

ARTIKELN EUROPESE ZAKEN

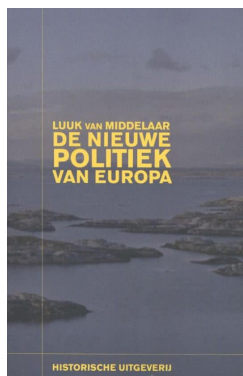
EEN INSIDERSBLIK OP DE NIEUWE POLITIEK VAN EUROPA



16 NOV 2017 - 14:32

Het Europese project is politiek geworden. Dat is de boodschap die centraal staat in het nieuwe boek van Luuk van Middelaar. De historicus, politiek filosoof en *ex-speech writer* van Europese-Raadsvoorzitter Van Rompuy constateert dit niet als eerste, maar ontleedt het ‘politieke’ van het integratieproject wel

op heldere wijze en bovendien met kennis uit eerste hand. Maar is zijn analyse overtuigend?



Nu is de constatering van het *politieke* van de EU op zichzelf geen nieuw inzicht. In Nederland schreef wijlen Herman Posthumus Meyjes al in 1997 dat de tijd van de Europese integratie als ‘utilitair’, d.w.z. gedepolitiseerd project voorbij was. ^[1] Wie bovendien nog in die waan leefde, moet de

afgelopen jaren, met dank aan populistten en Eurosceptici, uit die droom zijn ontwaakt; ruw weliswaar, maar toch.

Maar wat het boek van Van Middelaar boeiend maakt, is dat hij het ‘politieke’ van het integratieproject in zijn dynamiek, verschijningsvormen, gevolgen en dilemma’s op consistente, heldere en beeldende wijze ontleedt, daarbij voortbouwend op zijn eerdere dissertatie ‘De passage naar Europa’^[2] en gebruikmakend van de kennis en inzichten die hij heeft opgedaan als *speech writer*; m.a.w. als aanwezig in de Brusselse keuken.

Van Middelaar schrijft daarbij over de *nieuwe* politiek van Europa. Een begrip waarmee hij zich afzet tegen de oude politiek van *depolitisering* die in zijn visie zo lang kenmerkend is geweest voor de wijze van Europese besluitvorming. Die oude politiek voldoet niet meer. Dat is in alle scherpste naar voren gekomen tijdens de vele crises waarmee de EU het afgelopen decennium is geconfronteerd. Die crises worden in het eerste deel van het boek besproken. Beginnend met de Eurocrisis, vervolgens de crises rond Oekraïne en migratie besprekend en eindigend met de Brexit, geeft Van

Middelaar de lezer een – gedetailleerde – inkijk in de Brusselse besluitvormingsmachine.

Daarbij gaat het hem niet om de beschrijving van deze crises als zodanig. Centraal in zijn betoog staat immers de stelling dat de *wijze waarop* de EU op deze crises heeft gereageerd, laat zien hoezeer de Unie van gedaante is veranderd – noodzakelijkerwijs is veranderd van een gedepolitiseerd, technisch reguleringskader in een inherent politiek handelingsverbond tussen de lidstaten.

En in die transformatie toont zich het waarlijk *nieuwe* in de politiek van Europa: de metamorfose van het Europese speelveld als gevolg van de sublimatie van de Europese Raad tot een daadwerkelijk gezags- en handelingscentrum binnen de EU, met alle gevolgen van dien voor vraagstukken rond inter-institutionele verhoudingen, legitimiteit en finaliteit. Een wezensverandering die in zijn visie begon met het Verdrag van Maastricht, toen de stap van Gemeenschap naar Unie werd gemaakt, met een steeds prominenter positie van de Europese Raad als resultaat. Was dit een institutionele transformatie, het ware politieke in de vorm van een verandering van de Europese politiek kwam in alle scherpste naar boven gedurende de afgelopen periode van crises.

De Europese Raad als ‘tussensfeer’

Daarmee is Van Middelaars boek een inkleuring van het genoemde ‘De passage naar Europa’, waarin dit niveau van de Raad als ‘tussensfeer’ werd benoemd en als bepalend voor de Europese integratie werd

reparera voor de Europese integratie werd
gepositioneerd. De gezamenlijkheid van lidstaten,
samenkomend in de Europese Raad en daarmee een
eigen 'sfeer' scheppend die zich onderscheidt van de
buitensfeer – bestaande uit soevereine staten – en de

binnensfeer – het verdragmatig vastgelegde
Communautaire 'Brusselse' bouwwerk, gecentreerd
rond de Europese Commissie.



Het inter-institutionele zwaartepunt in de Unie is naar de
Raad/Europese Raad verschoven ten koste van de Europese
Commissie. Bron: European Council / Flickr (CC BY-NC-ND 2.0)

Die tussensfeer is in de visie van Van Middelaar door de
genoemde crises naar het centrum van de Europese
besluitvorming gekatapulteerd. Die crises *zijn* de kern
van wat hij in zijn Leidse oratie de
'gebeurtenissenpolitiek' noemde: onvoorziene
gebeurtenissen die om direct politiek handelen vragen.
[3] In deze crises ging het om zaken van een zodanige
politieke importantie en met potentieel zo vérgaande
gevolgen tot diep in de lidstaten dat alleen de
regeringsleiders en staatshoofden daar met het
noodzakelijke gezag over konden beslissen: *Chefsache*.
Een kenmerk dat nog eens extra werd versterkt door het
existentiële van deze crises: het voortbestaan van de
Unie zelf stond op het spel. Daarmee beleefde de Unie
haar *Machiavellian Moment* (p. 30): het besef van haar
tijdelijkheid en eindigheid dat omwille van overleven
tot eenheid, besef van verbondenheid,
verantwoordelijkheid en handelen dwingt.

Daarmee onderscheiden deze crises zich qua aanpak
van de geijkte Communautaire methode van
'regelpolitiek', d.w.z. *depolitisering* via regels en
procedures en het tijdrovende spel van compromis en
consensus – ook wel bekend als de communautaire
methode, met de Europese Commissie in het centrum.
In de gebeurtenissenpolitiek gaat het daartegen om
inherent *politieke* zaken die handelen, improvisatie en
keuzes op het hoogste niveau van de lidstaten vereisten.
Anders gezegd: door de lidstaten, verenigd in de

gezamenlijkheid van de Europese Raad, waarbij geholpen door de dynamiek die eigen is aan dit gezelschap langs de lijnen van persoonlijke verhoudingen, leiderschap en *inner circles* van lidstaten.

Door de diverse crises kwam de Unie tot het besef van haar tijdelijkheid en eindigheid dat omwille van overleven tot eenheid, besef van verbondenheid, verantwoordelijkheid en handelen dwingt

Een logische implicatie hiervan is dat het inter-institutionele zwaartepunt in de Unie (nog meer) naar de Raad/Europese Raad is verschoven ten koste van de Europese Commissie: de drager van de regelpolitiek. De Europese Raad is de *politieke* executieve, bekleed met “het hoogste politieke gezag” in de Unie (p. 249) en hart van de Uniemethode. De Commissie – hart van de Communautaire methode – is onderdeel van de *administratieve* uitvoerende macht. Weliswaar met een

eigen rechtsbasis in het Verdrag en een democratische legitimatie via het Europees Parlement, maar uiteindelijk ondergeschikt aan het politieke gezag van de Europese Raad. “Zo liggen dus de verhoudingen”, schrijft Van Middelaar (p. 249). Een visie die aanschuurt tegen het Franse streven (van weleer) om de Europese Commissie niet meer dan een uitvoerend secretariaat van de Raad te laten zijn.

Een visie ook waarmee hij zich afzet tegen de in Communautaire kringen populaire ‘teleologie’ dat de Unie zich als gevolg van de eigen dynamiek van het integratieproces (‘spill-over’) en de logica van de ‘ever closer Union’ onvermijdelijk tot een federatie zal ontwikkelen, met de Europese Commissie als regering. Daartoe ontbreekt het de Commissie aan het noodzakelijke politieke gezag. Dat gezag kan alleen vanuit de lidstaten komen. Met die opvatting onttrekt Van Middelaar zich tegelijkertijd aan de bekende tegenstelling tussen intergouvernementalisme en supranationalisme (pp. 174-175), waarbij in de Communautaire orthodoxie een sterkere Europese Raad als teken van een meer intergouvernementele en daarmee zwakkere EU wordt gepostuleerd. Van Middelaar plaatst daarentegen de Europese Raad in een eigen confederale tussensfeer en als noodzakelijk voor

het vereiste handeingsvermogen van een politieke EU; als noodzakelijk voor *voortgang* van de integratie.

Bij alles wat al geschreven is over evolutie van de Europese Raad als centraal schakelpunt in de Brusselse machinerie – en dat is veel – biedt Van Middelaar daarmee een verfrissende blik. Tegelijkertijd gaat hij in zijn positionering van de Europese Raad ver, heel ver. In die tussensfeer in en rond de Europese Raad heeft zich in de ogen van de auteur het “regeergezag” (p. 194) binnen de EU samengebond; de Europese Raad als de daadwerkelijke “politieke uitvoerende macht”. Een vergelijking makend met het model van de Franse Vijfde Republiek schrijft hij dat de Europese Raad “in zijn geheel” kan worden opgevat als “collectieve president” in staat tot “vormen van regeren” (p. 195). Een “president” die zijn politiek gezag ontleent “aan een eigen electoraat, in dit geval een 28-voudig nationaal electoraat” (p. 250).^[4]

Daarmee stelt Van Middelaar ook dat de Europese Raad zich tot een richt- en aangrijpingspunt voor oppositie en contestatie heeft ontwikkeld in een Unie waarin het ‘publiek’ zich al langere tijd meer en meer roert. “[P]as als duidelijk is wie regeert, kan de oppositie zich op iets of iemand richten,” schrijft hij (p. 320). Zo’n baken ontbrak in de Unie; een onvolkomenheid die de ruimte creëerde voor ongerichte Eurosceptische krachten in de vorm van *principiële* oppositie, in uiterste vorm afwijzing van de EU zelf.

*De Europese Raad heeft zich,
aldus Van Middelaar, ontwikkeld
tot een richt- en aangrijpingspunt
voor oppositie en contestatie in
een Unie waarin het ‘publiek’ zich
al langere tijd meer en meer roert*

Het zijn stevige woorden: ‘regeergezag’, ‘politieke uitvoerende macht’. En dat over een gremium dat zich in de ogen van velen tijdens die crises toch vooral heeft laten kennen als een reactief en verdeeld gezelschap, dat pas wankelend op de rand van de afgrond in staat bleek tot daden; en dit dan in laatste instantie dankzij het leiderschap van één persoon: Angela Merkel.

Hoe krachtig en bestendig is de Europese Raad?

Anders gezegd: overtuigt Van Middelaar? Hoe krachtig en bestendig is de Europese Raad als vormgever van ‘de nieuwe politiek van Europa’? Is de Europese Raad zelf wel bestand tegen de krachten van de nieuwe politiek *in*

Europa; de conflicten en de opwinding en het drama dat daaraan eigen is?

Één kanttekening is dan dat de gepresenteerde analyse sterk gebaseerd is op de (persoonlijke) indrukken van de auteur, mede als waarnemer in de Brusselse keuken. 'Hard' empirisch bewijs voor de kracht van de Europese Raad ontbreekt echter. Dat betreft bijvoorbeeld de veronderstelde politieke gezagspositie, mede ontleend aan de gezamenlijkheid van de nationale electoraten. Die claim wordt niet gestaafd door onderzoek naar de steun onder het nationale electoraat voor de Europese Raad als collectief. Is het in dit verband niet waarschijnlijker dat burgers toch vooral c.q. alleen het eigen regerings- of staatshoofd zien staan en deze beoordelen op wat hij/zij voor het eigen land heeft weten binnen te halen?

Een dergelijke kanttekening geldt ook voor het *oorzakelijk* verband tussen het optreden van de Europese Raad en het effect van het handelen. Zo leeft breed de opvatting dat het niet primair de Europese Raad was die de voorwaarden voor aanpak van de Euro- en bankencrisis schiep, maar ECB-president Mario Draghi, toen hij in Londen (26 juli 2012) de historische woorden sprak: "Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough." Draghi wordt in het boek genoemd, maar meer terloops dan als dé persoon die de financiële markten wist te kalmeren.



Het is mogelijk dat in werkelijkheid burgers alleen het eigen regerings- of staatshoofd zien staan en deze beoordelen op wat hij/zij voor het eigen land heeft weten binnen te halen. Bron: European Council / Flickr (CC BY-NC-ND 2.0)

Van Middelaars boek is dus een reconstructie, maar niet *de* reconstructie van het reilen en zeilen van de Europese Raad over de afgelopen jaren. Daarbij maakt Van Middelaar het de lezer niet altijd gemakkelijk om tot een helder eindoordeel te komen over het

handelingsvermogen van de ‘tussensfeer’. Enerzijds klinkt impliciet en expliciet vertrouwen door over dat vermogen. Zo schrijft hij op p. 343: “Zolang de executieve macht in de Unie [lees de Europese Raad (JR)] zich zal ontplooiën – en gezien historische noodzaak en politieke vastberadenheid heeft het daar alle schijn van (...)”. Maar eerder schrijft hij: “De onbeslistheid van de wezenlijke verandering houdt aan” (p. 193) en over een “emancipatie die nog lang niet voltooid is” (p. 203). Tegenover de teleologische benadering plaatst hij een tussensfeer met een open einde.

Europese Raad: onmisbaar, maar toch ook kwetsbaar

Zo bezien geeft het boek meer een ‘tussenstand’, waaruit de voorzichtige lezer zou kunnen concluderen dat het nog alle kanten op kan. Daarbij zal niemand ontkennen dat de Europese Raad zich heeft ontwikkeld tot de belangrijkste instelling binnen de Unie; een onmisbare instelling. Dat inzicht is tot in alle handboeken over de EU ingedaald.

Maar dan moet toch ook gewezen worden op de *kwetsbaarheid* van het functioneren van de Europese Raad o.a. als crisismanager; een kwetsbaarheid die het boek wellicht onbedoeld in alle scherpste bloot legt. Het optreden tijdens de crises –en dat is de kern van gebeurtenissenpolitiek – bestaat uit vallen en opstaan, improvisatie, geluk en toeval. Het kan niet anders, maar toch geen aspecten die reden zijn voor groot vertrouwen in de kracht van de Europese Raad. Een kwetsbaarheid die samenhangt met de betekenis van individuele personen binnen deze gezamenlijkheid. Wat als er geen Merkel was geweest; wat als Le Pen wel was gekozen? Hoe was het dan gegaan?

Die kwetsbaarheid moet mede gezien worden vanuit de bredere politieke context waarin de Europese Raad en de EU als geheel functioneren. Dan gaat het om de versmelting van buiten- en tussensfeer; op die as doet zich de ware politisering van de Europese constructie voor. En dan is het semantisch mooi om de buitensfeer voor te stellen als een eigen sfeer van soevereine staten. Maar de werkelijkheid is er een van samenlevingen waarbinnen bij delen van de bevolking sprake is van groeiend wantrouwen, van onvrede en onbehagen; gevoelens die zich via Eurosceptis op de EU richten, maar die ook en vooral het eigen nationaal politieke bestel betreffen in de vorm van vervreemding van overheid, democratie en rechtsstaat.

Het is een last die staats- en regeringshoofden komend

vanuit de buitensfeer meetorsen naar de tussensfeer. Buitensfeer en tussensfeer hangen, met andere woorden, onlosmakelijk met elkaar samen. Dit is daarmee de meest wezenlijke dimensie van de politisering van de EU in de vorm van vraagstukken rond soevereiniteit, identiteit en solidariteit en tot uitdrukking komend in ‘principiële oppositie’ – te onderscheiden van ‘klassieke oppositie’ – tegen het integratieproject.

Die oppositie heeft in de visie van Van Middelaar in de Europese Raad het lang ontbrekende voor democratische legitimatie noodzakelijke aangrijpingspunt voor tegenspraak gevonden. Maar het is zeer de vraag of die oppositie zich via de Europese arena langs institutionele lijnen laat kanaliseren tot ‘klassieke oppositie’. Daarvoor zit de politisering wellicht te diep ingegraven in de lidstaten zelf. Mocht dat zo zijn, dan klinkt Van Middelaars formule van verbindende dissensus – publieke tegenspraak als ‘zuurstof’ (p. 316) voor het politieke leven – als fluiten in het donker. Bij alle waardering voor dit boek had de analyse op dit punt meer diepgang verdiend. Immers, de centrale these in dit werk staat of valt uiteindelijk met het vermogen om het publieke vertrouwen te herwinnen, nationaal en op het niveau van de EU.

Luuk van Middelaar

De nieuwe politiek van Europa

Groningen: Historische Uitgeverij, 2017; 372 pp.; € 25,-.

ISBN: 978-90-6554-2465-0

-
1. H.C. Posthumus Meyjes, ‘Utiliteit en finaliteit: een sceptische kijk op het eurosepticisme’, *Internationale Spectator*, juni 1997 (jrg. 51), pp. 307-309.
 2. Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa; geschiedenis van een begin*, Groningen: Historische Uitgeverij, 2009.
 3. Luuk van Middelaar, ‘De Europese Unie en de gebeurtenissenpolitiek’, Leiden, 23 september 2016 (oratie).
 4. Waarbij zij aangetekend dat een van die 28 onder electorale druk al is afgehaakt: Brexit.