijven werken aan de vooruitgang op concrete beleidsterreinen.²¹ Ook in Den Haag komt men deze opvatting tegen. Een diffuse, licht-utopische visie op 'Europa' heeft lange tijd ook goed gewerkt als een bindmiddel in de - verzuilde - binnenlandse politiek, en als een gemeenschappelijk credo voor de sociale partners.

6. Primaat van de rechtsontwikkeling.

Tenslotte is het Nederlandse Europa-beleid in 'ideologisch' opzicht altijd sterk beheerst geweest door de beoefenaars van het Europese recht. In hun denkwereld is de vorming van Europees recht een doel op zichzelf, dat afgezien van verwijzingen naar de Tweede Wereldoorlog, geen 'hogere' politieke rechtvaardiging behoeft. De koers van de rechtsontwikkeling is bepalend voor de Europese staatsvorming, niet andersom.²²

2.5 Naar een nieuwe politieke legitimatie voor de EU

Het finaliteitsdenken past dus allerminst in de Europese tradities van de Nederlandse buitenlandse politiek. We zijn echter van mening dat bovenstaande punten zo langzamerhand veel van hun geldigheid hebben verloren, en dat er nieuwe rechtsvaardigingsgronden nodig zijn voor de Europese integratie.

Om te beginnen het 'nooit –meer-oorlog' motief. Het staat buiten kijf dat de transformatie van een door oorlogen geteisterd continent in een ordentelijke Europese Unie een historische verdienste van de allereerste orde blijft. Maar voor steeds verdergaande integratie is dit motief niet toereikend. Men kan moeilijk volhouden dat zonder een grondwet de Europese Unie weer ten prooi valt aan chaos en geweld.

2.6 Amerikaanse sleutelrol

Daarbij moet tevens bedacht worden dat de instrumentele betekenis van de EG/EU voor vrede en veiligheid in Europa soms wordt overschat. De vrede in Europa werd in 1945 door de geallieerden afgedwongen, de Amerikanen en Russen voorop. Auschwitz is bevrijd door het Rode Leger, niet door de Europese Commissie. En de unieke Frans-Duitse samenwerking kon slechts opbloeien onder een Amerikaanse atoomparaplu. In de jaren '80 werd de Sovjetunie op de knieën gedwongen door vooral Amerikaanse economische en militaire druk, niet primair door toedoen van de EG.

²¹ Jan Rood, 'Naar een hernieuwd Europees pragmatisme', *Internationale Spectator*, jrg. 60 nr.6, juni 2006, pp. 294-95. Vgl. Mendeltje van Keulen, 'Nederlands Europabeleid: de moeizame weg van vorm naar inhoud', *Internationale Spectator*, jrg.60 nr.6, juni 2006, pp.297-300.

²² Vgl. de Utrechtse oratie van Sacha Prechal, *Juridisch cement voor de Europese Unie*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, pp.30-1.

Amerikaanse kernraketten in Europa speelden daarbij een essentiële rol, wapens die door enkele EU-landen werden geweerd. Diverse EU-lidstaten (zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, en Nederland) verzetten zich aanvankelijk ook tegen de Duitse hereniging. De Amerikaanse president moest daarbij de doorslag geven.

De EU claimt graag dat de toetreding van de voormalige communistische staten uit Midden- en Oost-Europa in 2004 een historisch einde maakte aan de deling van Europa, maar die historische omslag was al in 1989/1990 bereikt. De uitbreiding van de EU was daarvan slechts een – zeer lovenswaardige – bevestiging. Overigens heeft de ‘historische’ uitbreiding van 2004 nog geen eind weten te maken aan de deling van Cyprus, een van de meest hardnekkige etnische conflicten in Europa. Maar dat kan nog komen wanneer in de toekomst ook Turkije toetreedt.

In de jaren '90 van de vorige eeuw hebben de Amerikanen eveneens een sleutelrol gespeeld bij Europese veiligheidskwesties, van de Balkan tot Noord-Ierland. Europa is in vijftig jaar inderdaad omgesmeed tot een zone van vrede en veiligheid, maar dat is evenzeer, of misschien nog wel meer, de verdienste van de VS dan van de EU. In Europese regeringskring, evenals in de Europese publieke opinie, wordt dat de afgelopen tijd wel eens vergeten, bij alle kritiek op het Amerikaanse optreden in de wereld en diverse internationale organisaties. Wel heeft de Europese integratie, binnen een Atlantisch kader, een essentiële rol gespeeld bij de verdieping en stabilisering van de Europese samenwerking, zodanig dat oorlog hoogst onwaarschijnlijk is geworden. Maar het lijkt geen twijfel dat een eventueel Europees statenverbond mede in Atlantisch kader vorm zal moeten krijgen.

2.7 Terugkerende overheid

Verder behoeft ook het liberale vooruitgangsgeloof een politieke correctie. In Nederland en andere lidstaten bestaat een wijd verbreid gevoel dat er paal en perk moet worden gesteld aan de ongebreidelde marktwerking, zeker in publieke sectoren als de volksgezondheid, de volkshuisvesting, het onderwijs, of de ruimtelijke ordening. Deregulering en privatisering in de openbare nutsbedrijven (energie, posten, telecommunicatie, kabel-tv, watervoorziening, spoorwegen) dreigen te ver door te schieten. De oprukkende markt heeft geleid tot wildgroei van allerlei vage semipublieke instanties, die moeilijk te controleren zijn. Sommige politieke partijen bepleiten onomwonden voor een *terugkerende* overheid, en een betere afbakening van het publieke en private domein.

In het Europese vlak zou deze roep zich logischerwijs moeten vertalen in een pleidooi voor een sterkere Europese overheid. Daarvan is echter nauwelijks sprake. De EU wordt nauw met de ontspoorde markt geassocieerd, dus de macht van ‘Brussel’ moet juist worden teruggedrongen.

De roep om meer overheidsbemoedening is bijna exclusief nationaal gericht. De expansiezucht van de Europese overheid moet aan banden worden gelegd via subsidiariteit en renationalisering van gemeenschappelijk Europees beleid (op het gebied van de landbouw of de structuurfondsen). Een revisie van de onbeperkte marktideologie dwingt dus tot een herbezinning op zowel de taken van de EU als op die van de nationale staat.

Een 'steeds hechtere' Europese eenwording is daarbij geen geschikte leidraad, althans niet in de staatkundige zin. Een vaag Europees ideaal, dat een prominente rol speelt in de nationale politiek en samenleving, verdraagt zich ook moeilijk met de moderne eisen van politieke rationaliteit en *accountability*. En de opbouw van een stabiele Europese rechtsorde als tegenpool van oorlog is wat anders dan een vrijbrief voor welhaast automatische Europese rechtsontwikkeling in het nationale domein.

De van oorsprong nogal apolitieke legitimatie van de Europese integratie in Nederland voldoet niet meer. Het finaliteitstaboe moet worden doorbroken. Op korte termijn vergt dit een cultuuromslag in de Nederlandse buitenlandse politiek, te vergelijken met de omslag van neutraliteit naar Europese samenwerking in de jaren '50 van de vorige eeuw. Een Europees statenverbond kan daarbij als richtinggevend, legitimerend, en vertrouwenwekkend concept wellicht een – voorlopige - handreiking bieden.

Van 'sui generis' naar statenverbond

3. Van 'sui generis' naar statenverbond

In welke opzichten kan de Europese Unie reeds als een statenverbond worden opgevat? Wat pleit voor een verdere ontwikkeling in deze richting? In welke opzichten schiet de Europese grondwet wat dit aangaat zijn doel voorbij?

3.1 Eenheidsstaat, bondsstaat, statenbond, statenverbond

Bij de verdeling van overheidsbevoegdheden over een grondgebied valt een grof onderscheid te maken tussen de eenheidsstaat en de federatie. In een eenheidsstaat kan de centrale wetgever de omvang van de bevoegdheden uitbreiden of beperken en houdt de centrale overheid sterk toezicht houden op de activiteiten van de kleinere staatkundige eenheden. Een eenheidsstaat kan meer of minder gecentraliseerd zijn. Een voorbeeld van een sterk gecentraliseerde eenheidsstaat is Frankrijk. Aan de andere kant bevindt zich de eenheidsstaat die zodanig gedecentraliseerd is dat het een bondsstaat wordt. Een voorbeeld hiervan is Duitsland. Nederland kent een tussenvorm. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland beschikken provincies en gemeenten over een pakket van autonome bevoegdheden tot regeling en bestuur van hun huishouding en kunnen publiekrechtelijke verbanden en economische groepen eigen bevoegdheden uitoefenen. Maar als het erop aankomt is (sinds de Franse tijd) politiek Den Haag binnen bepaalde constitutionele grenzen de baas. Dit wordt vaak kracht bijgezet met argumenten als 'wie betaalt, bepaalt'.

Wanneer sprake is van zelfstandige deelstaten met eigen zeggenschap enerzijds en een federaal gezag anderzijds, met een bevoegdheidsverdeling die is geregeld in een federale constitutie, wordt wel gesproken van een *federatie* of *bondsstaat*. Er zijn verschillende soorten federaties. Een veel voorkomend kenmerk is de aanwezigheid van een onafhankelijk gerechtshof voor geschillenbeslechting, grondwetsinterpretatie en het onverbindend verklaren van wetten wegens strijd met de federale grondwet. In de korte en krachtige Grondwet van de Verenigde Staten van Amerika (daar kan de Europese Grondwet nog wat van leren) zijn de bevoegdheden van het centrale gezag limitatief opgesomd. De overige bevoegdheden berusten bij de deelstaten. Om verschillende bevolkingsgroepen in een enkel staatsverband bij elkaar te brengen of te behouden (België, Irak) is een federatie uiteraard meer geschikt dan een eenheidsstaat.

Het verschil tussen de bondsstaat en de *statenbond* (confederatie) is dat bij een statenbond de staten soeverein blijven en samenwerken op basis van een verdrag. De centrale instantie heeft weinig macht en uittreding is altijd mogelijk. Landen als de Verenigde Staten van Amerika, Zwitserland en

Duitsland zijn begonnen als statenbond en zijn vanwege de behoefte aan centralisering uitgegroeid tot bondsstaat.

Een statenverbond houdt het midden tussen een bondsstaat en een statenbond, en wordt in het Europese geval grofweg gekenmerkt door een vijftal eigenschappen: (a) een door de lidstaten geschapen en gedragen communautaire rechtsorde, benevens intergouvernementele samenwerkingsvormen, met gemeenschappelijke instellingen; (b) het besef dat de lidstaten en de staatsvolken de bron zijn van machtstoewijzing in het Europese stelsel en van democratische legitimiteit; (c) een duidelijke begrenzing van de interne en externe politieke doelstellingen en ambities van het verbond; (d) een heldere afbakening van de centrale en decentrale bevoegdheden; (e) een specificatie van de rol van de nationale staatsinstellingen, vooral de vertegenwoordigende, in het Europese beleidsproces. Bij volgende Europese verdragswijzigingen zouden deze elementen moeten worden ingevuld. De Europese Unie kan dan worden omgedoopt tot een Europees statenverbond dat voor 30 á 40 jaar het primaire Europese referentiekader vormt voor de Nederlandse politiek.

3.2 Wat is de huidige Europese Unie?

Om de Europese Unie aan te duiden wordt wel de term *sui generis* gebruikt. Daarmee wordt bedoeld dat de Unie een eigen en uniek karakter bezit. Zij kan niet meer binnen de structuren van reguliere internationaalrechtelijke of nationaalrechtelijke termen worden begrepen. Deze term bevestigt volgens de werkgroep de onduidelijke manier waarop de Europese Unie is georganiseerd. Ze schept afstand tot de burger. Ook begrippen als Europese éénwording, *multilevel governance* en *acquis communautaire* wekken bij burgers eerder achterdocht dan dat zij zekerheid bieden.

De Europese Unie bestaat uit een complex geheel van verdragen, samenwerkingsverbanden, instellingen en organen.²³ Ze is opgericht bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (Maastricht), dat op 1 november 1993 in werking is getreden. Dat de Europese Unie is opgericht door staten, de Hoge Verdragssluitende Partijen, is een significant gegeven. Op dit moment telt de Europese Unie vijftientig lidstaten. De verwachting is dat dit aantal nog zal toenemen.

Omdat de Europese Unie regelmatig uitbreidt en zich permanent ontwikkelt – de verdragsherzieningen (Europese Akte, Maastricht, Amsterdam, Nice en Rome -II) volgen elkaar steeds sneller op – is de Europese Unie bij uitstek een ‘bewegend voorwerp’. Het is lastig daarop grip te krijgen. De meerderheid van de Nederlandse burgers vindt dat de Unie te snel beweegt.

Bovendien bestaat de Europese Unie ook nog eens uit verschillende onderdelen. Zo zijn er zijn twee Europese Gemeenschappen die dateren uit de

²³ R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2003.

jaren vijftig (Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Gemeenschap); is er de samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken en veiligheid en de samenwerking en op het gebied van politie en justitie. De harde kern wordt gevormd door de economische integratie van de Europese Gemeenschap, de interne markt en de euro.

3.3 Communautaire rechtsgemeenschap

Binnen die harde kern, de supranationale eerste pijler van de Europese Gemeenschap, heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen reeds in de jaren zestig vastgesteld dat er sprake is van een in het volkenrecht *nieuwe rechtsorde* ten bate waarvan de staten, zij het op beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begreep en waarbinnen niet slechts deze lidstaten, maar ook hun onderdanen direct gerechtigd zijn. Het EG-recht werkt door in de nationale rechtsorde. In het verlengde daarvan wordt de EG door het Hof van Justitie beschouwd als een communautaire rechtsgemeenschap gebaseerd op een constitutioneel handvest. Het EG-Verdrag heeft immers een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen aan het Hof van Justitie. Het EG-Verdrag is daarmee dus méér dan zomaar een internationaal verdrag. Op basis van de uitspraken van het Hof van Justitie kan worden verdedigd dat sprake is van een constitutioneel verdrag. Daarmee wordt zowel het constitutionaliseringsproces en het unieke karakter van de EG bevestigd, tussen nationaal en internationaal recht in.

Door het begrip *rechtsgemeenschap* en de rol van het Hof van Justitie zit het met de legaliteit van de Europese wetgeving meestal wel goed, hoewel het Hof van Justitie als het gaat om de rechten van de mens soms de eisen van de interne markt of de terrorismebestrijding laat prevaleren. Probleem is echter dat de Europese Gemeenschap steeds meer bevoegdheden naar zich toe is gaan trekken. Hierdoor ontstaan spanningen met de bevoegdheden van de lidstaten. Er zijn vragen gerezen over het democratische en grondrechtelijke tekort en het gebrek aan legitimiteit van de wetgeving uit Brussel. De instellingen van de Europese Gemeenschap krijgen zelfs het verwijt een soort octopus te zijn. Meer bevoegdheden voor het door de burgers rechtstreeks gekozen Europees Parlement hebben die spanningen niet doen verminderen.

3.4 Artikel 1 EU

Om te komen tot een nadere karakterisering van de Europese Unie is het zinvol stil te staan bij de letterlijke tekst van art. 1 van het EU-Verdrag:

'Bij dit Verdrag richten de Hoge Verdragssluitende Partijen tezamen een Europese Unie op. Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Eu-

ropa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. De Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld. Zij heeft tot taak de betrekkingen tussen de lidstaten en tussen de volkeren van de lidstaten samenhangend en solidair te organiseren.'

Uit het woord 'gegrond' in de tekst van art. 1 EU blijkt inderdaad dat de Europese Gemeenschappen het belangrijkste onderdeel zijn van de Europese Unie. Van die twee Europese Gemeenschappen is de Europese Gemeenschap, gebaseerd op het EG-Verdrag, weer het allerbelangrijkste. Daaromheen zijn de samenwerkingsverbanden geschapen, ook wel pijlers genoemd. Dit geheel moet op de gemiddelde burger een rommelige indruk maken.

Met het woord 'etappe' wordt bevestigd dat de Unie inderdaad een bewegend iets is; een rijdende trein. De eindbestemming is in elk geval onduidelijk. Reeds bij de start van de Europese Unie, in 1993, was er geen overeenstemming over het einddoel. We spreken met de Europese Unie dus over een voorlopig iets dat eigenlijk ook geen Unie is. Dat schept onzekerheid, net als het begrip *sui generis*. Men zou kunnen stellen dat met het EU-Verdrag wel een soort fundament is gelegd voor een Europees Huis, maar dan is weer onduidelijk hoeveel kamers er zijn, hoe de ruimte wordt verdeeld en hoeveel bewoners erbij zullen komen. Ook dat schept onzekerheid. De zekerheid die de Nederlandse regering probeert te geven door het noemen van geografische grenzen is een poging om het vertrouwen met de burgers in dit opzicht te herstellen.

Dat in artikel 1 EU wordt gesproken van 'een steeds hechter verbond' is een illustratie van het feit dat een federale doelstelling niet haalbaar bleek. Het begrip 'federatie' heeft verschillende gevoelswaarden. In Duitsland heeft het begrip een tamelijk neutrale betekenis in de zin van toedeling van bevoegdheden. In het Verenigd Koninkrijk wordt het begrip federatie vooral in verband gebracht met sterke centralisatie, of zelfs met een Europese supermacht.

3.5 Het statenverbond volgens het Bundesverfassungsgericht

Er mag dan geen draagvlak zijn voor de Europese Unie als bondsstaat, door de supranationale rechtsorde en de instellingen is de Europese Unie wel meer dan een statenbond. De Unie is geen federatie maar, met ondertekening en ratificaties, wel een publiekrechtelijk verbond van staten, die door middel van gemeenschappelijke instellingen allerlei economische, justitiële of internationale zaken regelen. In zijn arrest van 12 oktober 1993 (BVerfG 89, 155 Maastricht-Urteil) is het *Bundesverfassungsgericht* daarom gekomen met een nieuwe term: de Europese Unie is een *statenverbond*. De term drukt goed uit dat de lidstaten de baas blijven, ook al is een deel van de nationale

soevereiniteit ingeperkt. De lidstaten hebben immers besloten de Unie op te richten en een aantal taken gemeenschappelijk uit te oefenen. Om die reden hebben de lidstaten aan de instellingen van de Europese Gemeenschappen ook begrensde bevoegdheden toegekend bij het door de lidstaten vastgestelde EG-Verdrag. Tekenend is dat indien men bij het ontbreken van een rechtsgrondslag in het EG-Verdrag wil terugvallen op art. 308 EG ('implied powers') er unanimitieit is vereist. Toch achten wij het niet juist dat langs deze weg de materiële bevoegdheden van de EG structureel kunnen worden uitgebreid. Zoiets kan in een deugdelijk statenverbond alleen via verdragswijziging.

Hoewel het Hof van Justitie van de EG oordeelde dat sprake is van een autonome rechtsorde, kan er volgens het *Bundesverfassungsgericht* van 12 oktober 1993 alleen maar sprake zijn van een dergelijke rechtsorde, als die is gebaseerd op een politieke eenheid tussen de landen. Is een rechtsgemeenschap, die primair is gericht op de interne markt en de economie, eigenlijk wel mogelijk zonder een echte politieke gemeenschap? En hoe constitutioneel is die rechtsgemeenschap van de Europese Gemeenschap eigenlijk? Volgens het *Bundesverfassungsgericht* is het Hof van Justitie van de EG eigenlijk wat te ver voor de muziek uitgelopen. Een autonome rechtsorde stelt pas iets voor als het de afbeelding is van een politieke eenheid en gemeenschap.

3.6 Lidstaten 'Herren der Verträge'

Het primaat van de nationale democratie verhindert niet dat Nederland deelneemt aan een supranationaal verband als de Europese Unie. Maar dan moet een van het volk uitgaande legitimatie en beïnvloeding binnen dat statenverbond wel verzekerd zijn. Dat is in een statenverbond in belangrijke mate een taak van de nationale parlementen, met een aanvullende rol voor het Europees Parlement. Als er geen Europese democratie is, die leeft onder het volk, kan er eigenlijk ook geen sprake zijn van een autonome rechtsorde. Behalve volkssoevereiniteit is ook staatssoevereiniteit van belang. Het *Bundesverfassungsgericht* benadrukt sterk dat het de lidstaten zijn die de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie hebben opgericht. Zij zijn de 'Herren der Verträge' en behouden hun soevereiniteit en zelf beschikkingsrecht.

Het Duitse Hof valt dus sterk terug op begrippen als soevereiniteit, staat, volk, democratie en volkssoevereiniteit. Veel bouwers van de Europese Unie zagen daarentegen best mogelijkheden voor een rechtssysteem zonder staat, een rechtsorde zonder politieke orde, ja zelfs een federalisme zonder staat. Sommigen denken – ten onrechte – ook dat met de euro of met een Europees leger de Europese politieke eenheid vanzelf zal komen. In de EU is de dwingende volgorde van het *Bundesverfassungsgericht* (eerst politieke eenheid, dan pas juridische) dus enigszins omgekeerd. Hierdoor is ook veel ruimte gelaten voor de rechtsvormende taak van het Hof van Justitie van de EG. Dat is binnen de specifieke verdragsdoelstellingen van de interne markt soms onvermijdelijk, maar vanuit een democratisch oogpunt minder fraai.

Het *Bundesverfassungsgericht* heeft dus een overtuigend punt waar het gaat over de koppeling van politieke eenheid aan Europees recht en legitimiteit. Het Unieverdrag richt geen federatie of bondsstaat op die berust op een Europees staatsvolk. Er is wel een autonome rechtsorde, maar juist door de voortgaande uitbreidingen wordt de kans op echte politieke eenheid eerder kleiner dan groter. Met de oorspronkelijke zes of twaalf (hooguit vijftien) was het misschien mogelijk geweest een Europese staat, federatie of bondsstaat als de Verenigde Staten van Europa in te stellen. Met doorgaande uitbreidingen (zoals met Turkije) is die optie niet meer realistisch te noemen.

3.7 Misbruikte subsidiariteit

In dit verband passen ook enkele kritische kanttekeningen bij de wijze waarop het befaamde subsidiariteitsbeginsel wordt toegepast in de EU. Het subsidiariteitsbeginsel is bij het Verdrag van Maastricht (1992) ingevoerd als rem op te veel macht voor de Commissie en als gevolg daarvan voor de Raad van Ministers. Het dient te zorgen voor een beperking van de Brusselse regelzucht. Vastgesteld kan worden dat het Hof van Justitie weinig met het beginsel doet. Er is nog geen EG-verordening nietig verklaard wegens strijd met deze politieke norm.

Volgens het EG-Verdrag wil het subsidiariteitsbeginsel zeggen dat de Gemeenschap slechts optreedt indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt (art. 5 EG). Dit komt er grofweg op neer dat het hogere niveau niet doet wat beter door een lager niveau kan worden gedaan, maar ook omgekeerd. Dit laatste zal het geval zijn als wordt vastgesteld dat een nationale aanpak vanwege grensoverschrijdende effecten niet doeltreffend is, of dat een nationale aanpak leidt tot concurrentievervalsing. Het subsidiariteitsbeginsel speelt geen rol op terreinen waar de Gemeenschap exclusief bevoegd is. Op die gebieden hebben de lidstaten immers al bepaald dat de Gemeenschap moet optreden en niet meer de nationale overheden.

Het subsidiariteitsbeginsel blijkt als meerduidig politiek beginsel voor van alles te worden gebruikt:

1. ter bescherming van de nationale soevereiniteit;
2. ter bescherming van de nationale identiteit;
3. ter bescherming van de nationale instellingen;
4. ter bescherming van de regionale en lokale niveau's;
5. voor de algemene toedeling van bevoegdheden in een stelsel met federale samenwerking;
6. als argument voor centralisering (wat de Unie doet is automatisch beter);
7. als argument om te kiezen voor richtlijnen in plaats van verordeningen;
8. als argument voor privatisering en deregulering.

Op zich is deze meerduidigheid wel verklaarbaar als wordt beseft dat sprake is van een beginsel waar zowel Margaret Thatcher als Jacques Delors achter stonden en dat door de Duitsers wordt vergeleken met de bescherming van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen Bondsstaat en *Länder*. Maar betreurenswaardig is dat het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Unie is teruggebracht tot een argument dat wordt gebruikt om te kijken welk niveau (hoog of laag) het meest geschikt is om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen. Opvallend is dat, vanwege het primaat van de economie, vooral doeltreffendheid en resultaat de sleutelwoorden zijn.²⁴ Maar als politiek alleen maar wordt beoordeeld naar het resultaat, de techniek, het succes (Machiavelli), dan gaat dat ten koste van de moraal (Kant). Nederlandse waarden en prioriteiten dienen niet ondergeschikt te worden gemaakt aan de kille nutswil van Brussel.

3.8 Verdraaiing

De formulering van het subsidiariteitsbeginsel in art. 5 EG als een verticaal beginsel tussen de verschillende bestuurslagen (Europees, nationaal, regionaal, lokaal) binnen de EU, is een verdraaiing van de oorspronkelijke horizontale betekenis van het beginsel. Oorspronkelijk was het een beginsel dat de verantwoordelijkheid van de burgers zelf en het particuliere initiatief vooropzette, bedoeld om staatsingrijpen te normeren, zoals bijvoorbeeld verwoord in de pauselijke encycliek *Quadragesimo Anno*.²⁵ Het beginsel beoogt aan de staat de rol van reservetroepen toe te kennen en is een pleidooi voor ruimte van de mensen aan de basis; het is gericht tegen de houding van 'laat de staat het maar doen'. Het is dus géén liberaal beginsel, het zegt niet dat de staat moet wijken, het zegt dat de staat *de noodzaak van zijn interventie moet bewijzen*. Het subsidiariteitsbeginsel heeft in de kern van de zaak een ethische en spirituele dimensie. Niet doeltreffendheid en resultaat staan centraal, maar het proces; is iedereen er bij betrokken? Oorspronkelijk was in het beginsel een sterke relatie tussen subsidiariteit en solidariteit. Dan moet worden gedacht aan een rol voor de van nationale vakbonden en de *civil society*. Het is ook een appèl op verantwoord burgerschap en menselijke waardigheid. Die notie is helaas volledig ondergesneeuwd.

Volgens ons heeft de vertrouwenscrisis tussen de Europese Unie en de burgers mede te maken met de wijze waarop de gemeenschap gebruik maakt van de verleende bevoegdheden: in de huidige Europese Unie draait het steeds om schaalvergroting, noodzakelijkheid, efficiency, resultaat, marktwerking, liberalisering, sanering, fusies, en consumenten. Er wordt te weinig beseft dat het maatschappelijke en politieke leven ook andere prioriteiten kent. Dat er inefficiënte maar zeer waardevolle tradities zijn. Beleidsinitiatieven uit Brussel maken wel eens de indruk unieke kenmerken van de lidstaten ondergeschikt te willen maken aan het heilige doel van de interne markt.

²⁴ Vgl. Jacques Pelkmans, *Testing for Subsidiarity*, Bruges European Economic Policy Briefings Nr. 13, Bruges, College of Europe, February 2006.

²⁵ Zie bijvoorbeeld paragraaf 80 van de Encycliek *Quadragesimo Anno* door Paus Pius XI op 15 mei 1931.

In de huidige vorm van art. 5 EG kan het subsidiariteitsbeginsel dus *niet* worden beschouwd als een geschikt grondbeginsel voor de Europese Unie. In een statenverbond moet dat anders. Daar is het subsidiariteitsvraagstuk grotendeels ondervangen door een heldere afbakening van de bevoegdheden op 'constitutioneel' niveau.

3.9 Kanttekeningen bij de Europese grondwet

In een discussie over het finaliteitsvraagstuk passen ook enkele kanttekeningen bij het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa van 29 oktober 2004. Dat document beoogt immers alleen al door zijn benaming toch ook zoiets als een Europees staatsbestel in het leven te roepen, en de president van de Europese Conventie, Valéry Giscard d'Estaing, zei dat zijn werkstuk een halve eeuw mee zou moeten.

Diverse elementen in de Europese constitutie sluiten aan bij het idee van een Europees statenverbond. Zo bevat het stuk een soort catalogus van exclusieve, gedeelde, coördinerende, en ondersteunende bevoegdheden.²⁶ Alleen de daar genoemde beleidscategorieën zijn soms erg breed en elkaar overlappend, terwijl het onderscheid tussen bijvoorbeeld exclusieve en gedeelde bevoegdheden lang niet altijd duidelijk is. Positief is wel dat bevoegdheden die in de Europese grondwet niet zijn toebedeeld aan de Unie toebehoren aan de lidstaten (art. I-11, lid 2). Bij het verdere denkwerk over de bevoegdheden en hun afbakening moet mede worden teruggesproken op deze bepalingen in de Europese grondwet, en de voorbereidingen hiertoe in de Europese Conventie.²⁷

Ook is de nationale autonomie in de Europese grondwet scherper geformuleerd dan in de huidige verdragen. 'De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Grondwet alsmede hun nationale identiteit, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal bestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid.' Zo'n formulering past precies bij het idee van een statenverbond. Dat geldt ook voor de opwaardering van de Europese Raad als politiek sturend orgaan van de Unie (art. I-19 Grondwet voor Europa). Daar zitten namelijk gekozen politici met een grotere legitimiteit dan de benoemde leden van de Europese Commissie.²⁸ Tevens wilde Giscard d'Estaing een grotere rol voor de nationale parlementen in de werking van de democratie in Europa.²⁹

Het Europese grondwettelijk verdrag positiveerde tevens voor het eerst formeel een recht op uittreding (I-60). Hiermee staat zij dichterbij een statenbond dan bij een bondsstaat.

²⁶ Peter Norman, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussels, EuroComment, 2003.

²⁷ J.W. Sap, 'De Europese Grondwet blijft boven de markt zweven', *RegelMaat. Tweemaandelijks tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken*, Aft. 2006/1, p. 13-22.

²⁸ W.T. Eijssbouts, J.H. Jans en F.O.W. Vogelaar, *Europees Recht; Algemeen Deel*, Groningen, Europa Law Publishing, 2004, p. 363.

²⁹ Jit Peters, 'National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice', *European Constitutional Law Review*, 2005, 1, p. 68-72.

Maar ondanks het inspirerende art. I-1 is geen sprake van een sociaal contract tussen de burgers van het vrije Europese volk.³⁰ De Europese grondwet kan geen enkele aanspraak maken op de titel: 'een maatschappelijk verbond, door hetwelk het gehele volk met iedere burger, en iedere burger met het gehele volk overeenkomt' (Constitutie van Massachusetts, 1780). Volgens het Amerikaanse *Supreme Court* is er een rechtstreekse band tussen het 'We, the people' en het bestaan van de Amerikaanse federatie.³¹ In Europa is dit essentiële 'staatsvolk' voor een federatie afwezig. Aan het begin van de Europese grondwet wordt niet begonnen met een 'We, the people of Europe', of een variant van het Nederlandse 'Allen', maar met een opsomming van de EU-staatshoofden. De Europese Unie is ook in de Europese grondwet primair een club van staten: een statenverbond.

Het begrip *Grondwet voor Europa* zelf was ook ongelukkig.³² De term grondwet wekt te veel associaties met een volgroeide nationale of federale staat. Het was beter geweest om te spreken van constitutioneel verdrag of hooguit constitutie. De Duitsers noemen de Europese grondwet bijvoorbeeld *Verfassung*, en dus geen *Grundgesetz*. Burgers kregen het gevoel dat als zij vóór de Europese Grondwet stemden, zij tegelijkertijd ook Turkije binnen de Unie zouden halen. Een Europese staatkundige constructie, in welke vorm ook, moet zich er tevens voor hoeden terminologisch niet alle historische, culturele, en politieke eigenschappen van het zeer rijke en pluriforme Europa te willen usurperen.

Het befaamde 'ever closer union' in de preambule is trouwens vervangen door de formule 'united ever more closely' dus daar schieten we vanuit een finaliteitsoogpunt niet veel mee op.³³

3.10 Naar een Europees statenverbond

De inrichting van een Europees statenverbond vereist uiteraard een stevig debat over doeleinden, afbakening van bevoegdheden, de reikwijdte van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, en de toekomstige rol van de Europese instellingen. In het bijzonder zullen de politieke neigingen van de Europese Commissie en het Hof van Justitie tegen het licht moeten worden gehouden. Daarbij zal uiteindelijk precies moeten worden aangegeven op welke punten de huidige Europese verdragen moeten veranderen.

Overigens realiseren we ons dat door de rechtstreekse werking van de Europese regels, hun voorrang boven het nationale recht, en door de autonomie van de communautaire rechtsorde, in formele zin de Nederlandse beleidsruimte en keuzemogelijkheden in Europa reeds zijn ingeperkt. In de materiële zin valt dit echter wel mee.³⁴ De politieke reikwijdte van de EU is nog steeds bescheiden. Kerntaken als buitenlandse politiek en defensie,

³⁰ J.W. Sap, *De instellingen en de Europese Grondwet*. Tekst en commentaar, Amstelveen, EON Pers, 2006.

³¹ Larry Siedentop, *Democracy in Europe*. Londen, Penguin, 2000, p. 8.

³² P.J.G. Kapteyn, *Over het hoe en waarom van een Europese Grondwet*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2005.

³³ In de preambule van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa is sprake van de 'volkeren van Europa' die 'steeds hechter verenigd' vorm geven aan hun 'gemeenschappelijke lotsbestemming'. De werkgroep Complementary Competences in de Europese Conventie heeft tevergeefs geprobeerd dit soort formuleringen te schrappen, 'in order to avoid the impression that future transfer of competence to the Union remains in itself an aim and objective of the Union'. *Final report of Working Group V, Complementary Competences*, Brussel, 4 november 2002 [CONV 375/1/02 REV 1], p.2.

³⁴ Zie voor de invloed van de Europese regelgeving op de nationale autonomie het overzicht dat Jan Paul van Breugel voor de Nationale Conventie heeft opgesteld. Jan Paul van Breugel, *Effect Europese richtlijnen op Nederlandse wetgeving*, Den Haag, Nationale Conventie, 2006, www.nationaleconventie.nl.

politie en justitie, (directe) belastingen en sociale zekerheid, onderwijs, volksgezondheid, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, zijn overwegend in nationale handen gebleven, zeker in de politieke en budgettaire zin. In een finaliteitsdiscussie moet worden bepaald wat daarvan al dan niet moet worden gehandhaafd. En bij die afweging zullen argumenten van economische doelmatigheid of gewin niet per se de doorslag mogen geven.

Het spreekt vanzelf dat een statenverbond ook in een globaliserend economisch bestel moet kunnen overleven, en onder meer in Atlantisch verband opgewassen dienen te zijn tegen nieuwe veiligheidsdreigingen, en de opkomst van andere grote mogendheden. De verdere uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten komt overigens minder gevoelig te liggen. Een land als Turkije treedt immers niet toe tot een amorf en uitdijend regelapparaat in Brussel, maar tot een verbond dat de soevereiniteit van de lidstaten op kerngebieden in tact laat.

Het begrip statenverbond laat alleen al semantisch goed zien welke plaats de lidstaten, ook de kleinere, toekomt in het Europese bestel. Een pleidooi hiervoor is geenszins ingegeven door anti-Europese sentimenten. Het is wel een expliciete erkenning dat een Europese federatie er de komende 30 á 40 jaar niet inzit, en dat de Nederlandse staat daar beter op moet inspelen.

De Nederlandse politieke gemeenschap in Europa

4. De Nederlandse politieke gemeenschap in Europa

Onnodig te zeggen dat in onze visie de nationale staat vooralsnog de belangrijkste bouwsteen vormt voor de Europese integratie. De Werkgroep pleit voor een hernieuwde positionering van Nederland in Europa, gepaard aan een herwaardering van de eigen nationale identiteit. Dit geluid valt ook in andere Europese landen te beluisteren. De uitbreiding van Europa lijkt een nieuw politiek bewustzijn bij Europeanen te hebben gevestigd, die niet zozeer anti-Europees is, maar voor de benadering van Europese vraagstukken wel nadrukkelijker een vertrekpunt neemt in nationale afwegingen. Het federalisme als politiek ideaal is verbleekt, en de Europese bevolkingen zijn op zoek naar nieuwe politieke concepten. Een bezinning op de nationale positionering betekent geen einde van het Europese samenwerkingsideaal, maar vormt daarvoor het constructieve uitgangspunt.

4.1 Nieuwe en oude realiteiten

Een discussie over de politieke identiteit van Europa is onvermijdelijk een discussie over de politieke identiteit van Nederland. De debatten over de wenselijkheid van een Europese Grondwet maakten dat al duidelijk. De afwijzing van die Grondwet mag dan niet zijn voortgekomen uit anti-Europese gevoelens bij de Nederlandse bevolking, zij heeft wel duidelijk gemaakt dat veel burgers hun loyaliteit aan Nederland niet wensen in te ruilen voor een Europees politiek experiment, waarin nationale soevereiniteit en identiteit nog verder onder druk komen te staan. Dat is opvallend, aangezien tot voor kort door Nederlandse historici werd gewezen op een zwak ontwikkeld natiebeseef, ook in vergelijking met andere Europese landen.³⁵ Volgens ons is dit beeld veranderd. Een latent aanwezig politiek zelfbewustzijn lijkt te zijn geactiveerd – mede door internationale ontwikkelingen – en manifesteert zich in nieuwe bezinning op de positie van Nederland in een internationale context. Het referendum over de Europese Grondwet was een duidelijke illustratie van een meer gepolitiseerd denken over de positie van Nederland in Europa.

Men kan de uitslag interpreteren als een uitspraak die duidelijk maakt dat de Nederlandse natie-staat de primaire politieke gemeenschap is waartoe Nederlanders zich wensen te rekenen. De politieke gemeenschap van de Europese Unie is niet onbelangrijk, maar ze heeft niet dezelfde plaats als de nationale politieke gemeenschap, met haar eigen culturele en democratische verworvenheden en politieke tradities. De Europese Unie heeft, ondanks de pogingen tot verstatelijking – laatstelijk door middel van de Europese

³⁵ Hans Righart, *Het einde van Nederland? Kenteringen in politiek, cultuur en milieu*, Utrecht/Antwerpen, 1992, p.113. Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam, z.j., p. 291.

Conventie – niet aan politieke duidelijkheid en legitimiteit bij de burger gewonnen. De uitbreiding van de Europese Unie en de discussie over de toetreding van Turkije hebben de culturele betekenis en relevantie van de nationale politieke gemeenschap helder voor het voetlicht gebracht.

Dit alles betekent volgens de werkgroep dat de nationale staat niet is ‘verdamp’t’, zoals een decennium geleden nog werd gedacht, maar een vanzelfsprekend kader van politiek denken en handelen blijft, en uitgangspunt voor internationale integratie.

Internationale dreigingen, een breed scala van veiligheidsvraagstukken, en economische schaalvergroting werken door bij de waardering van historisch gevestigde politieke kaders. Concreet betekent dit een sterkere nadruk op de horizontale (nationale) betekenis van soevereiniteit en een kritische bejegening van de verticale geleding ervan. De situatie waarin Nederland soevereiniteit deelt met andere Europese landen in een grotere politieke ruimte dan de nationale is hiermee niet voor beëindigd verklaard; wel moeten de grenzen daarvan duidelijker worden gemarkeerd. Europa is als politieke realiteit voldoende ontwikkeld om deze positieve belangstelling voor de nationale politieke gemeenschap te kunnen absorberen. Intussen moet worden onderkend dat het Europese project lange tijd bedrijfsblind is geweest voor de blijvende betekenis van de nationale staat, terwijl deze onderhuids de dominerende politieke realiteit bleef. De ambiguïteit ten aanzien van deze politieke realiteit, breekt de Europese Unie nu op.

Het opvallende is dat het nationale perspectief in de publieke opinie steeds de logica vormde waarmee het Europese politieke proces begrepen kon worden. In het denken over de politieke toekomst van Europa lag het zwaartepunt weliswaar telkens bij de supranationale organen, die de potentie werd toegedicht uit te groeien tot Europese staatsorganen. Maar intussen vertoonde het Europese bestuur in werkelijkheid een hybride structuur met tal van intergouvernementele elementen, die alle ruimte bood aan regeringen en burgers het Europese proces vanuit nationaal perspectief te blijven bezien. Het feitelijke politieke handelen bleef steeds op de belangen van de Europese landen afgestemd. Lidstaten zijn overigens ook in de formele zin de belangrijkste uitvoerende organen van de Europese Unie. Voor de burger is dit waarschijnlijk steeds het voornaamste perspectief geweest. Het wordt tijd te onderkennen dat de Europese burger aan dit perspectief hecht en Europa ook wil blijven bezien vanuit de zekerheid en het belang van de nationale politieke gemeenschap.

Dit alles resulteert in een manifeste afkeer van sluipende bevoegdheids-overdracht naar Europa en ongecontroleerde verdwijning van nationale zeggenschap. Duidelijkheid over aard en begrenzing van Europese samenwerking is daarom geboden. Deze situatie vraagt erom de nationale

staat als politieke gemeenschap - onderdeel van de wijdere Europese politieke gemeenschap - opnieuw te doordenken. Ook is het noodzakelijk de plaats en het functioneren van Nederlandse staatsinstellingen opnieuw te definiëren. De gewenste duidelijkheid betreft immers ook de soevereiniteit van de politieke organen welke behoren tot de politieke gemeenschap.

Zich richten naar de eisen die internationale samenwerking stelt wil dus geenszins zeggen dat daarmee de politieke logica van nationale gemeenschappen is doorbroken. Temidden van onzekerheden over mondiale veiligheid, globalisering, culturele en politieke erosie verschaft de nationale staat een vanzelfsprekende politieke horizon. Dat de formele soevereiniteit op een aantal terreinen wordt gedeeld (gepooled) impliceert niet dat Nederland zijn zelfstandigheid heeft opgegeven. Zeker in materiële zin blijft de nationale zeggenschap nog levensgroot.

4.2 De legitimiteit van de natie-staat

Uitgaande van de politieke realiteit in zowel West- als Oost-Europa moet dus worden geconstateerd dat de natiestaat nog altijd niet aan legitimiteit heeft ingeboet. In Oost-Europa heeft losmaking uit de invloedssfeer van de voormalige Sovjet-Unie, de herleving van de parlementaire democratie en de toetreding tot de Europese Unie juist geleid tot herleving van nationaal bewustzijn. In West-Europa heeft de uitbreiding van Europa en de voortdurende ambiguïteit in de discussies over de finaliteit van Europa tot eenzelfde proces van nationale bewustwording geleid.

Europa heeft na de Tweede Wereldoorlog het agressieve nationalisme op het continent met succes weten te bestrijden. Welvaart, veiligheid, en een zich uitbreidende rechtsorde zijn hiervan de vruchten. De Europese samenwerking heeft daarbij een zeer positieve rol gespeeld, mede door toedoen van haar gedeeltelijk supranationale opbouw. Maar die supranationaliteit is niet op alle gebieden van de staatsmacht een dwingende en noodzakelijke eis voor een goed functionerende Europese gemeenschap.

Nederland behoort tot de oude natie-staten met een sterk vrijheidsbesef die het eerst ontstonden aan de westelijke rand van het Europese continent. De legitimiteit van een zelfstandig nationaal bestaan was inzet van de strijd tegen het absolutistisch bewind van de Spaanse Habsburgers en werd gecodificeerd bij de Vrede van Westfalen (1648). Toen is de soevereiniteit bevestigd van Europese natiestaten die elkaar vervolgens wederzijds hebben erkend. Het idee van co-existerende politieke gemeenschappen, ieder met hun eigen staatkundige orde en religieus en cultureel stempel, bleef de hoeksteen van Europees denken.³⁶ De vrijheden en rechten alsmede de politieke instituties van de verschillende politieke samenlevingen ontwikkelden zich verder in het kader van de eigen nationale geschiedenis.

³⁶ De moderne internationale functie van de natie-staat is ooit op fraaie wijze onder woorden gebracht als 'the custodian of cultural diversity among groups mutually granting each other their peculiar worth'. John H. Herz, 'The Territorial State Revisited: Reflections on the Future of the Nation-State', in: James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, London and New York, 1969, p. 89.

Het nationalisme van de negentiende eeuw heeft dit beeld geradicaliseerd. De naties die uit de Napoleontische periode tevoorschijn traden hebben het proces van politieke modernisering en 'nation-building' gepaard laten gaan met nationalistische propaganda. De moderne natie-staat was in zekere zin de constructie van politieke elites die in naam van het nationaal belang hun politieke macht wilden legitimeren. De periode van imperialistische verovering en wereldoorlogen hebben dit nationalisme definitief in diskrediet gebracht.

De na-oorlogse Europese samenwerking was een welbewuste poging dit nationalisme te overwinnen. De Europese staten hebben op een aantal gebieden zelfstandigheid prijsgegeven en zijn in een proces van samenwerking gekomen tot gemeenschappelijk beleid op het gebied van economie, landbouw, monetair beleid, defensie en buitenlandse politiek. Dit heeft de uitoefening van de Nederlandse soevereiniteit in een gemeenschappelijk Europees kader gebracht. Tegelijkertijd heeft de Europese rechtsorde en Europese regelgeving een werking gekregen binnen de Nederlandse rechtsorde. Deze ontwikkelingen zijn echter niet gepaard gegaan met de opbouw van een Europese staatsorde. Daarmee blijft de Europese politieke gemeenschap een principieel andere dan de nationale politieke gemeenschap.

De veronderstelling dat het politieke zwaartepunt zich zou verplaatsten naar Brussel is niet bewaarheid. Het nationalisme is over het algemeen overwonnen, maar de politieke betekenis van de natie-staat blijft onverminderd groot, zij het meer ingetogen. De natie-staat is het kader waarbinnen zekere culturele waarden bewaard en gedeeld worden, door de binding aan historisch en politiek gelegitimeerde instituties, de primaire politieke horizon van Europese burgers.

4.3 Politieke eenheid en soevereiniteit

Burgers stellen er prijs op te weten tot welke politieke gemeenschap zij behoren. Niet de schaal en uitgebreidheid van deze politieke gemeenschap is daarbij de eerste zorg, maar de effectiviteit van de rechtsbescherming en de mate waarin overheden worden herkend en aanvaard. Hoewel de Europese Unie staatkundige trekken wil vertonen, wordt Europa door de burgers niet als staatkundige eenheid beleefd. De nationale politieke tradities, die kunnen bogen op grote historische legitimiteit, blijven belangrijk. Erkende vormen en tradities van politiek beraad en besluitvorming worden niet zomaar terzijde gesteld. Beseft moet worden dat deze politieke instituties het resultaat zijn van specifieke historische ontwikkelingen, conflicten en pacificatie. Ze hebben een rol gespeeld in het vormen van het politieke bewustzijn en de vorming van de politieke gemeenschap.

Opvallend aan het Europese project is dat zij weliswaar een publiek-legale orde heeft voortgebracht, maar geen politieke gemeenschap. Kenmerkend voor een staat is dat ze een samenleving tot een politieke eenheid schept.

Daarvoor maakt ze niet alleen gebruik van wetgevende bevoegdheid, maar ook van het staatkundig gezag als zodanig. Dit laatste bestaat in Europa nog altijd op het niveau van de nationale staten zelf. Vandaar dat er ook geen sprake is van staatsintegratie op Europees niveau. Een politieke gemeenschap is het resultaat van een wisselwerking tussen staatsgezag en burgers die dit staatsgezag legitimiteit verschaffen en zich eraan onderwerpen.

Deze wisselwerking doet zich nog altijd hoofdzakelijk voor binnen de nationale context. De Europese Unie is formeel geen staatkundig verband, de staat die burgers voor ogen hebben zetelt in eigen land. Er is geen sprake van Europese natievormende processen. Gevreesd moet worden dat na de uitbreiding van Europa de hoop hierop, zo die er nog mocht zijn, niet meer reëel is.

De schaal van de Europese Unie is daarvoor te groot, de verschillen te omvangrijk en de culturele verscheidenheid te divers.

In het bewustzijn van de Europese bevolkingen is de nationale staat onverminderd de drager van de nationale soevereiniteit. Deze soevereiniteit mag formeel op allerlei manieren zijn beperkt, in materieel opzicht is ze er nog wel degelijk. Nederland is een zelfstandige politieke gemeenschap die zelf over haar politieke lot beslist. Het Europese gezag is een gedelegeerd gezag en bestaat bij de gratie van de soevereiniteit en de uitoefening ervan door nationale staten. Dit is een politieke waarheid, die onder verwijzing naar het *sui generis*-karakter van de Europese eenwording lange tijd op de achtergrond werd gehouden, maar die zich nu weer opdringt en als onmisbaar element van Europese staatkunde bewijst. Europa kan alleen verder komen als zij gebouwd is op een stevig fundament van soevereine staten. Dat zij bereid zijn deze soevereiniteit niet uit te oefenen of tot op zekere hoogte te delen is een beslissing die alleen een soevereine staat kan nemen en is dus eerder de bevestiging dan de ontkenning van die soevereiniteit.

4.4 Nationale soevereiniteit in het kader van een statenverbond

Wil Nederland zich op een nieuwe manier verhouden tot een Europese Unie dan zal ze dat moeten doen met inachtneming van haar eigen staatstradities. Politiek zelfbewustzijn betekent het serieus nemen van de eigen democratische cultuur, die een van de oudste ter wereld is. De Staten-Generaal vormt al sedert eeuwen het hart van een representatieve vorm van zelfbestuur, waarin de vrijheidstradities van steden en provincies een grote rol hebben gespeeld. Nederland kent vanouds een politieke cultuur die zich slecht met centralisme en machtsconcentratie verdraagt. Dit stempelt de democratische omgangsvormen hier te lande. De politieke gebruiken zijn veelal egalitair, antihiërarchisch, ingesteld op een sobere omgang met de macht, op respect en samenwerking. De hiermee verbonden cultuur wordt vormgegeven in de Nederlandse staatsinstellingen en politiek-democratische instituties.

In de huidige situatie waarin de Europese Raad geen verantwoording aflegt in het Europese Parlement, kan het Europese Parlement niet het hart

vormen van een Europese democratische cultuur. Deze ontbreekt dan ook. Er is vooralsnog sprake van nationale democratische culturen die voor de burger het vanzelfsprekende kader zijn om over Europese democratie na te denken. Dit betekent dat nationale politieke instellingen, het parlement, voorop, een rol moeten spelen met het oog op de Europese politieke samenwerking worden geactiveerd en benut. De suggestie dat ze van minder betekenis worden in een groeiend Europa, getuigt eerder van politiek defaitisme dan van politiek zelfbewustzijn. Het is hard nodig dat ook het Nederlandse parlement haar Europese rol gaat opnemen.³⁷

De Nederlandse staatsinstellingen dienen de voornaamste infrastructuur te zijn voor de nationale bezinning op Europese samenwerking. In het middelpunt van deze democratische cultuur staan de Staten-Generaal. Het Nederlandse parlement moet de plaats zijn waar de belangen van Nederland en de samenwerking in een 'organisatie van Europese staten' (Guy Verhofstadt) worden afgewogen. Het nationale parlement dient niet schuil te gaan achter het Europese parlement, beide parlementen hebben een eigen functie: het Europese Parlement ten aanzien van Raad en Europese Commissie, de Staten-Generaal ten aanzien van de Nederlandse regering.

De actualiteit van de nationale staat als primaire politieke gemeenschap vormt de opmaat voor de definiëring van de Europese finaliteit. Deze moet tegelijkertijd ook leiden tot een scherpere perceptie van de rol van de Nederlandse staatsinstellingen in de Europese Unie. Vooral van de Staten-Generaal, ooit een van de machtigste actoren in de Europese politiek.

³⁷ Vgl. E.C.M. Jurgens, *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!*, Amsterdam, Vereniging Democratisch Europa, 2005.

