

Europa pragmatisch adaptief

Adriaan Schout

Met een reeks aan grote thema's zoals uiteraard de coronacrisis, Brexit, klimaatverandering, de dreiging uit Rusland, het opkomende China en een ogenschijnlijk verdeeld Europa wordt er veel druk op de Europese Unie uitgeoefend. Een crisis in Europa lijkt vrijwel continu op de loer te liggen. Naast de financiële onenigheid over de steun aan de zuidelijke landen is er ook veel discussie over de unie *an sich*. We spreken met Adriaan Schout, senior onderzoeker bij onderzoeksinstituut Clingendael en hoogleraar aan de Radboud Universiteit.

In zijn column in Trouw van 28 oktober 2020¹ gaf Schout aan dat het "kicking the can down the road" als metafoor voor het Europese beleid treffend is. Het 'doormodderen' in de EU wordt als negatief gezien, maar professor Schout gaf aan dat de scenario's van doormodderen juist heel pragmatisch kunnen zijn, omdat tijd gekocht wordt om problemen op te lossen. Het verwijt van 'doormodderen' zou je beter een positieve connotatie kunnen geven en moeten vergelijken met het in Nederland geliefde 'polderen': met elkaar verbonden zijn door reeksen van compromissen. De coronacrisis is van zo'n mega omvang (750 miljard euro) dat de steun hiervoor al gauw door alle partijen werd toegezegd. Toch is het een typisch doormodder-compromis, omdat het verre van voldoende is in het licht van de investeringen die nodig zijn, de terugbetaling niet geregeld is, het onduidelijk is of het eenmalig of permanent is, en hoe rechtsstaatcriteria zullen meewegen.

Schout schetste in Trouw een broeinest aan tegenstellingen:

- Oplopende schulden in Zuid-Europa;
- Oplossingen middels Europees lapwerk;
- Pijnlijke Italiaanse aanpassingen;
- Zodoende inschikken door Noord-Europese landen, maar ook door Zuid- en Oost-Europese landen, omdat er toch toezicht komt.

Niemand gaat er hier op achter- of vooruit en dat is volgens professor Schout al heel wat. Voor een minister van financiën is dit heel erg schipperen: enerzijds vriendelijk proberen te zijn, maar anderzijds ook hard proberen te zijn met als doel om de begrotingen op orde te houden.

Europa: voor Nederland zorgelijk maar wel essentieel

Enerzijds wordt er natuurlijk heel veel geklaagd in Europa, maar anderzijds leven we wel al zeventig jaar in vrijheid. Dit resultaat van de EU is echter te kort door de bocht, zeker voor Nederland dat in een zorgwekkende positie zit, aldus Schout. Vanuit Nederland streven we naar convergentie en het aan de regels houden, hoewel dat laatste onvoldoende gebeurt. De Europese Commissie zou onze grote steun moeten zijn, maar daar lijken we ook afstand van te nemen. Daarnaast ziet Schout Europa verdiepen en gaan er steeds hogere bedragen vanuit Nederland naar Brussel. Maar anderzijds heeft Nederland Europa ook weer nodig en is het met heel goede

redenen pro-Europees. Nederland heeft de EU hard nodig om tegenspel te bieden aan Rusland en China, om klimaatbeleid mondiaal af te dwingen, en om Afrikaanse landen onder druk te zetten om illegale migranten terug te nemen of hun grenzen te bewaken.

Diverse poli-crisis in Europa

"We hebben in Europa meerdere grote blokken van crises, zoals de euro, de banken en migratie", aldus Schout. Hij onderscheidt verder de verschillende belangen per land die sowieso natuurlijk al voor fricties zorgen. Op de vraag of dit niet inherent is aan het werken met een groep van 27 landen antwoordt Schout dat er ook landen zijn die zich onttrekken aan de rechtsstatelijkheidsprincipes. "En die landen krijgen wel geld vanuit de EU, hoe ga je daarmee om?" vraagt hij. Als voorbeeld noemde professor Schout Polen, dat homovrije zones instelt en dat de onafhankelijkheid van rechters aantast. Dit bemoeilijkt de onderhandelingen ook in die zin dat het idee van eenheid en onderlinge verbondenheid wordt aangetast. Ondanks dat de Europese Raad maandelijks bij elkaar komt, is het zeker geen geoliede machine, zo benadrukt hij. Het wordt steeds moeilijker om compromissen te vinden.



Prof. Dr. Adriaan Schout is senior research fellow bij onderzoeksinstituut Clingendael² en Professor European Public Administration bij de Faculty of Management Sciences van de Radboud Universiteit in Nijmegen.³

Schout stelt dat het nu wel heel andere tijden zijn. Voorheen was een groot Europees issue bijvoorbeeld het landbouwbeleid, maar nu zijn de op te lossen kwesties veel essentiëler. Het gaat er momenteel om of we eigenlijk wel gemeenschappelijke waarden hebben en hoe een markteconomie kan functioneren als rechtsstaten niet overal voldoen aan de kwaliteitseisen die nodig zijn voor vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en mensen. Volgens hem was er ook teveel enthousiasme toen de gemeenschappelijke muntunie werd gestart. Hij wijst zelfs op een dosis naïviteit. De balans is voor lang niet alle Europese landen positief, zo wijst hij op het enorme aandeel dat Italië uit het nieuwe noodfonds krijgt. *"Hervormingen in Italië kunnen niet uitblijven, anders is het niet uit te sluiten dat ze uit de muntunie stappen. De ECB kan niet eindeloos door blijven gaan met accommoderen"*, aldus Schout. De financiële solidariteit ('Der Ausgleich' in het Duits) tussen lidstaten en uiteindelijk vooral van Duitsland is beperkt. Eurobonds zullen daarom ook gevaarlijk kunnen zijn voor de stabiliteit van de EU. Schout benadrukt dat we op financieel gebied zeker niet de spanningen verder op moeten jagen. Gelukkig is men zich er in Italië gedegen van bewust dat het land moet gaan leveren: de nieuwe fondsen zijn deels giften van belastingbetalers uit andere landen.

Budgetdiscipline

Met de klimaatplannen in Europa die ook uit het nieuwe noodfonds betaald worden, voorziet Schout ook zeker een hoop financiële perikelen. Het gaat hier om mega projecten en die zijn moeilijk binnen hun budgetten te houden. *"Wij hebben zelf ook de renovatie van onze afsluitdijk of de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet binnen de budgetten kunnen houden, dus dat belooft nog wat"*, zo waarschuwt Schout. Het zal zeker voor de Italianen een heel zware dobber worden om dergelijke megaprojecten financieel goed te kunnen regelen. En we moeten vooral oppassen dat in Duitsland de wil om verdere financiële concessies te doen niet afneemt, aldus Schout. Noord- en Zuid-Europa zijn beide nu al zwaar gefrustreerd in elkaar en de Green Deal kan voor de nodige extra druk zorgen.

Europa pragmatisch adaptief

Met de komst van Joe Biden als nieuwe president van Amerika zal er waarschijnlijk niet direct teruggesproken worden naar de oude band met de VS, want al sinds het Obama-tijdperk werd de geopolitieke afstand tussen Amerika en Europa groter. De veranderende relatie lag dus niet alleen aan Trump. Overigens, de kracht van de EU moeten we zeker niet onderschatten, want Europa is bij heel veel militaire missies in de wereld betrokken en dit blijft natuurlijk doorgaan. Een Europees leger ziet Schout er niet direct komen en het zal voorlopig blijven bij gestructureerde samenwerkingen, waar ook de Britten na de Brexit gewoon bij betrokken zullen blijven. Schout verwacht dat de EU gewoon op dezelfde pragmatische manier door zal gaan. Zo verwacht hij dat als de spanningen met Rusland op zouden lopen, dat de EU meer als één blok bij elkaar zal komen. Schout stelde dat de Europese Green Deal de afhankelijkheid van het Russische gas kan beperken.

Lokale kaders in plaats van centraal beleid

De Green Deal is een veelomvattend milieuplan, maar in het verleden werd ook al veel milieuwinst geboekt door afspraken te maken over bijvoorbeeld waterbeheer en autokatalysatoren. En dit ging groten-deels zonder grote subsidiepoten, in tegenstelling tot de Green Deal,

die toch als een duur megalomaan project gezien wordt. Het feit dat de Green Deal door mensen als te activistisch gezien zou kunnen worden, zou zeker de nodige weerstand op kunnen leveren. Schout onderstreept daarom de noodzaak dat lidstaten juist zelf moeten doen. Het is volgens hem een illusie om de vergroening van Europa via EU-budgetten te kunnen managen. Ditzelfde geldt ook voor de digitalisering: de noodzaak hiertoe verschilt nu eenmaal per lidstaat. De grootste digitale achterstanden zitten bij Duitsland en dat land moet het zelf kunnen. Hij verwijt daarom ook Frans Timmermans te centralistisch bezig te zijn, terwijl de "ownership" juist meer bij de lidstaten zou moeten liggen. *"Daar zitten de nationale begrotingen en daar moeten de hervormingen plaatsvinden"*, aldus Schout en hij voegt toe dat de eerste rapportages over door de EU gefinancierde onhaalbare nationale vergroeningsprojecten al binnenkomen.⁴ De EU zou juist meer de kaders moeten aangeven en hett dan aan de lidstaten laten om het op hun eigen manier in te vullen, met steun van de nationale parlementen.

Zaak is dus om lidstaten geen verantwoordelijkheden uit handen te nemen. Stel dat een door Brussel opgelegd project fout gaat, dan krijgt Brussel ook de schuld, zo stelt Schout. *"We moeten dus af van het wensdenken dat Europa een panacee voor alles is"*, aldus Schout. Het zijn vooral de lidstaten die aan het werk moeten, hun beleid moeten aanpakken, en het beleid ook thuis verdedigen. Geef lidstaten niet de kans zich achter de rug van de EU te verschuilen.

Groter EU liever meer lokaal aansturen

De trein naar een nog groter Europa rijdt al een tijdje. Zo lopen de gesprekken met Oekraïne al geruime tijd en zo'n grote club landen maakt de besluitvorming zeker niet makkelijker. Het is daarom essentieel dat landen om de zoveel jaar hun staatsinrichting en wetgeving herzien. Als er grote hervormingen vanuit de EU worden opgelegd, dan wordt het zeker bij een grotere groep landen steeds complexer, aldus Schout. De roep naar steeds meer harmonisatie (zeker vanuit het bedrijfsleven) is begrijpelijk, maar dit heeft wel zijn keerzijde want de echte veranderingen worden juist moeilijker als dit Europees centraal wordt aangestuurd. Schout is daarom sceptisch over meer harmonisatie en verdiepte integratie, want dit belemmert juist op de langere termijn de innovatiekracht van de lidstaten.

Brexit kan beleidsconcurrentie triggeren

De uittreding van Groot-Brittannië uit de EU zou een stevige trigger kunnen zijn voor Europa om goed naar de lokale wetgevingen te kijken. Als voorbeeld gaf Schout aan dat de verschillen in de VS tussen bijvoorbeeld Texas en Californië veel groter zijn dan tussen Nederland en België en toch kunnen die Amerikaanse staten goed samenwerken. Zo zijn er lokaal heel veel factoren (milieu, infrastructuur, onderwijs, belastingen etc.) die de concurrentiekracht van de lidstaten bepalen. Ondanks alle nadelen van de Brexit, kan het mogelijk beleidsconcurrentie opnieuw op de agenda van de EU zetten, zo besluit Schout.

Noten

- <https://www.trouw.nl/opinie/ode-aan-het-europese-doormodderen~b78f05516/>
- <https://www.clingendael.org/person/adriaan-schout>
- <https://www.ru.nl/nieuws-agenda/nieuws/vm/2020/februari/adriaan-schout-benoemd-hoogleraar-european-public/>
- Poisonous politics lurk behind the EU recovery fund Southern European states must make sure reforms work this time <https://www.ft.com/content/e3345aba-78a2-447b-94b1-50a83bbbea40>