

INTRIGEREND EUROPA

NAAR AANLEIDING VAN LUKK VAN MIDDELAARS “DE PASSAGE NAAR EUROPA”

Gepubliceerd in *Ons Erfdeel* 2010/1.

Zie www.onserfdeel.be of www.onserfdeel.nl.

Met grote affiches en grappige spotjes riep de Europese Unie haar inwoners in juni 2009 op om deel te nemen aan de Europese verkiezingen. Ze hebben niet geholpen. Amper 43% van de stemgerechtigde Europese kiezers is uiteindelijk opgedaagd. In België was dat wat meer, omdat daar opkomstplicht bestaat in plaats van stemrecht. In de tweede helft van juni kon de helft van de Belgen zich echter al niets meer herinneren van de Europese campagne in de aanloop naar die verkiezingen van 7 juni. Dat bleek uit een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie. De oproep van Guy Verhofstadt (Open VLD) voor een sterker Europa, het pleidooi van Jean-Luc Dehaene (CD&V) voor, tja, ook een sterker Europa, de vraag van Kathleen Van Brempt (sp.a) voor andere klemtonen in de Europese politiek, de waarschuwing van Derk-Jan Eppink (Lijst Dedecker) voor een Europese superstaat: allemaal compleet vergeten.

Het laatste deel van Luuk van Middelaars nieuwe studie *De passage naar Europa* gaat over de zoektocht van Europa naar een publiek. Dat blijkt een lastige zoektocht te zijn. Europa probeerde al op vele manieren de Europese bevolking dichter bij haar activiteiten te betrekken. Met de Duitse strategie bijvoorbeeld: de poging om een Europees wij-gevoel te creëren. Die mislukte omdat ze botste op het wantrouwen van de lidstaten die Europa als concurrent zien. Een sterke Europese identiteit bestaat ook vandaag nog niet: slechts weinig Europeanen groeten 's ochtends de blauwe vlag met gele sterren of krijgen tranen in de ogen als het Europese volkslied wordt gespeeld. Er is ook de Griekse manier om een publiek te vinden, namelijk door de bevolking te betrekken bij de politiek. Maar dat werkt evenmin, zo bewijst precies de lage opkomst bij de verkiezingen. Ten slotte is er de Romeinse strategie: wie een betrokken publiek wil, zorgt

HENDRIK VOS

werd geboren in 1972 in Mechelen. Studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent. Is directeur van het Centrum voor EU-studies aan diezelfde universiteit. Publiceerde onder meer *Hoe Europa ons leven beïnvloedt* (2008; met Rob Heirbaut).
Adres: Korte Meer 1, B-9000 Gent

maar beter voor brood en spelen. Het brood, dat zijn concrete dingen waar de mensen beter van worden. Europa verlaagt de tarieven voor mobiel bellen vanuit het buitenland of keert subsidies uit aan landbouwers en Ieren, die vervolgens ondankbaar worden en Europa straffen als ze daar tijdens referenda de kans toe krijgen. Wat in Van Middelaars boek minder wordt uitgewerkt, en ook in de realiteit het minste beproefd is, is de strategie van de spelen. Wat biedt er meer politiek vermaak dan conflicten, op het scherp van de snee, met stemmen die trillen van verontwaardiging, handen die beven van boosheid en ogen die vochtig worden van emotie? Missen we dat niet in de Europese politiek?

Wie de campagne naar aanleiding van de Vlaamse verkiezingen van 7 juni 2009 bekeek, had het snel door: het ging, behalve over staatshervorming en nog enkele thema's waarvoor de Vlaamse overheid niet eens bevoegd is, vooral over overloperij, over persoonlijke afrekeningen, over het inzetten van detectives om schandalen aan het licht te brengen. Het was prachtige televisie. De kijkcijfers waren in orde en de voorpagina's van de kranten waren goed gevuld. Politieke schandalen ondergraven de legitimiteit van het bestel, zo wordt gezegd. Maar ze houden het publiek tegelijk wel alert en geïnteresseerd.

In Europa zijn er ook conflicten en ze gaan zelfs over inhoud. Maar de strijd tussen links en rechts, landbouw en milieu, handel en ontwikkeling of flexibiliteit en sociale bescherming wordt over het algemeen weggemoffeld zodra de camera's draaien. Europa wil een cultuur van consensus uitdragen en dan is het blijkbaar ongepast dat hoofdrolspelers ruziënd over straat rollen. Dus zien we enkel beelden van leiders die elkaar

knuffelen en lachend op de groepsfoto staan. De kijker wordt er wantrouwig van, of — veel erger — ongeïnteresseerd.

Europa enthousiasmeert ook niet omdat het een saai imago heeft. Er zou weinig opwindends gebeuren. In *De passage naar Europa* staan allerlei verhalen uit de voorbije halve eeuw waaruit blijkt dat Europa lang niet zo droog, stoffig en technocratisch is als wordt vermoed. De geschiedenis is een aaneenschakeling van intrigerende, vaak spannende, soms bizarre en af en toe hilarische gebeurtenissen.

Alleen al daarom is het boek het lezen waard. Het is zeker geen encyclopedisch overzicht van data, namen en cijfers. Enkele cruciale momenten worden er uitgelicht en verteld met fraaie anekdotes, veel kleine geschiedenis, en voor een groot deel gebaseerd op memoires, die vaak meer verhelderen dan ingewikkelde politiek-wetenschappelijke theorieën. Om een en ander in zijn context te kunnen situeren, helpt het wel wanneer je als lezer de grote lijnen van de integratiegeschiedenis al kent.

GEZAMENLIJKHEID ALS DRIJFVEER

De rode draad in het boek, en dat is ook de kern van het proefschrift van Luuk van Middelaar, is dat de ultieme prikkel in de Europese politiek altijd wordt geleverd door de gezamenlijkheid van lidstaten. Het zijn niet zozeer de instellingen (hij spreekt over de “binnensfeer”) die de drijfveer vormen, en het is ook niet zo dat elke lidstaat afzonderlijk (de “buitensfeer”) de touwtjes in handen heeft. Het is in een “tussensfeer”, waar de lidstaten gezamenlijk aan tafel zitten en zich ook bewust kunnen worden van samenvallende belangen, dat de integratie richting krijgt. Uitdagingen van buitenaf (Van Middelaar spreekt over lotswisselingen ten gevolge van het bezoek van Fortuna), zoals de economische crisis van de jaren zeventig, de Val van de Muur, of 9/11, doen de gezamenlijke lidstaten beslissen om de Europese integratie een nieuwe dimensie te geven.

Deze invalshoek is origineler dan hij op het eerste gezicht lijkt. Er zijn traditioneel twee grote theorieën over de geschiedenis van de Europese integratie. De ene zegt dat de dynamiek vooral vanuit de instellingen zelf komt. De Europese Commissie of het Hof van Justitie stippelen het pad uit en creëren een steeds hechter Europa. Of de lidstaten dat nu willen of niet, doet er niet veel toe. De andere theorie zegt dat uiteindelijk de individuele lidstaten altijd het laatste woord hebben en elk afzonderlijk kijken of het in hun eigen belang is om een stap vooruit te zetten.

De realiteit is wat ingewikkelder dan beide klassieke theorieën laten uitschijnen. In de academische strijd gaan auteurs over het algemeen in de geschiedenis anekdotes zoeken die als “bewijs” kunnen gelden van de eigen theorie. Gebeurtenissen worden geherinterpreteerd tot ze passen in het juiste theoretische kader.

Luuk van Middelaar maakt bij het bewijzen van zijn alternatieve theorie eigenlijk diezelfde fout. Op de uitdagingen van buitenaf die hij beschrijft, waren ook andere ant-

woorden mogelijk dan de uitbouw van een sterker Europa. Het is misschien wel omdat in de binnensfeer van instellingen een bepaald klimaat werd gecreëerd, dat de gezamenlijke lidstaten niet meer het gevoel hadden dat er een andere mogelijkheid was dan de keuze voor diepere integratie. Hij onderschat dus wellicht de kracht waarover die binnenwereld beschikt om een dominante sfeer te doen groeien die eventuele alternatieven als onmogelijk voorstelt. Bovendien heeft hij weinig aandacht voor de variabele geometrie waarmee in Europa geëxperimenteerd wordt. Van Middelaar stelt dat vooruitgang afhangt van de “gezamenlijke wil” van de lidstaten. De invoering van de euro of de experimenten met een Europese troepenmacht tonen aan dat het mogelijk is om ook buiten die totale gezamenlijkheid om een stap vooruit te zetten. Britten of Denen moeten dus niet met alles meedoen.

EUROPA'S TOEKOMST

Het boek nodigt in ieder geval uit tot verder denken over Europa's toekomst. De auteur doet dat zelf niet expliciet. Integendeel, “wat de tijd morgen brengt, is open”, zegt hij. Of anders: de toekomst is “onpeilbaar ongewis”. Maar toch helpt Van Middelaar om een en ander in perspectief te plaatsen en dat biedt de mogelijkheid om vooruit te kijken. Dat is een interessante oefening, die vandaag ook in het maatschappelijke debat gemaakt wordt. In een kerstessay voor de krant *De Standaard* schetste Europajournalist Paul Goossens in de laatste dagen van 2008 een betrekkelijk pessimistisch beeld van de toekomst. Door de opeenvolgende uitbreidingen en dus de opname van steeds meer landen wordt het altijd lastiger om nog beslissingen te nemen, vooral omdat de nieuwe lidstaten dikwijls geen direct voordeel zien in verdere Europese integratie. Het verdiegingsproces is “voorgoed afgeblokt”, schreef hij. “De hoop dat er ooit een federaal Europa komt, is voorbij. Zo ook de illusie dat de Europese Unie zich tot een heuse, haast volwaardige staat zal ontwikkelen.” In Nederland sluiten opiniemakers, zij het met veel minder spijt dan in Vlaanderen, een “desintegratie” van de Unie niet meer uit.

Ik onderneem hier, onder eigen verantwoordelijkheid, een poging om vooruit te kijken, waarbij ik verder bouw op de inzichten die Luuk van Middelaar geeft.

Ten eerste, de Europese integratie is steeds een moeizaam proces geweest. De stappen vooruit werden bijna altijd met veel aarzeling gezet, na lang onderhandelen en niet zelden als het buiten alweer licht werd. We mogen de voorbije halve eeuw nooit idealiseren als de periode waarin alles kon, terwijl het nu plots vastloopt. De De Gaulles en de Thatchers pleegden iedere keer obstructie en de sfeer was er de voorbije vijftig-zestig jaar veel vaker een van crisis dan van euforie. Het heeft Europa niet verhinderd om uit te groeien tot wat het vandaag is.



Boven: Belgisch ex-premier Herman Van Rompuy is sinds 1 januari 2010 de eerste permanente voorzitter van de Europese Raad, Foto ANP.

Onder: Plechtigheid bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon, 13 december 2007, Lissabon.



Ten tweede, de geschiedenis toont ook aan dat verdieping en uitbreiding niet noodzakelijk tegengestelde bewegingen moeten zijn. De evolutie van het Europa van de zes naar dat van de vijftien ging gepaard met een spectaculaire machtsuitbreiding.

Ten derde, Europese integratie is tot nu toe eenrichtingsverkeer. Bevoegdheden die overgeheveld zijn naar het Europese niveau komen niet meer terug naar het nationale niveau. De vereenvoudiging van de besluitvorming (lees: vervanging van unanimiteitsstemming door meerderheidsstemming) werd nooit teruggedraaid. Dat wil niet zeggen dat een “hernationalisering” van bevoegdheden theoretisch onmogelijk is. Maar het is nog nooit gebeurd, en het wordt ook vandaag niet serieus overwogen. Dat heeft onder meer te maken met de manier waarop belangen op de duur vervlecht raken (Van Middelaar geeft het voorbeeld van het landbouwbeleid): belangrijke spelers zitten inhoudelijk misschien niet op dezelfde lijn, maar over het algemeen heeft geen van hen er belang bij dat de macht van Europa wordt teruggeschroefd.

Het is ongetwijfeld veel te simpel om het Europese integratieproces voor te stellen als een lineaire evolutie naar steeds meer Europa. Er waren in het verleden al te veel crisissen om dat beeld te kunnen handhaven. Maar het is intrigerend dat juist ondanks die moeilijkheden, de Europese integratie toch altijd verder ging. Vaak was het wachten op het juiste moment om een volgende stap te zetten (Van Middelaar heeft het dikwijls over het belang van de “tijd”): een nieuwe politieke constellatie in een lidstaat die voordien dwars lag, de mogelijkheid om een grote deal te sluiten en een weerspannige lidstaat desnoods om te kopen, een crisis die geen andere uitweg leek te bieden. Vroeg of laat kwam er altijd weer beweging in de integratie, omdat — in de woorden van Van Middelaar — de gezamenlijke lidstaten beseffen dat de uitdagingen van het moment over het algemeen beter kunnen worden aangepakt op een hoger niveau dan dat van de traditionele natiestaten. En dus worden stappen vooruitgezet. Of stapjes. Maar altijd vooruit.

HET LAWAAI VAN EEN GRASMAAIER

Het resultaat is ernaar: de invloed van Europa op ons leven is intussen vrij spectaculair. Er is eigenlijk geen enkel domein meer waar de Europese Unie zich niet mee bezighoudt. Op de website van de Europese Unie wordt een overzicht gegeven van tweëndertig verschillende onderwerpen die op een of andere manier belangrijk zijn voor Europa. Het gaat van buitenlandse handel en energie, milieu- en cultuurpolitiek tot humanitaire hulp en visserijbeleid.

De Europese Unie is natuurlijk niet op elk vlak even actief. In sommige domeinen, zoals landbouw-, milieu- of handelspolitiek worden tegenwoordig bijna alle beslissingen door de Europese Unie genomen. De lidstaten moeten zich daar volledig naar schikken. Op andere terreinen, zoals cultuur of onderwijs, hebben de lidstaten meer vrijheid en treedt Europa enkel aanvullend of ondersteunend op.

In sommige gevallen worden er vage krijtlijnen uitgestippeld en behoudt elk land nog een grote vrijheid. In de meeste gevallen regelt Europa de zaken echter wel heel precies. Het lawaai van een grasmaaier, de snelheid van de ruitenwissers op een tractor, de inrichting van varkensstallen, de liberalisering van het spoorverkeer of de muntpolitiek: er bestaan Europese afspraken over. Het centrale Europese niveau kan vandaag wellicht over meer zaken beslissingen nemen dan de federale overheid in de Verenigde Staten.

Er zijn natuurlijk domeinen waar het veel minder vlot loopt, en die vallen op. Het meest opvallende domein van Europees falen, zeker in vergelijking met de Verenigde Staten, is wellicht de buitenlandse politiek. En toch past ook hier een nuance: er beweegt wel wat. Er rust een groot taboe op alles wat lijkt op een Europees leger, maar de voorbije jaren is de Unie er wel in geslaagd om, zonder daar al te grote ruchtbaarheid aan te geven, een tiental militaire missies op poten te zetten, in de Balkan, in Congo, intussen ook een maritieme operatie voor de kust van Somalië. Bescheiden, ongetwijfeld, maar intussen zijn er wel soldaten die onder een Europees mandaat elders in de wereld actief zijn.

Anders gezegd, de beweging naar een sterker Europa blijft voortgaan. Ondanks het gevoel van malaise. Ondanks de uitbreiding. Ondanks de klaarblijkelijke besluiteloosheid. Ondanks de zogenaamde taboes. Van het federale Europa is er waarschijnlijk al meer gerealiseerd dan velen zelfs maar vermoeden. De geschiedenis stopt niet en de overgang naar een sterker Europa is nog volop bezig. De titel (*De passage naar Europa*) én de ondertitel (*Geschiedenis van een begin*) van het boek van Luuk van Middelaar doen vermoeden dat ook hij in de toekomst een sterkere Unie ziet, al zegt hij dat nergens zo expliciet.

HET VERDRAG VAN LISSABON

De voorbije jaren was er in de Europese politiek veel te doen om het Verdrag van Lissabon. Het leek alsof de toekomst van de Europese Unie helemaal afhing van dit nieuwe verdrag. Het is nuttig om dit debat even in perspectief te zetten. In de jaren vijftig werd over de Europese “basisverdragen” onderhandeld: in het EGKS-, het EEG- en het Euratom-verdrag besloten de zes stichtende landen om voortaan intens samen te werken inzake kolen, staal en atoomenergie. Ze zouden samen een economische gemeenschap vormen, al beseften ze dat het nog wel enige tijd zou duren voordat er daadwerkelijk een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal zou zijn.

In een verdrag wordt vastgelegd op welke terreinen er een Europese politiek kan worden uitgebouwd en volgens welke spelregels de Europese beslissingen moeten worden genomen. Door de jaren heen werd duidelijk dat er wel meer zaken om een Europese aanpak vroegen dan kolen, staal, atoomenergie en de interne markt. Milieuproblemen houden bijvoorbeeld weinig rekening met grenzen, en vragen per definitie om een geïntegreerde aanpak. Daarom werden de basisverdragen in de loop der jaren enkele keren aangepast. In de tweede helft van de jaren tachtig kreeg Europa voor het eerst expliciet extra bevoegdheden, onder meer op het vlak van milieupolitiek en werd de besluitvorming versoepeld. Nadien ging het sneller: de Verdragen van Maastricht, van Amsterdam en van Nice kwamen samen in minder dan tien jaar tot stand. Telkens kreeg het Europese niveau meer bevoegdheden en werd de besluitvorming eenvoudiger gemaakt. Bovendien verwierf ook het Europees Parlement steeds meer macht. Deze afspraken werden elke keer gemaakt in het besloten kringetje van staats- en regeringsleiders of hun directe vertegenwoordigers. Het bredere publiek werd er nooit bij betrokken. Dat publiek werd wel steeds wantrouwiger: het constateerde dat de Unie meer bevoegdheden kreeg, maar had het gevoel dat het geen greep had op deze ontwikkelingen. In een poging om het debat over Europa's toekomst een breder draagvlak te geven, werd in 2001 besloten om een transparant debat te voeren in een Europese Conventie: leden van nationale parlementen en diverse belangengroepen discussieerden maandenlang over de doelstellingen van de Europese integratie. Deze oefening resulteerde uiteindelijk in het voorstel om Europa een Grondwet te geven. De staats- en regeringsleiders konden zich hierin vinden, maar paradoxaal genoeg haakte de bevolking af. In Frankrijk en Nederland stemde de bevolking in een referendum tegen die Grondwet. De Grondwet was weliswaar in een open en transparant proces tot stand gekomen, maar het bredere publiek heeft dit nooit beseft. De website van de Conventie, waar iedereen die dat wilde van dag tot dag het ontstaan van die Grondwet kon volgen en ook zelf bijdragen kon leveren, werd geraadpleegd door een handvol zonderlingen, maar blijkbaar niet door het brede publiek. Het Verdrag van Lissabon paste uiteindelijk die Grondwet aan, maar wel op een geheel onleesbare manier. Op die

manier konden de Europese leiders hun bevolking ervan overtuigen dat het Verdrag van Lissabon slechts een technische aanpassing van de bestaande Verdragen was, en dus niet de moeite om aan een referendum te onderwerpen. De truc werkte bijna vlekkeloos. Bijna, want in Ierland werd het volk wel geraadpleegd. In 2008 verwierpen de Ieren het Verdrag. In oktober 2009 kwam er een herkansing en toen werd het een “ja”. Niet uit groot enthousiasme, maar wel omdat de economische crisis had duidelijk gemaakt dat “neen” geen optie meer was. De Tsjechische president sputterde toen nog wat tegen, maar toen hij zijn zin kreeg, stond niets de goedkeuring nog in de weg, zodat Unie met de nieuwe spelregels van het Verdrag van Lissabon kon gaan werken.

Dat Verdrag van Lissabon ziet er op het eerste gezicht spectaculair uit. Er werd voor het eerst, in de persoon van Herman Van Rompuy, een soort Europese president benoemd en voortaan kunnen lidstaten ook uit de Unie stappen. Maar in essentie trekt dit nieuwe verdrag de lijn van de voorbije decennia gewoon door: de Unie krijgt wat meer bevoegdheden (bijvoorbeeld op het vlak van sport en ruimtevaart, en ook wat explicieter op de domeinen van klimaat en energie) en de besluitvorming zal voortaan vlotter verlopen, vooral inzake samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. Beslissingen inzake asiel- en migratiepolitiek, misdaadbestrijding en antiterrorpolitiek kunnen nu sneller tot stand komen omdat het niet meer nodig is om te wachten tot alle lidstaten op dezelfde lijn zitten.

Het nieuwe verdrag is dus geen breuk met het verleden. Maar de moeilijkheden die gepaard gingen met de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon en de perikelen rond de mislukte voorloper ervan, de Europese Grondwet, brachten wel heel duidelijk aan het licht dat de publieke steun voor het Europese project serieus is afgebrokkeld.

De voortschrijdende beweging naar méér Europa legt dus ook de grootste zwakte bloot: precies omdat het allemaal wat onderhuids lijkt te gebeuren, onhoorbaar en onzichtbaar, weet de publieke opinie geen raad meer met die Europese integratie. De bevolking heeft niet meer het gevoel enige vat te hebben op het proces, of zelfs maar te weten wat er zich eigenlijk afspeelt. Uitleg en verantwoording ontbreken, zowel voor wat verwezenlijkt wordt als voor wat er mis gaat. Als er één hypothese rust op de Europese integratie, dan is het misschien wel deze. Want hoe levensvatbaar is een politiek project dat niet meer gedragen wordt door zijn bevolking?

MEER DAN DE “TUSSENSFEER”

De analyse en vooral de vraag of de motor achter dit alles werkelijk alleen maar in de “tussensfeer” zit, verdienen in elk geval een dieper debat onder politicologen, die elkaar zullen verblijden met gesofisticeerde analyses over de verhoudingen tussen binnen-, tussen- en buitensfeer. Of Luuk van Middelaars theorie ongehavend standhoudt, is niet zeker. Maar dat is niet zo erg. Zijn boek is immers veel meer dan een academische zoektocht naar de ultieme drijfveer. Het bekijkt de gebeurtenissen vanuit soms verrassende invalshoeken, het leest prettig, het is heel goed gedocumenteerd en het is ontzettend geestig geschreven. Dat laatste is een groot gemis in de traditionele literatuur over de Europese politiek. Het maakt *De passage naar Europa* de moeite van het lezen meer dan waard. De auteur heeft de reflectie inmiddels geruimd voor de actie. Eind 2009 werd bekend dat Van Middelaar toetreedt tot het kabinet van Herman Van Rompuy, de voorzitter van de Europese Raad.

LUUK VAN MIDDELAAR, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, Historische Uitgeverij, Groningen, 2009, 532 p.
