

De Europese Unie na de grondwet: in bezinning, maar waarover?

Jan Rood

Na het ondubbelzinnige Franse en Nederlandse 'nee' tegen de zogeheten Europese grondwet hebben de lidstaten tijdens de Europese Raad van juni vorig jaar tot een periode van reflectie besloten. Een bezinning op de vraag hoe verder te gaan met de Europese integratie, het grondwettelijk project in het bijzonder, nu in twee *founding fathers* overduidelijk is gebleken dat de burgers zo hun twijfel hebben over het Europese project. Een periode die door de lidstaten – en dan vooral de twee 'dwarsliggers' – zou moeten worden benut om een 'mobiliserend debat' met diezelfde burger aan te gaan over 'Europa'. In juni van dit jaar, zo stelde de Europese Raad, was het dan aan het Oostenrijkse voorzitterschap om in het kader van een algehele evaluatie conclusies te trekken, waarna de Europese Raad een besluit zal nemen over hoe het proces van ratificatie van de Europese grondwet voort te zetten. Met dit laatste werd ook met zoveel woorden geconcludeerd, dat de oorspronkelijke ambitie om de grondwet in 2006 in werking te doen treden, met de afkondiging van de bezinningsperiode verlaten was.

Wat intussen ook steeds duidelijker wordt, is dat de ambitie om in de zomer van 2006 de draad weer op te pakken niet realistisch is. Van het gevraagde diepgaande debat in de lidstaten is tot op heden weinig tot niets terecht gekomen. Dat geldt niet in de laatste plaats voor Nederland, waar het beloofde Nationale Europa Debat nog voor het begonnen was gesmoord is in onenigheid binnen de Tweede Kamer en tussen Kamer en regering. Het woord reflectie lijkt veeleer synoniem te zijn aan een denkstop. Een pauze in het denken over Europa, die een aantal lidstaten overigens niet slecht uitkomt. 'Europa' in de vorm van een pleidooi voor de grondwet is electoraal geen stemmentrekker. En waar het evident is dat op dit onderwerp geen beweging valt verwachten tot na de verkiezingen in 2007 in Frankrijk en Nederland, valt verder uitstel derhalve te verwachten. Dat in ieder geval is ook het scenario dat nu de ronde doet: verlenging van de bezinningsperiode tot de zomer van 2007, tot na de Franse en Nederlandse verkiezingen, met bovendien als voordeel dat dan Duitsland voorzitter is van de Raad. Een land met niet alleen meer gewicht dan Oostenrijk, maar bovendien met aan het hoofd een nieuwe bondskanselier die heeft aangekondigd onder haar leiding het grondwettelijk project weer vlot te willen trekken. Kortom, belooft uitstel herstel, of is het de opmaat naar definitief afstel? Een vraag waarop het antwoord natuurlijk wordt bepaald door de ernst van de ontegenzeggelijke crisis waarin het Europese integratieproces verkeert.¹

Het nee verklaard

Voor dat antwoord moet dan eerst gekeken worden naar de redenen voor het nee in Frankrijk en Nederland; waarbij overigens meteen moet worden aangetekend dat het onbehagen over de Europese integratie ook buiten deze twee landen ruimschoots aanwezig is. Wat dan natuurlijk als eerste opvalt is dat het nee niet of nauwelijks te herleiden valt tot de tekst van het grondwettelijk verdrag zelve c.q. de wijzigingen die dit verdrag voorstelt. Voor zover daarvan sprake is, hebben de bezwaren betrekking op het ongelukkige begrip 'grondwet' en de daaraan ten onrechte gekoppelde connotatie van een Europese superstaat, en op de lengte en geringe leesbaarheid van het document. Men mag er daarbij bovendien gevoegelijk van uitgaan dat het overgrote deel van de stemmers – zowel voor als tegen – buiten wellicht de samenvatting, verder geen kennis heeft genomen van de tekst. Sterker, als dat wel het geval was geweest, dan had men kunnen concluderen dat dit document in ieder geval beloofde een aantal verbeteringen aan te brengen ten aanzien van aspecten van het integratieproces waarmee de burger zegt moeite te hebben: het gebrek aan transparantie, de geringe slagvaardigheid (onder andere op buitenlandspolitiek terrein), en de tekortschietende democratische controle.

Saillant is dat het ja-kamp, inclusief de regering, niet in staat is geweest deze boodschap geloofwaardig over te brengen. Een resultaat dat natuurlijk iets zegt over de belabberde wijze waarop door kabinet en parlement de referendumcampagne is gevoerd: te laat, chaotisch en met de verkeerde toon. Maar de uitkomst onderstreept toch bovenal het wantrouwen dat in Nederland, maar ook daarbuiten, heerst ten aanzien van de politieke en maatschappelijke elite, en dat in eigen land de afgelopen jaren in alle scherpste aan de oppervlakte is gekomen. Gegeven deze achtergrond was het nee dan ook *niet* een stem tegen de Europese grondwet. De laatste – nota bene in conventieverband 'democratischer' voorbereid dan welke eerdere verdragswijziging dan ook – is veeleer het slachtoffer geworden van een breed, primair de *nationale* politiek betreffend, onbehagen. Waarbij het lot van de grondwet evident niet werd geholpen door het gegeven dat bij uitstek het Europese integratieproces een eliteproject is, en derhalve in periodes van opstand tegen het establishment zoveel eerder het vanzelfsprekend mikpunt wordt van de heersende frustraties.

Dat wil niet zeggen dat het nee geheel en al los stond van opvattingen over Europa en de Europese integratie. Die opvattingen raken aan een breed palet van bezwaren, variërend van de mening dat de Unie log, bureaucratisch en bemoeizuchtig is, geen waar voor zijn geld levert en lijdt aan een *delivery deficit*, bedreigend is voor de nationale identiteit en de Nederlandse positie, tot en met boosheid over de te dure euro en angst voor de oprukkende globalisering, Turkije en Poolse loodgieters. Een palet aan meningen dat vooral opvalt doordat het in redelijke mate de stemming weerspiegelt die wederom vanuit de *nationale* politiek over Europa wordt geventileerd en over de burger wordt uitgestort als zijnde te duur, te opdringerig en vooral als zijnde een dwingend keurslijf dat ons allerlei ongewenst beleid en schadelijke regelgeving oplegt. Een opstelling, kenmerkend voor de Nederlandse Europapolitiek van de afgelopen jaren, die aangeeft dat de politieke elite zelf ook redelijk de kluts kwijt is als het gaat om het hoe en wat van de EU, en bovenal duidt op dubbelzinnigheid en een fnuikend gebrek aan *ownership* inzake het Europese project.² Een houding die overigens niet typisch Nederlands is. Ook andere landen lijden hieronder.

Geen Europese crisis?

Is het nee daarmee een nationale ('Haagse') crisis en *niet* een Europese crisis, een crisis in het Europese integratieproces.³ Bovendien, zo zou men ter geruststelling kunnen stellen, als al van een crisis in de Europese integratie gesproken kan worden, is er niets nieuws onder zon. Het integratieproces is vanaf den beginnen gekenmerkt door een opeenvolging van crises, zonder dat dit het proces tot stilstand heeft gebracht. Waarmee maar gezegd is dat er op voorhand geen reden is om aan de huidige problemen een bijzondere betekenis toe te kennen. Nu kan men het met het laatste eens zijn, in zoverre dat het integratieproces in het verleden door ernstige crises is getroffen; crises die vergaande gevolgen hebben gehad voor de richting ervan (bijvoorbeeld die inzake de Europese Defensiegemeenschap), dan wel tot langdurige vertraging hebben geleid (bijvoorbeeld de lege-stoel-crisis in de jaren zestig en het conflict over de Britse *rebate* begin jaren tachtig).

Maar juist het feit dat het bij de grondwet *niet* primair gaat over een conflict tussen regeringen maar om een vertrouwensbreuk op nationaal niveau – binnen de lidstaten – geeft deze crisis een afwijkend en bijzonder karakter.⁴ Ten eerste, omdat de EU ook na vijftig jaar van integratie en ondanks een zekere mate van supranationaliteit en federalisering, als politiek systeem in essentie nog immer een intergouvernementeel arrangement is dat niet verder kan springen dan haar samenstellende delen toelaten. Anders gezegd, de Unie is zo gezond als haar lidstaten zijn. Een relatie die keer op keer blijkt in het geval van verkiezingen in de lidstaten. Zeker als deze zich afspelen in de grote landen staat welhaast gans het Europese raderwerk tijdelijk stil. Maar die invloed is daarmee zoveel sterker als binnen een of enkele van die lidstaten sprake is van een vertrouwensbreuk die mede het Europese

experiment zelf als onderwerp heeft. Die relatie weegt, ten tweede, zoveel zwaarder in het *huidige* tijdsgewricht nu de verstremgeling tussen de Unie en de lidstaten als gevolg van de steeds sterkere doorwerking van EU-beleid en regelgeving en het steeds bredere beleidsbereik van de Unie het afgelopen decennium alleen maar intensiever is geworden.⁵ Dan mag, ten derde, wel zeker van een crisis op Europees niveau gesproken worden als in reactie op deze ontwikkeling niet alleen de bevolking zich ongemakkelijk voelt, maar ook de traditionele dragers van de integratie – de politieke elite binnen de lidstaten – niet langer onvoorwaardelijk dit proces verdedigen.

Als dan de historie inderdaad leert dat 'grote sprongen voorwaarts' in de Europese integratie naast externe druk toch vooral steun vanuit en overeenstemming binnen en tussen de (grote) lidstaten veronderstellen⁶, dan gaat het te ver te voorspellen dat deze crisis de opmaat is naar het einde van de Europese integratie. Maar een langdurige periode van moeizame onderhandelingen, conflicten en gebrek aan 'grote initiatieven' lijkt wel in het verschiet te liggen. Dit te meer omdat bedacht moet worden dat het nee tegen de grondwet niet *de* oorzaak maar veeleer een symptoom is van een al eerder ingetreden lethargie rond het integratieproces van niet nagekomen afspraken (begrotingsdiscipline), luchtftietserij (Lissabon), conflicten (financiën) en gebrek aan *commitment* (Frankrijk en Duitsland).

De vraag naar de finaliteit

Kortom, er is wel enige reden voor bezinning, waarbij meteen zij aangetekend dat ook de Europese grondwet werd voorafgegaan door debat en reflectie op de toekomst van de Unie. Het heeft blijkbaar niet veel geholpen. Bezinning waarover? Als het aan het Oostenrijkse voorzitterschap ligt gaat die reflectie toch vooral over de vraag wat de Unie zou moeten worden. Een vraag die direct aan raakt aan het nee tegen de Europese grondwet. Want naast de Europese bureaucratie, de kosten van Europa en alle andere reeds genoemde redenen om nee te stemmen, is het vooral onbehagen bij burgers over het onbestemde einddoel van de Europese integratie, dat hen kopschuwt maakt. Een gevoel dat tot uitdrukking wordt gebracht met de veel gehoorde klacht dat de Europese integratie toch vooral een traject is met veel reeds gepasseerde tussenstations. Een treinreis waarbij de arme passagier geen zeggenschap heeft over snelheid, duur, richting en eindbestemming. De burger wil, met andere woorden, weten wat dat einddoel is. Het antwoord dat Europa een proces is, met een geheel eigen dynamiek en hybride structuur is dan niet erg bevredigend. Integendeel.

En daarmee staat het integratieproces voor een welhaast onmogelijke opgave. Immers, het in het midden laten van de finaliteit – de Unie als proces – is vanuit het verleden gezien een voorwaarde geweest om hoe dan ook voortgang te kunnen maken. En gelet op de onenigheid tussen de lidstaten over dat einddoel valt niet te verwachten dat nu plotsklaps op dit punt wel helderheid zou kunnen worden geboden. Dat is welhaast wezensvreemd aan het integratieproces.

De vraag naar de finaliteit richt zich daarbij op verschillende dimensies. Natuurlijk het bekende spanningsveld tussen het meer intergouvernementele Europa van de lidstaten en het streven naar een federale constellatie dat nog steeds door een enkele 'verdwaalde' politicus wordt beleden.⁷ Maar daarachter gaan vragen schuil die de burger meer bezighouden. De vraag naar de geografische finaliteit: waar zijn de grenzen van de Unie? Een kwestie die niet alleen de bestuurbaarheid van een immer uitdijende Unie en de voor een gemeenschap noodzakelijke lotsverbondenheid betreft, maar bovenal de Unie plaatst voor het dilemma hoe om te gaan met de aspiraties van aangrenzende Europese landen. Wordt hen wel of niet het lidmaatschap in het vooruitzicht gesteld?

De finaliteit raakt niet in de laatste plaats ook het vraagstuk van de verdeling van bevoegdheden tussen Unie en lidstaten. Een materie die onder de noemer van subsidiariteit,

kerntaken, et cetera prominent op de agenda staat, maar waarop nog geen begin van een antwoord is, behalve dan de constatering dat achter deze begrippen een hang naar minder Europa schuil gaat. En in het direct verlengde van dit onderwerp ligt het lot van de Europese verzorgingsstaat. Welk model past het best bij Europa: het Noordse, het Angelsaksische, het Rijnlandse of het Mediterrane?⁸ Welk daarvan biedt de beste combinatie van groei, bestaanszekerheid en sociale bescherming? Wat betekent het antwoord op die vraag voor de relatie tussen Europese liberalisering en marktwerking en de bestaande nationale verzorgingsarrangementen? Hebben wij dat antwoord hoe dan ook wel in eigen hand nu de wereldeconomische verhoudingen zich ingrijpend lijken te wijzigen?

Zoveel is wel zeker dat de lidstaten op deze vragen het *finale* antwoord schuldig zullen blijven. Maar evenzeer is zeker dat in het debat over de toekomst van de Europese Unie deze kwesties de komende jaren centraal zullen staan, waarbij van nationale politici na het nee tegen de grondwet mag worden verwacht dat zij in antwoord daarop in ieder geval zullen pogen de burger met duidelijke standpunten en keuzes te confronteren.

De Europese grondwet

Blijft over de Europese grondwet. Hoe daarmee verder te gaan? Is de grondwet dood? Een opvatting die minister Bot tot grote ergernis van de buitenwereld ventileerde bij het recente bezoek van de Oostenrijkse minister van Buitenlandse zaken Plassnik. Als EU-voorzitter zoekende naar beweging op dit dossier had deze liever een ander Haags geluid vernomen. Is de grondwet dood of zal straks met Duitsland in de voorzitterstoel alle druk zich op Frankrijk en Nederland richten teneinde hen ertoe te bewegen alsnog tot ratificatie over te gaan?

Een antwoord op deze vragen is noodzakelijk. Niet omdat het lot van de grondwet beslissend zal zijn voor de toekomst van de Unie. Nogmaals, de crisis zit dieper dan het simpele nee tegen dit verdrag. Wel omdat zolang de graat van die grondwet in de Europese keel zit, de sfeer van lethargie niet doorbroken zal kunnen worden. Is de grondwet nu dood? Formeel niet. Een meerderheid van dertien lidstaten heeft het verdrag al geratificeerd. In twee is nee gezegd. De overige hebben de ratificatieprocedure hangende de bezinningsperiode feitelijk opgeschort. Bovendien is er de bepaling dat mocht op het voorziene moment van inwerkingtreding (november 2006) in een of enkele lidstaten ratificatie een probleem zijn, de Europese Raad de dan ontstane situatie zal bezien. Wat de Raad dan kan doen – behalve politieke druk uitoefenen – is verder onduidelijk. Hoe dan ook blijft het feit bestaan dat inwerkingtreding uiteindelijk alleen zal kunnen plaatsvinden als *alle* lidstaten tot ratificatie zijn overgegaan.

Met die wetenschap in het achterhoofd wordt het uiteindelijke lot van de grondwet al veel ongewisser. Een eerste vraag is dan of Nederland en Frankrijk bereid zullen zijn tot een tweede referendum over dit document. Het antwoord is dat de *zittende* regeringen deze grondwet niet ten tweede male aan het volk zullen voorleggen. Kortom, in die landen is het wachten op de volgende verkiezingen, waarbij het vervolgens zeer de vraag is of de Europese grondwet de eerste prioriteit zal zijn van de dan nieuwbakken aangetreden regeringen. Hoe dan ook lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat deze nieuwe regeringen bereid zullen zijn hetzelfde verdrag aan hun bevolking voor te leggen. Aanpassing ervan – wat heronderhandelen betekent – verfraaiing ervan met welluidende, de burger geruststellende verklaringen en protocollen – waarbij het zeer de vraag is of de burger daar in trapt – lijkt toch een voorwaarde om enige kans op succes te hebben.

Maar zelfs in het optimistische scenario van een in tweede instantie Nederlands en Frans ja tegen deze grondwet, blijft het lot ervan onzeker. Ratificatie in het Verenigd Koninkrijk is uitermate onwaarschijnlijk. Maar ook in Denemarken, Polen en Tsjechië is sprake van een groeiende anti-Europese stemming. Niet alleen is de kans op een nee in die landen groot,

maar daarmee hebben deze landen ook groot belang bij verder uitstel in de hoop op afstel. Kortom, minister Bot deed er niet verstandig aan zo openlijk het requiem over dit document uit te spreken, maar daarmee had hij nog geen ongelijk.⁹ Zoveel is dus wèl zeker. De datum november 2006 wordt niet gehaald. Als de grondwet ooit in werking zal treden, zal dat met grote vertraging gebeuren. Maar de kans dat deze grondwet de eindstreep haalt is realistisch bezien wel heel klein. Deze grondwet lijkt dood te zijn.

Nieuwe ronde, nieuwe kansen!

Maar dat is natuurlijk niet het eind van het verhaal. De geschiedenis van de Europese integratie leert dat op enig moment het vraagstuk van verdragsherziening weer op de agenda zal verschijnen. Zeker ook in het licht van de ritmiek van verdragswijziging van de afgelopen twee decennia (met vijf verdragswijzigingen¹⁰) is blijvende stilte op dit front uitermate onwaarschijnlijk. Sterker, het lijkt nu al te gisten rond de vraag hoe verder te gaan na deze grondwet. Uitgangspunt is – hoe kan het ook anders – het huidige grondwettelijk verdrag, maar inzet is de vraag hoe tot een tekst te komen die na 2009 wel aanvaardbaar is voor alle lidstaten. Voorstellen van Duitse en Franse kant zijn daarop gericht. Ook het Europese Parlement heeft zich in dit debat gemengd. De ervaring leert dat andere lidstaten zullen volgen, waarbij de opties variëren van optuigen van het bestaande verdrag via *cherry picking*, doorgaan met Nice in al dan niet aangepaste vorm, tot kopgroepen en (her-) onderhandelen over een geheel nieuw verdrag. De piketpaaltjes voor de volgende ronde worden dus al geplaatst.

Wat men ook verder vindt van deze opties, vermijden van het begrip 'grondwet' lijkt hoe dan ook een voorwaarde om een volgend echec te voorkomen. Voor Nederland telt bovendien dat het zich niet kan beperken tot de mededeling dat de grondwet dood is. Wil het isolement vóór zijn en invloed uitoefenen op de volgende fasen in het Europese integratieproces, dan is een actieve opstelling en een duidelijk eigen beeld van wat men met 'Europa' wil noodzakelijk, al was het maar om op een evenwichtige wijze de discussie met de eigen bevolking aan te kunnen gaan.

Prof. dr. J.Q.Th. Rood is hoofd van het Clingendael European Studies Programme en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Noten

1. Zie over de ernst van de crisis en vooral de vraag of deze meer is dan slechts een Haagse crisis: Koen Koch, 'Europese crisis? Haagse crisis!', *Atlantisch Perspectief* 2005 nr. 6 – pp. 22-26.
2. Zie hierover o.a.: Jan Rood, 'Wind gezaaid, storm geoogst; niet de burger keerde zich af van Europa, maar de politiek', *Socialisme en democratie* 2005 nr. 6 – pp. 235-240.
3. Dit wordt o.a. door Koen Koch betoogd in zijn analyse van de huidige problemen binnen de Unie. Zie: Koch, noot 1.
4. Zie o.a.: Jan Rood & Peter van Grinsven, 'Europe lite of Europe puissance: welk Europa na het nee tegen de grondwet?', *Internationale Spectator*, 2005 nr. 9 – pp. 465-470.
5. Op dit gegeven en de bestuurlijke en politieke gevolgen daarvan voor de lidstaten wordt ingegaan in een recent advies van de Raad van State. Zie: Raad van State, *Adviesaanvraag over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*. Den Haag: Raad van State, 15 september 2005 (kamerstukken II 2006/06, 29993, nr. 22).
6. Zie Koch, noot 1. Dit is kerngedachte van de liberaal-intergouvernementele stroming in het Europese integratiedebat.
7. Zie: Guy Verhofstadt, *De Verenigde Staten van Europa; manifest voor een nieuw Europa*, Antwerpen/Amsterdam: Houtekiet, 2005.
8. Zie: Martin Wolf, 'When will all the models parade their charms?', *Financial Times*. 27 januari 2006 (Special Report: The Future of Europe: Austria's Presidency).

9. Zie: Jan Rood, 'Is de Europese grondwet dood?', *Staatscourant*, 30 januari 2006.
10. De Europese Akte, de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice en de Europese Grondwet.