

De EU zal veranderen of eerloos verdwijnen



MICHEL VAN HULTEN is zelfstandig beleidsadviseur in Brussel en lid van de European Council on Foreign Relations.

TOEKOMST VAN EUROPA

Op de ruïnes van de oude EU moet een Europa van twee snelheden ontstaan. Alleen de kerngroep vormt een economische en politieke unie.

Begin deze maand betoogde de Fransman Jean-Claude Piris, voormalig EU-topambtenaar en een van architecten van het Lissabonverdrag, dat de EU 'niet langer houdbaar is'. In een geruchtmakend opiniestuk in de *Financial Times* riep hij op tot een Europa van twee snelheden. Hij kreeg bijval van niemand minder dan Joschka Fischer, oud-minister van Buitenlandse Zaken van Duitsland. 'Deze Unie moeten we vergeten', zie Fischer vorige week in een interview met *Die Zeit*. Fischer, dat is de man die Nederland in 2005 nog smeekte om alsjeblieft vóór de Europese grondwet te stemmen.

Piris en Fischer hebben gelijk. De Europese Unie is failliet. Financieel gezien nog niet, maar in politiek opzicht wel. Het huidige systeem is niet opgewassen tegen de enorme politieke en economische problemen die Europa verscheuren. De EU beschikt niet over de instrumenten die nodig zijn om de crisis daadkrachtig en effectief te lijf te kunnen gaan en ontbeert de legitimiteit die het mogelijk zou maken die bevoegdheden verder uit te breiden.

Door het vetorecht waarover iedere lidstaat beschikt, is de huidige unie van 27 lidstaten niet in staat te doen wat nodig is om de euro en Europa te redden. De aanstelling van een 'super-Eurocommissaris' voor begrotingsdiscipline, zoals voorgesteld door het Nederlandse kabinet, zal hooguit leiden tot wat extra werkgelegenheid in Brussel.

Piris en Fischer pleiten daarom voor een avant-gardegroep van lidstaten (idealiter de huidige eurozone) die het voortouw zou moeten nemen bij het veiligstellen van het Europese integratieproces. Door middel van een apart nieuw verdrag zou de eurozone zichzelf kunnen ombouwen tot een unie binnen de Unie, met vergaande bevoegdheden op het gebied van begrotingsbeleid.

Na jaren van uitzichtloos getouwtrek is dat een verstandig voorstel. Maar er is meer nodig. De Europeanen moeten weer vertrouwen krijgen in het Europese project, zodat de Europese samenwerking weer van draagvlak wordt voorzien. En om de stabiliteit van het Europese continent veilig te stellen, moeten de landen van Zuid-Oost en Oost-Europa – Turkije voorop – snel kunnen toetreden tot de Europese familie. Binnen de huidige constellatie zijn die doelstellingen onverenigbaar.

Er zijn twee grote breuklijnen die de EU doorklieven. De eerste is de euro. Zonder een volwaardige politieke en economische unie kan de

euro niet naar behoren functioneren. Gezien de brede kloof tussen euro- en niet-eurolanden is unanimiteit over een dergelijk vergaand niveau van integratie binnen de bestaande EU niet denkbaar.

De tweede breuklijn is identiteit. Veel Europeanen hebben geen vertrouwen meer in het EU-project. Zij hebben niks op met Europees burgerschap. Zij beschouwen de invoering van de euro en de uitbreiding met nieuwe lidstaten als mislukte projecten van een wereldvreemde elite en zien een mogelijk Turks lidmaatschap van de EU als bedreiging van hun westerse levensstijl. Het is voor hen ondenkbaar dat de EU op de ingeslagen weg doorgaat.

We zullen moeten aanvaarden dat het integratieproces voor sommige lidstaten nu eenmaal te snel gaat, en voor andere juist te langzaam. De enige manier om toch vooruitgang te boeken, is door de huidige Unie van 27 op te doeken en te vervangen door een nieuwe structuur met twee lagen: een losse buitenlaag, be-

In een minder dwingend Europa kan zelfs Groot-Brittannië zich thuisvoelen

staand uit landen die niet meer samenwerken dan nodig is, en een hechte binnenlaag, bestaand uit landen die de krachten zoveel mogelijk willen bundelen.

De buitenlaag – een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en welvaart – biedt een overkoepelend, minder indringend kader voor Europese samenwerking. Hij bestaat uit de huidige EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten, waaronder Turkije, plus de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie (Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland). Oostwaartse uitbreiding, zelfs tot en met Rusland, behoort tot de mogelijkheden, mits aan de Kopenhagenaanpaktoetredingscriteria wordt voldaan (onder andere een functionerende democratie en rechtsstaat).

Deze buitenlaag – een vrijhandelszone met een gemeenschappelijk buitenlands beleid – opereert op basis van de bestaande interne marktregels, aangepast aan de nieuwe structuur. De lidstaten werken sa-

men op fysiek grensoverschrijdende kwesties als vervoer en het milieu, maar niet op beleidsterreinen waar de weerstand onder de bevolking tegen EU-samenwerking het grootst is, zoals onderwijs, arbeidsrecht, sociale zekerheid, belastingen en politie en justitie. Besluiten in de buitenlaag worden genomen met eenparigheid van stemmen zodat nationale parlementen altijd het laatste woord hebben. Dit komt de slagkracht niet ten goede, maar het draagvlak des te meer. De buitenlaag wordt uiteindelijk samengevoegd met de Raad van Europa en neemt de taken over van de OVSE.

De binnenlaag bestaat uit een Europese politieke en economische unie, gevormd door een kerngroep van lidstaten zonder onderlinge grenzen (Schengen wordt erin opgenomen). Deze laag, een volledige geïntegreerde interne markt met de euro als eenheidsmunt, wordt bestuurd door een democratisch verkozen Europese regering die onder controle staat van het Europees Parlement en werkt op zoveel mogelijk grensoverschrijdende thema's samen. Meerderheidsbesluitvorming is de regel. Alleen de toetreding van nieuwe lidstaten is onderworpen aan het vetorecht. De Europese regering ziet strikt toe op de naleving van de regels, zodat ook grote landen zich er niet aan kunnen onttrekken, zoals met het Stabiliteitspact nog wel het geval was. Als klein Europees land met een open economie hoort ook Nederland in de binnenlaag thuis.

De voordelen van zo'n nieuwe structuur zijn duidelijk. De Europese samenwerking begint met een schone lei. Er wordt recht gedaan aan de grote verschillen in inzicht tussen lidstaten, waardoor het Verenigd Koninkrijk zich eindelijk thuis gaat voelen in een minder dwingend Europa, terwijl landen die dat willen juist nauwer kunnen samenwerken. Er komt een geloofwaardig antwoord op de kritiek dat de EU een megalomaan, ondemocratisch project is. De kandidaat-lidstaten van de Europese Unie krijgen perspectief op snellere toetreding, wat de spanningen in en met die landen zal doen verminderen.

Voorlopig is alle aandacht gericht op het redden van de euro. Maar als we willen dat Europa ook in de toekomst een rol van betekenis speelt, en niet roemloos ten onder gaat aan de retoriek van populistisch links en rechts, is een fundamentele herbezinning onvermijdelijk.



Entree Berlaymontgebouw, Brussel.

Foto Sean Gallup / Getty Images