

De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie

Sebastiaan Princen

WRR



De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working Papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

Vormgeving binnenwerk: DDK, Utrecht
Working Paper nummer 66

E-ISBN: 978-90-834996-1-1

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie

Sebastiaan Princen

WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	6
1.	Probleemstelling	8
2.	Achtergrond	11
2.1	Het externe beleid van de EU	12
2.2	De interne beleidsontwikkeling in de EU	15
3.	Geopolitisering van de Europese beleidsvorming?	22
3.1	Beleids- en besluitvorming in de EU: een denkkader	22
3.2	Versterking van het externe veiligheidsbeleid van de EU?	25
3.3	Geopolitisering van de interne beleidsvorming in de EU?	27
4.	Geopolitisering en de plaats van Nederland binnen de EU	32
4.1	Nederland als kleine lidstaat binnen de EU	32
4.2	Nederland als open economie	36
4.3	De organisatie van de Europese inzet binnen de Nederlandse overheid	39
5.	Ter afsluiting	42
	Literatuur	43
	Over de auteur	47

Ten geleide

In juli 2024 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. De waarneming die daarin centraal stond, was dat de internationale orde in toenemende mate fragmenteert. De tijd waarin Nederland bij het nastreven van welvaart, weerbaarheid en waarden kon uitgaan van voor ons land overwegend gunstige omstandigheden, is daarmee voorbij. Het roerige geopolitieke vaarwater waarin Nederland terecht is gekomen, dringt steeds vaker ook de binnenlandse verhoudingen binnen. Het zal kostbare inspanningen moeten plegen om overeind te blijven in een turbulenter en grimmiger wereld. De overheid zal manieren moeten vinden om keuzes te maken die pijn doen en zal die ook moeten legitimeren. Leren opereren in een fragmenterende wereldorde is niet alleen een opgave voor de klassieke buitenlandpolitieke actoren, maar raakt het hele openbaar bestuur en de hele samenleving.

De handelingsruimte van Nederland wordt bij dat alles in hoge mate bepaald door het optreden van de Europese Unie (EU), als het essentiële platform voor de projectie van waarden en belangen van haar lidstaten. Om die reden hebben we drie auteurs gevraagd om op basis van hun kennis van de literatuur twee Working Papers te schrijven over de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde en de rol die Nederland bij de positiebepaling van de Unie zou kunnen spelen. Het hier voorliggende paper is dat van dr. Sebastiaan Princen (Universiteit Utrecht), het andere is geschreven door dr. Reinout van der Veer en prof. dr. Bertjan Verbeek (Radboud Universiteit).¹

In *De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie* constateert Princen onder meer dat zowel 'hoge politiek' binnen de Europese instellingen als 'lage politiek' in beleidsnetwerken nodig is om tot een effectieve aanpak van geopolitieke vraagstukken te komen. Daarbij moet bovendien rekening worden gehouden met het gegeven dat de huidige EU er beter op is toegerust geopolitieke overwegingen te integreren in het interne beleid dan het externe veiligheidsbeleid verder uit te bouwen. Voor de Nederlandse opstelling is daarbij van belang dat ons land een relatief kleine lidstaat is met een open economie. Beide kenmerken hebben specifieke implicaties die de auteur in het paper verder uitwerkt.

1

Europese autonomie in een multipolaire wereld. Dilemma's voor (Nederland in) de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde, WRR Working Paper 67.

De WRR dankt de auteur voor zijn bijdrage, evenals Saskia Hollander en Monika Sie van Instituut Clingendael voor hun opmerkingen bij het concept van dit Working Paper. Namens de WRR hebben prof. dr. Paul 't Hart en prof. dr. Arthur van Riel commentaar geleverd op eerdere versies van de tekst.

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof dr. Corien Prins
Voorzitter WRR

Prof dr. Frans Blom
Secretaris WRR

1. Probleemstelling

Geopolitieke overwegingen zijn terug van weggeweest. Daaraan ligt een reeks van ontwikkelingen ten grondslag die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde* heeft benoemd.¹ De Europese Unie (EU) speelt een belangrijke rol bij het formuleren van antwoorden op de uitdagingen die daaruit voortvloeien. De vraag is daarom hoe de EU een meer geopolitieke oriëntatie kan integreren in haar beleids- en besluitvorming en wat dat betekent voor Nederland. Dit essay gaat over deze vraag.²

In dit essay doel ik met ‘geopolitieke vraagstukken’ op veiligheidsvraagstukken die voortvloeien uit machtsverhoudingen en machtsuitoefening tussen staten op mondiaal niveau. Zoals de WRR in zijn rapport beschrijft, heeft in de internationale verhoudingen een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die de positie van Nederland en de EU op dat mondiale speelveld beïnvloeden: de opkomst van nieuwe machtspolen en, daarmee samenhangend, van andere visies op hoe de wereldorde eruit zou moeten zien en de uitoefening van macht op andere dan puur militaire terreinen.³

Waar Nederland en de EU als geheel lange tijd uit konden gaan van een (althans voor henzelf) relatief stabiele en veilige internationale omgeving, is dat niet langer het geval. Vaker dan voorheen moet rekening worden gehouden met internationale bedreigingen van de eigen veiligheid, ook op terreinen waarop veiligheidsoverwegingen voorheen een minder grote rol speelden of leken te spelen, zoals handel en technologische innovatie. Dit vereist een andere manier van denken en werken, waarin internationale veiligheidsoverwegingen een grotere rol krijgen. In zekere zin is dit een terugkeer naar eerdere periodes in de geschiedenis, zoals de Koude Oorlog, waarin geopolitieke vraagstukken ook een grote rol speelden. Daarmee is er sprake van een ‘herontdekking van de geopolitiek’, die erom vraagt veiligheidsoverwegingen (opnieuw) te integreren in de manieren van denken en werken binnen Nederland en de EU.

2 WRR 2024.

3 Bij deze insteek moet worden aangetekend dat naast de Europese Unie ook andere internationale verbanden van belang zijn voor Nederland, waaronder de NAVO en internationale organisaties op andere terreinen die door geopolitieke vraagstukken worden geraakt. Gezien de beperkte omvang van dit essay, beperk ik mij hier echter tot de Europese Unie.

4 Het WRR-rapport beschrijft deze trends als drie vormen van fragmentatie in de wereldorde. Zie WRR 2024: met name hoofdstuk 2.

Daarvoor kan niet eenvoudigweg worden teruggegrepen op recepten uit het verleden. De internationale machtsverhoudingen en de typen bedreigingen voor de eigen veiligheid zijn immers niet dezelfde. Bovendien vindt de herontdekking van de geopolitiek plaats tegen de achtergrond van bestaande politieke en institutionele verhoudingen binnen Nederland en de EU. Dit gegeven vereist een analyse van hoe die politieke en institutionele verhoudingen in elkaar zitten en hoe zij de integratie van geopolitieke overwegingen in de beleids- en besluitvorming beïnvloeden.

Uitgangspunt in dit essay is dat voor zo'n analyse moet worden gekeken naar zowel de zichtbare, 'hoge' politiek als de minder zichtbare, 'lage' politiek binnen de EU en de wisselwerking tussen beide. Bij besluitvorming in de EU gaat de aandacht vaak uit naar de grote, zichtbare momenten en dan met name naar de Eurotoppen van regeringsleiders. Dit zijn de momenten waarop binnen de Unie op het hoogste politieke niveau wordt onderhandeld en knopen worden doorgehakt. Vaak zijn deze bijeenkomsten essentieel om fundamentele geschilpunten te beslechten en stappen te zetten. Voorbeelden zijn de toppen waarin de EU besliste over sancties tegen Rusland na de invasie van Oekraïne en de reeks toppen waarin elke zeven jaar wordt onderhandeld over het meerjarig financieel kader (de meerjarenbegroting) van de EU.

Beleid wordt in de EU (net als elders) echter voor een groot deel gemaakt in minder zichtbare beleidsnetwerken, die zich specifiek bezighouden met een bepaald beleidsonderwerp. Spelers in deze netwerken zijn specialisten op een bepaald beleidsonderwerp. Denk aan op dat onderwerp gespecialiseerde ambtenaren, diplomaten, belangengroepen en onderzoekers, soms aangevuld met parlementariërs of bewindslieden die zich gericht met het onderwerp bezighouden. Dit is het domein van de 'lage' politiek, waar niet de politieke kopstukken de besluiten nemen maar de beleidsspecialisten. Voor de ontwikkeling en uiteindelijke vormgeving van beleid zijn deze besluiten vaak van cruciaal belang.

Zoals beschreven in het WRR-rapport, leidt de fragmentatie in de tonelen van machtsuitoefening in de internationale politiek ertoe dat geopolitieke veiligheidsoverwegingen een rol gaan spelen op terreinen die daar voorheen los van stonden. Juist op deze terreinen is de rol van beleidsnetwerken groot, om twee redenen. Ten eerste is het voor politici op de hogere politieke niveaus onmogelijk om zich bezig te houden met elk afzonderlijk beleidsonderwerp. Zij zijn daarom gedwongen hun aandacht te verdelen over een relatief klein aantal speerpunten. Beleidsnetwerken houden zich daarentegen dag in dag bezig met een specifiek deelterrein.

Ten tweede vereist het maken van effectief beleid gespecialiseerde inhoudelijke expertise, die alleen verkregen kan worden door training en ervaring.

Om een voorbeeld te noemen: het is één ding om te besluiten dat kabels op de zeebodem beter beschermd moeten worden tegen pogingen tot sabotage, maar het vraagt veel meer expertise om te bepalen hoe dat moet gebeuren. Cruciaal daarbij is dat die, op het oog ‘operationele’, beslissingen niet eenvoudigweg een technische vertaling zijn van ‘hogere’ politieke besluiten. Het proces van beleidsvorming in de beleidsnetwerken kent een eigen dynamiek, die gestuurd wordt door de ideeën en belangen van degenen die binnen zo’n netwerk actief zijn.⁴ Beleidsnetwerken zijn geen passieve ‘ontvangers’ van beslissingen van hogerhand, maar geven zelf actief vorm aan het beleid op hun terrein en bepalen vaak de beleidsopties waaruit op hoger politiek niveau kan worden gekozen. De beslissingen die binnen de beleidsnetwerken worden genomen, kunnen daardoor afwijken van de ideeën en prioriteiten op het hogere politieke niveau.

De rol van beleidsnetwerken is niet uniek voor de EU. Ook binnen Nederland en andere staten spelen dergelijke netwerken een belangrijke rol in de beleidsvorming. Omdat discussies over de besluit- en beleidsvorming in de EU vaak worden gedomineerd door een focus op de hoge politiek, is het van belang specifiek in te zoomen op hoe de beleidsnetwerken binnen de EU werken en hoe de ‘lage’ politiek op het niveau van deze netwerken interacteert met de ‘hoge’ politiek op het niveau van regeringsleiders en ministers. Zo kan een beter beeld worden verkregen van de mogelijkheden en uitdagingen rond de geopolitisering van het beleid dan wanneer alleen wordt gekeken naar de hoge politiek.⁵ De vragen die in dit essay centraal staan, zijn hoe deze dynamiek werkt, welke mogelijkheden en beperkingen zij biedt voor het integreren van geopolitieke overwegingen in het EU-beleid en wat dat betekent voor de positie en het opereren van Nederland binnen de EU.

Het betoog is opgebouwd in een aantal stappen. Ik begin met een schets van de achtergrond van de ‘herontdekking van de geopolitiek’ in de EU, waarbij ik een onderscheid maak tussen de hernieuwde aandacht voor militaire capaciteiten en het doordringen van geopolitieke veiligheidsoverwegingen op andere beleidsterreinen. Vervolgens bespreek ik achtereenvolgens de implicaties hiervan voor de EU en voor de positie en het opereren van Nederland in de EU.

5 De beleidswetenschapper Sabatier beschrijft deze dynamiek in termen van de ideeën en hulpbronnen van (een meestal beperkt aantal) ‘beleidscoalities’ die actief zijn in de beleidsvorming rond een bepaald vraagstuk. Zie bijv. Sabatier 1998

6 Omgekeerd geldt ook dat het niet voldoende is om alleen te kijken naar de lage politiek, maar dat komt veel minder voor.

2. Achtergrond

De herontdekking van de geopolitiek, waar het WRR-rapport mede een uiting van is en vorm aan wil geven, valt uiteen in twee aspecten. Het eerste aspect is een grotere aandacht voor militaire capaciteiten en het gebruik van militaire middelen om de eigen veiligheid te garanderen. Na het einde van de Koude Oorlog verminderden de meeste EU-lidstaten hun uitgaven aan defensie, vanuit de gedachte dat traditionele militaire capaciteiten in de nieuwe internationale realiteit minder belangrijk waren geworden. Recent echter hebben de grotere militaire dreigingen en de verminderde vanzelfsprekendheid van de Amerikaanse veiligheidsgarantie in Europa geleid tot een hernieuwde aandacht voor de noodzaak om in Europa eigen militaire capaciteiten op te bouwen.

Het tweede aspect is het doordringen van veiligheidsoverwegingen op terreinen die daar voorheen los van leken te staan. Dit is wat in het WRR-rapport wordt aangeduid als de fragmentatie in tonelen van machtsuitoefening: door veranderde geopolitieke verhoudingen worden conflicten in toenemende mate uitgevochten op terreinen die daar voorheen (in grotere mate) los van stonden. Denk hierbij aan zaken als de toegang tot energiebronnen, de productie van microchips, medicijnen en vaccins, het gebruik van (sociale) media en de voedselzekerheid.

Het is belangrijk deze twee aspecten te onderscheiden, omdat ze andere vragen oproepen. Bij de hernieuwde aandacht voor militaire capaciteiten gaat het om het (her)opbouwen van middelen en structuren die specifiek zijn bedoeld voor militaire oorlogsvoering. Dit roept belangrijke en moeilijke vragen op van financiële, politieke en ethische aard, maar in beginsel kunnen deze vragen worden beantwoord binnen een duidelijk afgescheiden domein van buitenlandse veiligheidspolitiek. De fragmentatie in tonelen van machtsuitoefening daarentegen vraagt om een heroriëntatie op beleidsterreinen waarop veiligheidsoverwegingen tot nog toe geen grote rol speelden. Wat dit nog moeilijker maakt, is dat veiligheidsoverwegingen op deze terreinen regelmatig botsen met andere doelen en vereisten (zoals het vergroten van de efficiëntie, het stimuleren van innovatie of het beschermen van het milieu).

Beide aspecten van de herontdekking van de geopolitiek roepen voor de EU ongemakkelijke vragen op over haar rol, doel en werkwijze. Van oudsher is de EU niet gericht op (externe) machtsuitoefening, maar op (interne) ontwikkeling op economisch vlak en in toenemende mate ook op andere niet-militaire gebieden. Hoewel de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) – de voorlopers van de huidige EU – mede was ingegeven door de wens om oorlog tussen de

lidstaten te voorkomen, waren de middelen waarmee dat bereikt moest worden bij uitstek niet-militair. Aanvankelijk waren marktintegratie en welvaartsgroei de manieren om lidstaten dichter aan elkaar te binden. Later kwam daar samenwerking bij op een reeks andere onderwerpen, zoals milieubescherming en criminaliteitsbestrijding.

Geopolitiek denken en handelen is daarmee voor de EU geen vanzelfsprekendheid. Hoewel de Unie altijd in een geopolitieke context heeft geopereerd, was deze context in het dagelijks functioneren als het ware ‘tussen haakjes geplaatst’. Het integreren van geopolitieke overwegingen in de beleids- en besluitvorming van de EU roept daarom lastige vragen en dilemma’s op. Deze werken door op beide aspecten van de herontdekking van de geopolitiek, zij het op verschillende manieren. Ik zal dit kort schetsen voor achtereenvolgens het externe beleid en de interne beleidsontwikkeling van de EU.

2.1 Het externe beleid van de EU

Binnen de EU stond en staat het externe beleid meestal in dienst van interne prioriteiten. Zo was (en is) de belangrijkste rol van de EU op internationaal gebied die rond extern handelsbeleid. De EU is exclusief bevoegd om handelsverdragen af te sluiten⁶ en speelt ook anderszins een grote rol in de internationale handelspolitiek, bijvoorbeeld door haar lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Daarnaast heeft de EU een eigen rol op het gebied van ontwikkelings samenwerking. In de loop der tijd zijn daar andere onderwerpen bijgekomen, maar vrijwel steeds in het verlengde van het interne beleid. Zo is de EU een speler in het internationale milieubeleid als uitvloeisel van de harmonisatie van de milieuwetgeving binnen de EU.⁷ Bovendien heeft EU-regelgeving op allerlei terreinen, door de economische omvang van de Europese markt, een uitstraling op landen buiten de EU.⁸

Deze benadering werkt door in andere onderdelen van het externe optreden van de EU. Voor de relaties met buurlanden ten oosten en zuiden van de EU is in 2004 de European Neighbourhood Policy gelanceerd. Hoewel dit programma naast economische ontwikkeling en migratie ook veiligheid als doelstelling heeft, zijn de middelen die daarvoor worden ingezet primair gebaseerd op toegang tot de EU-markt en gezamenlijke regelgeving.⁹ In 2021 lanceerde de EU het ‘Global Gateway’-initiatief, het Europese antwoord op het Chinese ‘Belt and Road Initiative’.

7 Zie art. 3 lid 1 sub e en 207 vweu.

8 In het AETR-arrest (Zaak 22/70, ECLI:EU:C:1971:32) heeft het Hof van Justitie van de EU bepaald dat de Unie bevoegd is om externe verdragen te sluiten over onderwerpen waarover binnen de EU gemeenschappelijke regels zijn vastgesteld.

9 Bradford 2019; Princen 2002.

10 Zie www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en?page_lang=en.

Het Global Gateway-initiatief wil banden met landen buiten de EU versterken door investeringen in infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg en economische ontwikkeling.¹⁰

Veiligheidsbeleid in traditionele zin neemt daarentegen slechts een bescheiden plaats in binnen het buitenlands beleid van de EU. Internationale veiligheidsvraagstukken zijn weliswaar al decennia lang onderwerp van gesprek tussen de lidstaten¹¹, maar tot een zelfstandig EU-beleid op dit terrein is het veel minder gekomen. Dat wil niet zeggen dat op dit terrein niets is gebeurd. Met het Verdrag van Maastricht in 1992 werd een aparte ‘pijler’ opgericht voor het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). Enerzijds was dat een erkenning dat de EU ook op dit terrein een rol had te spelen. Anderzijds werd dit terrein bewust op afstand gezet van de andere beleidsterreinen binnen de EU, met eigen besluitvormingsregels en eigen (juridische) instrumenten. Kern daarvan was de nadruk op de soevereiniteit van lidstaten, die tot uiting kwam in de vereiste van unanimitéit in de besluitvorming en het niet of beperkt juridisch-bindende karakter van besluiten.

Hoewel de structuur met aparte pijlers in het Verdrag van Lissabon werd afgeschaft, zijn deze kenmerken tot op de dag van vandaag zichtbaar in de EU. Nog steeds worden besluiten rond buitenlands beleid op een afwijkende manier genomen: er is unanimitéit nodig tussen lidstaten en een beperkte rol is weggelegd voor de Europese Commissie, het Europees Parlement (EP) en het Hof van Justitie van de EU. Ook hebben deze besluiten een minder verplichtend karakter dan die op andere beleidsterreinen. Dat neemt niet weg dat de EU in de loop van de afgelopen decennia op dit terrein stappen heeft gezet. Zo proberen de lidstaten tegenwoordig bij grote internationale vraagstukken hun standpunten nadrukkelijker op elkaar af te stemmen dan een paar decennia geleden gebruikelijk was. Ook beschikt de EU sinds 2011 over een eigen diplomatieke dienst, de European External Action Service (EEAS), maar deze functioneert naast de diplomatieke diensten van de lidstaten.

Daarnaast heeft de EU, in de relatieve luwte, een aantal stappen gezet om een eigen kader voor gezamenlijk militair optreden op te bouwen. De opvallendste stap is de inzet van militaire en civiele missies in landen buiten de EU. Volgens de website van de EEAS vinden op dit moment 24 EU-missies plaats, waarvan tien

11 Zie de webpagina van de Commissie over de Global Gateway: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en (geraadpleegd op 5 juni 2024).

12 Dit gaat al terug tot de start van de bijeenkomsten in het kader van de ‘European Political Cooperation’ in 1970. Zie Dinan 2004: 143; Keukeleire & Delreux 2014: 42-46.

militaire en één gecombineerd civiel-militaire.¹² In deze missies dragen lidstaten onder EU-vlag bij aan conflictbeheersing en stabilisering in conflictgebieden. Kenmerkend blijft echter dat het aan de lidstaten zelf is om te besluiten of zij al dan niet aan een missie willen deelnemen en dat de betrokken militairen en ander personeel van de lidstaten zijn (en blijven). Er is dus geen sprake van een zelfstandige EU-capaciteit, maar (alleen) van een kader waarbinnen het mogelijk is de inzet van nationale militaire capaciteiten te coördineren.

Nog duidelijker worden de beperkingen van het externe veiligheidsbeleid van de EU bij een instrument dat potentieel veel verderstrekkend is: de EU Battlegroups. Battlegroups zijn eenheden van 1.500 militairen die ingezet kunnen worden bij (dreigende) conflicten in de wereld. Op papier bestaan ze sinds 2007, maar tot inzet is het nooit gekomen. Ook hier speelt dat de keuze om deel te nemen aan battlegroups volledig bij de individuele lidstaten ligt en dat een battlegroup alleen kan worden ingezet na een unaniem besluit door de lidstaten. Eind 2022 is het idee van battlegroups nieuw leven ingeblazen onder de noemer van een EU Rapid Deployment Capacity, maar de onderliggende structuur is daarmee niet wezenlijk veranderd.¹³

Tot slot heeft de EU initiatieven genomen om tot een meer geïntegreerde Europese defensiemarkt te komen. Deze benadering sluit aan bij de al langer bestaande rol die de EU heeft als het gaat om de marktintegratie voor andere typen producten. In 2004 werd het European Defence Agency (EDA) opgericht om lidstaten te ondersteunen bij het gezamenlijk ontwikkelen, kopen en gebruiken van militair materieel.¹⁴ Sinds 2017 wordt dit verder gestimuleerd in het kader van de Permanent Structured Cooperation (PESCO), waarbinnen lidstaten in verschillende combinaties op projectbasis met elkaar samenwerken.¹⁵ Tegelijkertijd richtte de EU het European Defence Fund op, dat onderzoek en ontwikkeling (R&D) in de Europese defensie-industrie ondersteunt.¹⁶ Hoewel deze initiatieven opereren via de band van marktintegratie en industriebeleid, geldt ook hier dat samenwerking tussen lidstaten niet dwingend en alomvattend is, maar vrijwillig en op projectbasis.

12 Zie https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en (laatst geraadpleegd op 12 november 2024).

13 Zie https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-rapid-deployment-capacity_en (geraadpleegd op 5 juni 2024).

14 Keukeleire & Delreux 2014: 90–91; <https://eda.europa.eu/>.

15 Blockmans & Crosson 2021; Martill & Gebhard 2023.

16 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en.

Daardoor kunnen ze een belangrijke stimulans zijn voor verdere samenwerking, maar alleen binnen de grenzen die elke lidstaat zelf trekt (en per geval opnieuw kan trekken).

Al met al heeft de EU dus stappen gezet op het terrein van de buitenlandse politiek, al zijn deze tot nog toe beperkt gebleven tot het formuleren van gezamenlijke politieke standpunten, het opbouwen van organisatorische voorwaarden voor militaire samenwerking en het verder ontwikkelen van een gezamenlijke defensiemarkt. De daadwerkelijke militaire samenwerking is beperkt gebleven en ook in de standpuntbepaling trekken specifieke wensen en prioriteiten van individuele lidstaten vaak meer aandacht dan het uiteindelijke gezamenlijke (compromis)standpunt dat wordt bereikt.

Een voorbeeld daarvan zijn de terugkerende discussies over sancties tegen Rusland, waarbij compromissen moeten worden gevonden tussen lidstaten die een hardere lijn voorstaan en lidstaten die minder ver willen gaan. Een ander voorbeeld is de reactie van de EU op het conflict in Gaza, waarbij verschillende EU-functionarissen en -lidstaten tegenstrijdige boodschappen afgeven.

De waardering van het buitenlandse veiligheidsbeleid van de EU hangt af van de vergelijkingsmaatstaf die wordt gekozen. Vergeleken met waar de EU en haar lidstaten vandaan komen, is de huidige samenwerking zonder precedent. Maar vergeleken met statelijke internationale grootmachten zoals China en de Verenigde Staten en de geopolitieke ambities van veel politieke leiders in de EU, kan de Unie nog steeds worden getypeerd met het bekende motto ‘economische reus en militaire dwerg’.

2.2 De interne beleidsontwikkeling in de EU

De interne dimensie van de herontdekking van de geopolitiek speelt zich af tegen een andere achtergrond en roept andere vragen op. Waar de ontwikkeling van buitenlands beleid en defensie op EU-niveau duidelijke beperkingen kent, is de EU op veel interne terreinen een belangrijke (zo niet: de belangrijkste) bron van beleid en regelgeving voor haar lidstaten geworden. De aloude ambitie om een gezamenlijke markt tot stand te brengen, waarin belemmeringen tussen lidstaten geen rol meer spelen, is daarbij nog steeds belangrijk. Maar daarnaast speelt de EU een grote rol op een breed scala aan beleidsterreinen, zoals landbouw en visserij, milieu- en natuurbescherming, arbeidsomstandigheden, bescherming van persoonsgegevens, regulering van medicijnen, beleid rond onderzoek en innovatie, migratie, regulering van financiële markten en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en terrorisme.

De totstandkoming van beleid op deze terreinen heeft momenten gekend van strijd op hoog politiek niveau, met name wanneer voor (bepaalde) lidstaten grote (financiële) belangen op het spel stonden. De dynamiek rond de hervormingen van het landbouwbeleid is daar een voorbeeld van. De knopen daarover werden doorgehakt in marathonvergaderingen van de regeringsleiders of ministers van landbouw.¹⁷ Hetzelfde geldt voor de meerjarige financiële kaders, die in principe voor elke zeven jaar worden vastgesteld en de grote lijnen van de inkomsten en uitgaven van de EU vastleggen. Hoewel de Raad en het Europees Parlement het formele besluit hierover moeten nemen, ligt het zwaartepunt van de inhoudelijke besluitvorming bij de regeringsleiders in de Europese Raad, die voor de belangen van hun lidstaat strijden. Vanuit dit perspectief kan de geschiedenis van de EU geschreven worden als een strijd tussen de belangen van lidstaten en (soms kleurrijke) politici.¹⁸

Het overgrote deel van het EU-beleid komt echter tot stand op lagere niveaus van besluitvorming, waar niet regeringsleiders centraal staan maar beleidsexperts. Daarmee bouwt de EU voort op een benadering van internationale samenwerking die is ontstaan in de negentiende eeuw en wel wordt aangeduid als ‘technocratisch internationalisme’.¹⁹ Technocratisch internationalisme is een bij uitstek apolitieke benadering, in die zin dat deze tracht de strijd rond politieke belangen van afzonderlijke staten te vervangen door een proces dat is gebaseerd op gedeelde expertise en de daaruit voortvloeiende kijk op beleid. Een gevolg daarvan is dat beleid tot stand komt in betrekkelijk gesloten netwerken van beleidsexperts, vanuit de EU-instellingen (met name de Commissie), de lidstaten, belangengroepen en (soms) de wetenschap. De geschiedenis van de Europese integratie kan ook vanuit dit perspectief worden geschreven.²⁰ Dat geldt tevens voor specifieke episodes daarin die op het eerste gezicht typische voorbeelden van ‘hoge’ politiek lijken, zoals de hierboven genoemde hervormingen van het landbouwbeleid.²¹

17 Vergelijk de analyse van de hervormingen begin jaren 1990 door Paarlberg 1997, die de nadruk legt op de onderhandelingen binnen de EU en druk van andere landen (met name de Verenigde Staten).

18 Moravcsik 1998 biedt een analyse van het proces van Europese integratie vanuit de strijd tussen nationale belangen. Een boek met bijzonder oog voor de kleurrijke politici die in dat proces een rol speelden, is Vos 2021.

19 Kaiser & Schot 2014: 6–7; Schot & Lagendijk 2008.

20 Zie de boeken in de reeks ‘Making Europe’, met name Kaiser & Schot 2014 en Kohlrausch & Trischler 2014. Zie ook Patel & Schot 2011. Kenmerkend voor deze geschiedkundige benadering is dat zij zich niet beperkt tot het integratieproces zoals dat binnen de Europese Unie en haar directe voorgangers vorm heeft gekregen, maar dit proces plaatst in een breder kader van Europese samenwerking binnen verschillende organisaties en netwerken vanaf (het midden van) de negentiende eeuw tot nu.

21 Bijvoorbeeld Cunha & Swinbank 2009 en Daugbjerg 2009.

Deze netwerken strekken zich, afhankelijk van het beleidsonderwerp waar ze zich mee bezighouden, uit over meerdere niveaus: van lokaal, via nationaal en Europees tot mondiaal. Daarmee ontstaat een systeem van ‘multilevel governance’²² dat op veel terreinen kenmerkend is voor hoe de EU intern werkt en de beleidsvorming in de EU verbindt met die in andere internationale organisaties. Een concreet voorbeeld is de ontwikkeling van beleid rond tabaks- en alcoholproducten in de EU, dat zowel beïnvloed is door als invloed heeft gehad op beleidsinitiatieven in bepaalde lidstaten en binnen mondiale internationale organisaties.²³ Een ander voorbeeld is de vergroening van het Europese visserijbeleid, een onderwerp dat Europese milieuorganisaties via de band van de Verenigde Naties (VN) op de EU-agenda wisten te krijgen.²⁴

Binnen de Europese beleidsvorming is deze manier van werken op verschillende manieren geïnstitutionaliseerd. Het exclusieve recht dat de Europese Commissie op de meeste beleidsterreinen heeft om wetsvoorstellen in te dienen, is daar een voorbeeld van. Binnen de Commissie vindt de voorbereiding van nieuwe voorstellen vaak plaats in een zogenoemd ‘expertcomité’, waarin de verantwoordelijke ambtenaren beleidsvoorstellen uitwerken in samenspraak met beleidsdeskundigen van buiten de Commissie.²⁵

De beleids- en besluitvorming is ook sterk gecompartmentaliseerd langs de lijnen van de beleidsterreinen. Dit is zichtbaar in elk van de instellingen die bij de besluitvorming over EU-wetgeving zijn betrokken. De Europese Commissie is van oudsher een organisatie waarin de afzonderlijke Directoraten-Generaal (DG’s) een grote zelfstandigheid hebben.²⁶ Sinds het aantreden van Jose Manuel Barroso hebben opeenvolgende Commissievoorzitters geprobeerd deze verkokering te doorbreken door een sterkere centrale sturing te introduceren. Dit hangt samen met de versterking van de rol van de Commissievoorzitter, die is omschreven als de ‘presidentialisering’ van die rol.²⁷ In de feitelijke beleidsvoorbereiding hebben DG’s desondanks nog steeds veel autonomie op hun eigen terrein.²⁸

22 Hooghe & Marks 2001.

23 Princen 2007.

24 Princen 2010: 38–39.

25 Metz 2013: 268 telde rond de 1.000 expertgroepen met meer dan 30.000 experts in de jaren rond 2010.

26 Hartlapp et al. 2014: 20; Stroß 2017; Trondal 2011.

27 Kassim 2022: 114–117; Kassim et al. 2017: 654–655.

28 Chatzopoulou 2022: 559.

De Raad van Ministers (formeel: Raad van de Europese Unie) is opgedeeld in tien zogenaemde ‘configuraties’, zoals die voor economische & financiële zaken, concurrentievermogen en milieu. In een raadsconfiguratie zitten alleen de verantwoordelijke bewindspersonen voor dat terrein uit de lidstaten.²⁹ Feitelijk is er daarom niet één Raad, maar zijn er meerdere raadssamenstellingen die naast elkaar opereren. Het zijn die gespecialiseerde bewindspersonen die besluiten nemen over EU-beleid en wetgeving. Dit is anders in de Europese Raad (een andere EU-instelling dan de Raad van Ministers), waarin de regeringsleiders zitten. Zij hebben geen sectorspecialisme, maar (als het goed is) een breder overzicht. Formeel speelt de Europese Raad echter geen rol in de besluitvorming over EU-wetgeving. Informeel speelt zij alleen een rol als de belangen en/of de gemoederen hoog oplopen.

In het Europees Parlement, ten slotte, vindt het overgrote deel van het wetgevende werk plaats in gespecialiseerde commissies, die grotendeels parallel lopen aan de raadsconfiguraties. De conceptpositie van de verantwoordelijke parlementscommissie, en daarmee uiteindelijk ook van het EP als geheel, wordt voorbereid door één lid van het parlement, dat als ‘rapporteur’ optreedt. Dit is over het algemeen iemand met veel ervaring in het EP en interesse in het betreffende onderwerp.³⁰

De inrichting van de EU-instellingen is niet het hele verhaal. Belangrijk is ook wat er buiten de formele procedures gebeurt. Ik licht er drie opvallende punten uit. De eerste is de samenwerking van overheidsorganisaties uit de lidstaten binnen Europese netwerken. Europese netwerken bestaan momenteel op een groot aantal terreinen. Hun rol varieert van informele gedachtenuitwisseling tot een (semi-)formele positie in de Europese beleidsvorming. De leden zijn vaak overheidsinstellingen in de lidstaten die belast zijn met de uitvoering van beleid, zoals in Nederland de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) of de Nationale Politie. In veel gevallen is de Europese Commissie ook in het netwerk vertegenwoordigd. Door onderling af te stemmen hoe EU-beleid zal worden uitgevoerd, spelen deze netwerken een belangrijke rol bij de uitwerking

29 Soms wordt een lidstaat in de Raad niet vertegenwoordigd door een minister of staatssecretaris, maar door een (hoge) ambtenaar. Volgens Howard Grøn & Houlberg Salomonsen 2015: 1079–1081 kwam dit in de periode 2005–2009 voor in 15 procent van de gevallen, met grote verschillen tussen lidstaten. Nederland werd in die periode bij 10 procent van de raadsvergaderingen vertegenwoordigd door een ambtenaar.

30 Hurka et al. 2023. Andere fracties in het EP wijzen vaak een ‘schaduwrapporteur’ aan, die het voorstel namens de eigen fractie volgt. Dit zijn meestal ook leden met een speciale interesse in het onderwerp; zie Häge & Ringe 2020.

van EU-beleid en -regelgeving.³¹ Daarnaast zijn zij actief betrokken bij de beleidsvorming in de EU, door initiatieven en voorstellen voor nieuw beleid naar voren te brengen en daarvoor actief te lobbyen bij lidstaten en de instellingen van de EU.³²

Ten tweede is van belang dat besluitvorming binnen de Raad van Ministers voor een groot deel feitelijk niet door de bewindspersonen in de Raad zelf plaatsvindt. Elk besluit in de Raad wordt voorbereid door een raads werkgroep, waarin beleidsexperts van ministeries uit de verschillende lidstaten op dat specifieke onderwerp zitten. Daarna wordt elk besluit besproken in Coreper, het comité van permanente vertegenwoordigers (de ‘ambassadeurs’ van de lidstaten bij de EU). In de regel is een voorstel een hamerstuk wanneer op een lager niveau overeenstemming bestaat tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten. Onderzoek laat zien dat in de Raad van Ministers uiteindelijk over een minderheid van alle agendapunten daadwerkelijk wordt gesproken. Doordat over de meeste voorstellen in een raads werkgroep of Coreper al overeenstemming is bereikt, zijn zij in de Raad zelf een hamerstuk.³³

Tot slot spelen belangengroepen een grote rol op veel terreinen van EU-beleid. Het is onmogelijk het precieze aantal te bepalen, maar volgens een reële schatting zijn er zo’n 30.000 lobbyisten actief bij de EU.³⁴ Zij vertegenwoordigen meer dan 12.000 organisaties die momenteel zijn geregistreerd in het EU-lobby-register.³⁵ Zeker wanneer een onderwerp buiten de ‘hoge’ politiek valt, kunnen zij aanzienlijke invloed hebben op de uitkomst van EU-besluiten.

Deze uitstap naar de manier waarop zij besluiten neemt over intern beleid, is van belang om de uitdagingen te schetsen waar de EU tegenaan loopt wanneer andere (in dit geval: geopolitieke) overwegingen een rol gaan spelen in dat beleid. Geopolitieke overwegingen kunnen botsen met de uitgangspunten en belangen van participanten in het betrokken beleidsnetwerk. Het is in zo’n geval niet vanzelfsprekend dat geopolitieke overwegingen in het beleid worden opgenomen en op welke manier dat gebeurt.

31 Mastenbroek & Sindbjerg Martinsen 2018

32 Slaughter 2004; Vantaggiato 2022.

33 Volgens de bevindingen van Håge 2008 wordt ongeveer twee derde van alle besluiten in de Raad feitelijk in Coreper of een Raads werkgroep genomen en één derde door de bewindspersonen in de Raad zelf. De precieze percentages kunnen variëren over de tijd, maar het algemene patroon lijkt over langere tijd stabiel.

34 Zie verder: Lelieveldt & Princen 2023: 120–121.

35 Per 5 juni 2024 was het aantal geregistreerde belangengroepen in het lobbyregister 12.682. Deze omvatten groepen met een kantoor en staf in Brussel, maar ook groepen die meer incidenteel bij de EU lobbyen. Voor het register, zie: https://transparency-register.europa.eu/index_nl.

Deze constatering is geen diskwalificatie van de rol van beleidsnetwerken. Het is gemakkelijk om de weerstand vanuit een beleidsnetwerk tegen andere overwegingen weg te zetten als kortzichtigheid of verkokering. Er zijn immers goede redenen voor beleidsmakers om niet te gemakkelijk af te wijken van wat zij als hun centrale missie zien. Om te beginnen vertegenwoordigt bestaand beleid in veel gevallen een legitiem belang, dat niet zomaar opgegeven kan worden voor andere (in dit geval: geopolitieke) belangen, zelfs niet als die als ‘hoger’ worden gezien. Ook wanneer wordt geaccepteerd dat er meer aandacht moet worden gegeven aan geopolitieke overwegingen, blijven andere niet-geopolitieke overwegingen van belang. Een voorbeeld uit eigen land is de chroom-6-kwestie bij defensie, die laat zien dat goede standaarden rond arbeidsomstandigheden ook van belang zijn in een organisatie die primair gericht is op militaire veiligheid. Buiten het domein van defensie kan worden gedacht aan de discussie over de precieze omvang van de exportbeperkingen van ASML naar China, in het licht van (eveneens legitieme) handels- en economische belangen.

Daarnaast heeft beleid een zekere stabiliteit nodig om tot zijn recht te komen. Uit onderzoek naar de implementatie van overheidsbeleid blijkt dat al gauw een periode van tien jaar na de formele besluitvorming nodig is voordat beleid zijn definitieve vorm krijgt.³⁶ Te veel of te snelle koerswijzigingen verstoren dit proces. Beleid vereist een lange adem en het vasthouden aan gemaakte keuzes; een veld dat reageert op elke externe prikkel, krijgt niets voor elkaar. Deze combinatie van belangen, vaste denk- en werkpatronen en zorg voor legitieme beleidsdoelstellingen zorgt ervoor dat beleid opmerkelijk resistent is tegen pogingen ‘van buitenaf’ om het te veranderen, zeker als het gaat om fundamentele veranderingen. Een voorbeeld hiervan biedt Frank Wendlers analyse van de impact die de Russische invasie in Oekraïne heeft op het Europese energiebeleid in het kader van de Green Deal. Die invasie had beperkte invloed op de prioriteiten en doelen van het energiebeleid (althans in het jaar direct na de invasie) doordat dit was ingebed in sterk geïnstitutionaliseerde en parallel aan elkaar opererende beleidsnetwerken.³⁷

Binnen dit krachtenveld moeten geopolitieke overwegingen een plaats zien te vinden. Dat gaat niet vanzelf en vraagt meer dan een eenvoudige politieke beslissing. Dit is niet uniek voor de EU. Ook binnen individuele landen is vaak geconstateerd dat beleid de neiging heeft zichzelf voort te zetten en dat politici en beleidsmakers in grote mate gebonden zijn aan de ‘beleidserfenissen’ van

hun voorgangers.³⁸ Door de complexiteit van de Europese besluitvorming, waarbij de meeste besluiten moeten worden goedgekeurd door de Commissie, het EP én de Raad en binnen de Raad een gekwalificeerde meerderheid of unanimititeit nodig is, speelt dit mogelijk nog sterker binnen de EU. Het dilemma is hoe te bepalen wanneer (gewenste) stabiliteit omslaat in (ongewenste) rigiditeit.

3. Geopolitisering van de Europese beleidsvorming?

‘Geopolitisering’ in de EU kent twee aspecten, zo bleek hiervoor: extern op traditionele veiligheidsdomeinen en intern op domeinen die voorheen niet met veiligheid werden geassocieerd. De uitdagingen voor deze twee aspecten zijn verschillend. In deze paragraaf presenteer ik eerst een denkkader met een aantal concepten die kunnen helpen bij het denken over deze uitdagingen. Vervolgens ga ik in op geopolitisering in achtereenvolgens het externe en het interne beleid van de EU.

3.1 Beleids- en besluitvorming in de EU: een denkkader

Hiervoor heb ik enkele grote lijnen geschetst van de externe en interne beleidsontwikkeling binnen de EU. Daarbij wees ik op de verschillen in de besluitvormingsprocedures en de spelers die daarbij zijn betrokken. De achterliggende vraag die aan dit essay ten grondslag ligt, is op welke manieren geopolitieke overwegingen in de beleids- en besluitvorming kunnen worden geïntegreerd. Alvorens deze vraag uit te werken voor het externe en het interne beleid van de EU, presenteer ik in deze paragraaf een kader dat behulpzaam kan zijn bij het denken over deze vraag.

Als beginpunt werkt het verhelderend om de complexiteit aan besluitvormingsprocedures in de EU te zien als de uitkomst van drie overwegingen: (1) de autonomie van de lidstaten, (2) de effectiviteit van de besluitvorming en (3) de betrokkenheid van het Europees Parlement.

Deze drie overwegingen hebben verschillende implicaties voor de manier waarop de besluitvorming wordt ingericht. In zijn zuiverste vorm leidt de wens om de autonomie van de lidstaten te beschermen tot het gebruik van unanimitie binnen de Raad, een beperkte rol van de Commissie, het EP en het Hof van Justitie en besluiten die juridisch niet afdwingbaar zijn. Bij de effectiviteit van besluitvorming draait het erom gemakkelijker tot besluiten te komen. Een nadruk op deze overweging leidt tot een grote rol van de Europese Commissie in de besluitvorming, meerderheidsbesluitvorming in de Raad en het gebruik van juridisch bindende besluiten. Een grotere rol voor het EP, ten slotte, komt voort uit de wens om een vorm van democratische controle te organiseren op Europees niveau, naast de (indirecte) democratische controle die de parlementen van de lidstaten uitoefenen op hun vertegenwoordigers in de Raad en de Europese Raad.³⁹

39 Bij beide vormen van democratische controle (via het EP en via nationale parlementen) zijn kanttekeningen te plaatsen. Door het ‘second order’-karakter van EP-verkiezingen (Ehin & Talving 2021), is de representativiteit van het EP minder groot dan die van nationale parlementen. Daar staat

In de besluitvormingsprocedure die op de meeste beleidsterreinen wordt gebruikt (de ‘gewone wetgevingsprocedure’), is een compromis (of positiever: balans) tussen deze drie overwegingen gezocht, door de rollen tussen de Commissie, de Raad en het EP te verdelen en binnen de Raad te stemmen met een gekwalificeerde meerderheid.⁴⁰ Op bepaalde beleidsterreinen wordt daarvan afgeweken ten gunste van de autonomie van de lidstaten, bijvoorbeeld door unanimiteit in de Raad te vereisen, het EP slechts een adviesrecht te geven of naast de Commissie ook lidstaten de mogelijkheid te geven om formele voorstellen te doen.

In de EU-verdragen kunnen verschillende combinaties van deze varianten worden gevonden, afhankelijk van de politieke gevoeligheid van een onderwerp. Als vuistregel geldt: hoe gevoeliger het onderwerp, hoe meer nadruk op de bescherming van de autonomie van de lidstaten.

Dit is te zien op politiek gevoelige beleidsterreinen als buitenlands beleid, defensiebeleid en belastingen. Ook binnen beleidsterreinen verschillen de besluitvormingsprocedures soms per onderwerp, al naar gelang hun politieke gevoeligheid.⁴¹ Behalve als manier om de verscheidenheid van besluitvormingsprocedures in de EU te begrijpen, kunnen deze overwegingen ook worden gebruikt om na te denken over mogelijkheden om bestaande procedures in het licht van nieuwe (geopolitieke) uitdagingen aan te passen.

Bij een analyse van de besluitvorming in de EU is het belangrijk verder te kijken dan de formele besluitvormingsprocedures alleen. Bij de beschrijving van de interne beleidsvorming in de EU wees ik er al op dat beleidsnetwerken een grote rol spelen bij de vorming van EU-beleid. In formele besluitvormingsprocedures worden in veel gevallen slechts de voorstellen geformaliseerd die uit die beleidsnetwerken naar boven zijn gekomen. Een andere manier om te kijken naar de beleids- en besluitvorming in de EU is daarom om, in navolging van de agendavormingsliteratuur, een onderscheid te maken tussen beleidsnetwerken

tegenover dat effectieve controle door nationale parlementen wordt belemmerd door het feit dat elke minister van een lidstaat slechts één van de 27 spelers is in het besluitvormingsproces binnen de Raad. De omvang van dit essay staat niet toe om deze problemen met de werking van de democratie binnen de EU in detail te bespreken. Al met al kan echter worden volgehouden dat een procedure met betrokkenheid van het EP democratischer is dan een verder zelfde procedure zonder betrokkenheid van het EP. Dat punt is van belang voor de rest van mijn betoog.

40 Een gekwalificeerde meerderheid houdt in dat minstens 55 procent van de lidstaten moet voorstemmen en dat die lidstaten samen minstens 65 procent van de bevolking van de EU moeten vertegenwoordigen. Daarnaast kan een besluit slechts worden tegengehouden als minstens vier lidstaten tegenstemmen. Voor de achtergronden van deze regel, zie verder Lelieveldt & Princen 2023: 92.

41 Zie bijvoorbeeld het overzicht van besluitvormingsprocedures voor verschillende onderwerpen op het terrein van sociaal beleid in Lelieveldt & Princen 2023: 91.

aan de ene kant en ‘macropolitieke’ instellingen binnen een politiek systeem aan de andere kant.⁴²

Beleidsnetwerken zijn gespecialiseerd in een bepaald beleidsonderwerp. De deelnemers in die netwerken zijn op dagelijkse basis bezig met ‘hun’ onderwerp. Omdat elk beleidsonderwerp zijn eigen beleidsnetwerk kent, kunnen deze netwerken tezamen een grote hoeveelheid werk verzetten door ‘parallel processing’ van informatie en beslissingen. Macropolitieke instellingen, daarentegen, zijn niet gespecialiseerd in een bepaald beleidsonderwerp, maar maken de algehele afwegingen in het politieke systeem. Binnen de EU gaat het dan met name om de Europese Raad, het College van Commissarissen en het Europees Parlement als geheel (dus in plenaire zitting). Kenmerkend voor deze (niet-gespecialiseerde) instellingen is dat zij niet alle onderwerpen tegelijk kunnen aanpakken, maar dat er op enig moment slechts ruimte is op de agenda voor een beperkt aantal vraagstukken. Dit leidt tot een patroon van ‘serial processing’, waarin onderwerpen voor korte tijd op de macropolitieke agenda komen om er vervolgens weer vanaf te vallen.⁴³

Een belangrijke inzicht in dit verband is dat serial processing inherent is aan het karakter van macropolitieke instellingen. Elke besluitvormer en elk besluitvormingsorgaan kan zich, door cognitieve en organisatorische beperkingen, slechts met een beperkt aantal onderwerpen tegelijk bezighouden. Dat aantal omvat maar een fractie van het totaal aantal onderwerpen dat op enig moment om aandacht vraagt. Dat wil niet zeggen dat de omvang van de agenda altijd gelijk is. Onderzoek van Carammia et al. laat zien dat het aantal verschillende onderwerpen dat per halfjaar op de agenda van de Europese Raad komt, tussen 1975 en 2010 is toegenomen (met weer een zekere afname na 2002).⁴⁴ Dit duidt op de actievere rol die de Europese Raad in de loop der tijd is gaan spelen. Dat verandert echter niets aan de fundamentele keuze die de Europese Raad moet maken: meer tijd besteden aan een paar onderwerpen of minder tijd besteden aan meer onderwerpen. In beide gevallen spelen beleidsnetwerken een grotere rol op die onderwerpen waar de Europese Raad niet of slechts beperkt aandacht aan besteedt. Dit is een keuze die speelt voor elke macropolitieke instelling.

42 Baumgartner & Jones 1993: 21. Baumgartner en Jones gebruiken naast de term ‘macropolitics’ de term ‘policy subsystems’ voor wat in dit essay ‘beleidsnetwerken’ worden genoemd.

43 Jones en Baumgartner 2005: 38–39.

44 Carammia et al. 2016 (zie voor de ontwikkeling in de tijd figuur 1 op p. 818).

3.2 Versterking van het externe veiligheidsbeleid van de EU?

Besluitvorming over het externe veiligheidsbeleid van de EU wordt gekenmerkt door een grote nadruk op de autonomie van de lidstaten, die ten koste gaat van de effectiviteit van de besluitvorming en de rol van het EP. Door het politiek gevoelige karakter van dit onderwerp is dit ook een terrein waarop macropolitieke instellingen een centrale rol spelen. Veel van de initiatieven die de afgelopen decennia zijn genomen (het opzetten van militaire missies en EU battlegroups) kunnen worden gezien als pogingen om op dit terrein sterkere beleidsnetwerken te ontwikkelen. De effectiviteit daarvan is echter beperkt gebleken, omdat het politieke mandaat voor de operationele inzet van die structuren ontbrak.

Een versterking van het externe veiligheidsbeleid kan langs twee routes verlopen. Enerzijds kan ervoor worden gekozen om verdergaand samen te werken langs de huidige lijnen, waarbij lidstaten op vrijwillige basis samen initiatieven ontplooiën. Anderzijds kan ervoor worden gekozen zeggenschap over te dragen aan de EU, die dan een eigen militaire capaciteit kan opbouwen en/of zelfstandig(er) besluiten kan nemen. Binnen elk van deze routes zijn weer vele varianten denkbaar, afhankelijk van de vlakken waarop lidstaten samenwerken dan wel de zeggenschap overdragen. De keuze voor een van deze routes en voor een bepaalde variant daarbinnen is primair een politieke vraag.

Het onderliggende dilemma hierbij is dat een grotere nadruk op geopolitieke weerbaarheid twee (tegengestelde) implicaties kan hebben. Aan de ene kant kan vanuit de diagnose dat geopolitieke veiligheidsoverwegingen belangrijker zijn geworden, worden gepleit voor grotere samenwerking op EU-niveau. De gedachte hierachter is dat de afzonderlijke lidstaten onvoldoende geopolitieke 'massa' hebben om op mondiaal niveau een rol van betekenis te kunnen spelen, zowel op militair als op niet-militair terrein. Aan de andere kant kan een grotere nadruk op geopolitieke bedreigingen ook worden vertaald in een roep om de nationale grenzen en capaciteiten te versterken. De leidende gedachte hierbij is dat nationale regeringen primair de belangen van hun burgers moeten behartigen en dat die belangen gemakkelijk ondergesneeuwd kunnen raken wanneer zij samenwerken met andere landen.

De keuze tussen deze twee verschillende routes wordt ingegeven door de normatieve en feitelijke veronderstellingen over de plaats van de lidstaten binnen Europa en de Europese Unie. Deze keuze is extra pregnant geworden door de opkomst van Eurosceptische partijen in diverse lidstaten, niet alleen in hun parlementen maar ook in hun regeringen. Deze partijen combineren een nadruk op nationale weerbaarheid met scepsis tegenover een sterkere EU en soms ook tegenover bilaterale samenwerking met andere landen. In een

studie naar de opstelling van de Italiaanse regering rond de EU-verordening over de screening van buitenlandse investeringen, wijzen Calcara en Poletti er bijvoorbeeld op dat er een spanning bestaat tussen Eurosceptis en effectieve regulering van internationale handel.⁴⁵ Eurosceptische partijen, die over het algemeen ook sceptisch staan tegenover vrijhandel en globalisering, zullen daarom een keuze moeten maken tussen die twee. Het hangt af van die (partijpolitieke) keuze welke positie zij in zullen nemen.⁴⁶

Een vergelijkbaar dilemma bestaat voor Eurosceptische partijen die tegelijkertijd iets willen doen aan migratie of die de defensie willen versterken. De uitkomst van die afweging kan verschillen per onderwerp en afhankelijk van de (binnenlandse) politieke context. Zeker op het gebied van defensie, waarop ook partijen die positief staan tegenover de EU altijd terughoudend zijn geweest, is het echter weinig waarschijnlijk dat op EU-niveau grote stappen gezet zullen worden om een eigenstandige militaire capaciteit op te bouwen. Verdergaande samenwerking tussen (groepen van) lidstaten zonder overdracht van zeggenschap lijkt een realistischer optie, maar kampt met de beperkingen die in paragraaf 2.1 zijn geschetst.

Mochten de regeringen van lidstaten bereid blijken om op militair terrein in veel sterkere mate dan nu binnen de EU samen te werken, dan dient zich ook de vraag aan naar de democratische controle. Zoals hierboven aangegeven, wordt de besluitvorming rond het buitenlandse veiligheidsbeleid in de EU gekenmerkt door de centrale rol van regeringen. Vanuit democratisch perspectief is dat bedenkelijk. Extern veiligheidsbeleid omvat immers fundamentele keuzes over de waarden die worden nagestreefd, de middelen die daarvoor worden ingezet en de verdeling van de lasten daarvan binnen de samenleving. De indirecte en gefragmenteerde democratische verantwoording die nationale politici aan hun eigen parlementen moeten afleggen over besluiten op Europees niveau, is daarvoor ontoereikend.

Deze verantwoording heeft te kampen met wat in de literatuur het ‘probleem van de vele handen’ wordt genoemd.⁴⁷ Als vele actoren een besluit tezamen nemen, kan geen van hen voor dat besluit verantwoordelijk worden gehouden. Elk van hen kan er immers op wijzen dat het besluit een compromis is tussen vele belangen en dat de eigen inbreng daarin niet doorslaggevend was. Dit speelt

45 Calcara & Poletti 2023: met name pp. 180–181.

46 In het geval dat Calcara en Poletti bestudeerden, keerde de Italiaanse regering zich na toetreding van de Vijfsterrenbeweging en de Lega Nord (tegenwoordig opererend onder de naam ‘Lega’) tegen een grotere rol van de EU bij de screening van buitenlandse investeringen, hetgeen leidde tot een afzwakking van het aanvankelijke voorstel.

47 Bovens 1998: 45–52.

bij uitstek in de verantwoording die ministers en regeringsleiders afleggen in hun eigen nationale parlement waar het gaat om besluiten op EU-niveau. Daarbij heeft het nationale parlement ook geen effectieve sanctiemiddelen, omdat het wegsturen van alleen de eigen minister weinig invloed zal hebben op de uitkomst van de besluitvorming op EU-niveau. Dit maakt het voor nationale parlementen moeilijk, zo niet onmogelijk, om de eigen ministers en regeringsleiders effectief ter verantwoording te roepen voor besluiten die alle of de meeste lidstaten gezamenlijk hebben genomen.

Op dit moment wordt die zwakke democratische inbedding nog enigszins gecompenseerd door het weinig verplichtende karakter van de Europese samenwerking op dit terrein. Als het echter komt tot nauwere en meer verplichtende samenwerking, dan zou deze samen moeten gaan met een versterking van de democratische controle op de besluitvorming hierover. Daarvoor zou, aanvullend, in ieder geval ingezet moeten worden op een sterkere rol voor het Europees Parlement. Dit vereist een wijziging van de EU-verdragen, aangezien de ‘status aparte’ van het buitenlands beleid daarin momenteel is verankerd.

3.3 Geopolitisering van de interne beleidsvorming in de EU?

Hierboven is aangegeven dat beleidsvorming op interne beleidsterreinen in de EU voor een groot deel plaatsvindt in gespecialiseerde beleidsnetwerken. Het macropolitieke niveau is hier veel minder bij betrokken, tenzij een onderwerp sterk controversieel is of er grote belangen voor (bepaalde) lidstaten op het spel staan. In de formele besluitvorming wordt op deze terreinen meestal gewerkt met de eerdergenoemde ‘gewone wetgevingsprocedure’. Wanneer geopolitieke overwegingen een rol gaan spelen, zullen onderwerpen mogelijk vaker controversieel worden en daarmee macropolitieke ‘interventies’ uitlokken. Gezien de beperkingen van serial processing op macropolitiek niveau, is het echter waarschijnlijk dat dit zich zal beperken tot een deel van de relevante besluiten (al zal dat deel door de politieke strijd wel het meest zichtbaar zijn).

In zekere zin is de EU er beter op toegerust geopolitieke overwegingen te integreren in het interne beleid dan het externe veiligheidsbeleid verder uit te bouwen. De EU speelt immers al een grote rol op veel interne beleidsterreinen waardoor, anders dan bij het externe veiligheidsbeleid, veel minder ter discussie staat of de EU sturend mag optreden. Bovendien vraagt het integreren van geopolitieke overwegingen in intern beleid om een andere beleidsinzet. Waar extern veiligheidsbeleid uiteindelijk staat of valt met de mogelijkheid om snel en beslissend op te treden bij een militaire dreiging, is het omgaan met geopolitieke bedreigingen op andere terreinen veel meer een kwestie van de lange adem en het in kleine stapjes vinden van de juiste balans met andere

belangen. In tegenstelling tot het snelle optreden dat vereist is bij extern veiligheidsbeleid, is dit laatste iets waar de EU relatief goed in is.

Tegelijkertijd is het niet vanzelfsprekend dat geopolitieke overwegingen naadloos kunnen worden opgenomen in de interne beleidsvorming.

Drie gestileerde scenario's zijn hier denkbaar:

- Bestaande beleidsnetwerken tonen zich immuun voor geopolitieke overwegingen, zodat er weinig verandert in de interne beleidsvorming.
- De EU gaat een grotere rol op veiligheidsgebied spelen via de beleidsvorming op niet-militaire terreinen; daarbij maakt zij gebruik van bestaande structuren en beleidsnetwerken.
- Door de grotere nadruk op veiligheidsaspecten op niet-militaire terreinen, wordt de beleids- en besluitvorming op die terreinen sterker gepolitiseerd, waardoor de rol van de EU meer ter discussie komt te staan en uiteindelijk wordt verzwakt.

Dit zijn, als gezegd, gestileerde scenario's, die zich ook in combinatie kunnen voordoen. Bovendien kan een bepaald scenario zich sterker voordoen op het ene dan op het andere beleidsterrein.

Twee factoren zijn cruciaal voor welk scenario uiteindelijk dominant zal zijn. De eerste is de rol van de regeringen van lidstaten: staan zij de EU toe om geopolitieke overwegingen op te nemen in 'regulier' beleid of gaan ze op de rem staan? Hier speelt de spanning tussen effectief optreden en nationale weerbaarheid die hierboven al werd benoemd bij het externe veiligheidsbeleid en die vooral Eurosceptische partijen voor een dilemma plaatst.⁴⁸

Anders dan bij defensiebeleid, mag verwacht worden dat op andere beleids-terreinen functionele overwegingen vaker de doorslag zullen geven en lidstaten dus vaker zullen kiezen voor samenwerking op EU-niveau.⁴⁹ Op individuele onderwerpen kan dit anders zijn, als een onderwerp binnenlands sterk is gepolitiseerd en het voor politieke partijen dus kostbaarder is Eurosceptische sentimenten te negeren.

48 Waarbij werd verwezen naar Calcara & Poletti 2023.

49 Vergelijk in dit verband de positie van Denemarken in het EU-beleid rond Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Hoewel Denemarken door een opt-out formeel gezien niet gebonden is aan EU-wetgeving op dit terrein, heeft Migliorati 2022 laten zien dat het land zich op veel onderdelen feitelijk bij de JBZ-wetgeving van de andere lidstaten heeft aangesloten. Zij verklaart dit door te wijzen op de functionele voordelen van samenwerking voor Denemarken. Zo gaat een arrangement dat formeel de Deense autonomie beschermt, samen met een praktijk die er feitelijk op neerkomt dat Denemarken alsnog aan grote delen van het JBZ-beleid meedoet.

De tweede factor is de vraag hoe geopolitieke overwegingen worden geïntegreerd in beleidsnetwerken die op andere doelen zijn gericht. Hierin staat de dynamiek tussen macropolitiek en beleidsnetwerken centraal. Vanuit het onderscheid tussen beleidsnetwerken en macropolitiek zijn in beginsel twee manieren denkbaar om geopolitieke overwegingen op andere beleidsterreinen te integreren. De eerste benadering is om gespecialiseerde beleidsmakers in beleidsnetwerken, die hun vakgebied inhoudelijk het best kennen, beter toe te rusten voor de geopolitieke overwegingen die daarop spelen. Bekende instrumenten hiervoor zijn trainingen en algemene richtsnoeren die moeten worden gehanteerd in het beleidsvormings- en wetgevingsproces (zoals de 'Better Regulation Guidelines' en 'Better Regulation Toolbox' van de Europese Commissie). Op deze manier kan zowel kennis over als aandacht voor geopolitieke overwegingen worden vergroot.

Deze benadering kent echter duidelijke beperkingen. De belangrijkste daarvan is dat het voor beleidsexperts op andere terreinen moeilijk is geopolitieke afwegingen te maken, omdat de inhoud daarvan niet objectief te bepalen is. Geopolitieke afwegingen zijn immers altijd afhankelijk van politieke en strategische keuzes, die voor discussie vatbaar zijn en door de tijd heen veranderen. Daarmee zijn die keuzes niet goed te vatten in algemene richtlijnen en kunnen trainingen beleidsmakers slechts in beperkte mate richting bieden. Daar komt bij dat geopolitieke overwegingen naast een groot aantal andere overwegingen komen te staan die ook belangrijk zijn.

Om een beeld te geven: de Better Regulation Toolbox noemt niet minder dan 35 (vaak breed geformuleerde) 'key impacts' die idealiter bij het ontwikkelen van EU-beleid moeten worden meegenomen. Enkele daarvan bevatten (nu al) verwijzingen naar geopolitieke veiligheidsdreigingen.⁵⁰ Zelfs als elk van deze mogelijke gevolgen duidelijk zou zijn vast te stellen (wat niet het geval is), is het vrijwel onmogelijk ze allemaal op een zinvolle wijze af te wegen en te integreren in een beleidsvoorstel. Tot slot is de samenhang tussen beslissingen op verschillende deelreinen moeilijk te garanderen indien zij los van elkaar worden genomen.

50

Europese Commissie 2023: 139–140. De key impacts met een (meer of minder expliciete) verwijzing naar geopolitieke veiligheidsdreigingen zijn 'fraud, crime, terrorism, and security, including hybrid threats', 'resilience, technological sovereignty, open strategic autonomy, security of supply', 'food safety, food security and nutrition' en 'third countries, developing countries, and international relations'.

De tweede benadering is het op het macropolitieke niveau maken van (cruciale) geopolitieke keuzes. In dat geval worden de beslissingen met (belangrijke) geopolitieke implicaties op een centraal punt genomen. Deze benadering heeft als voordelen dat de kennis van geopolitieke vraagstukken zo meer geconcentreerd is en de samenhang tussen beslissingen op deelterreinen expliciet kan worden meegenomen in de besluitvorming.

Ook deze benadering kent echter nadelen en beperkingen. Zo is het moeilijk vanuit een centraal punt overzicht te krijgen over alles wat er speelt op de veelheid aan deelterreinen. Daarnaast is het op het macropolitieke niveau, dat wordt gekenmerkt door serial processing, moeilijk doorlopend de aandacht vast te houden voor een bepaald vraagstuk. Tot slot is een risico van centrale interventie op geopolitieke gronden dat op allerlei terreinen een (te) vergaande 'securitization' van beleid ontstaat, die andere legitieme overwegingen en belangen wegdrukt.

Het antwoord zal daarom gevonden moeten worden in een samenspel tussen centraal geformuleerde geopolitieke prioriteiten en de sectorspecifieke kennis binnen beleidsnetwerken. Daarbij wordt vanuit macropolitiek niveau geïntervenieerd in keuzes op specifieke beleidsterreinen indien dat noodzakelijk wordt geacht. Het is daarbij cruciaal om prioriteiten te stellen op macropolitiek niveau: niet alles kan en hoeft door een geopolitieke mal te gaan. Daarvoor is het nodig om, ten eerste, een voldoende geïnformeerd beeld te hebben van waar geopolitieke veiligheidsrisico's spelen en, ten tweede, de capaciteit te hebben om bindende beslissingen te nemen waar dat nodig is.

Voor het eerste punt – een voldoende geïnformeerd beeld – kan het behulpzaam zijn op EU-niveau een gespecialiseerd orgaan in te stellen. Zo'n orgaan kan als centraal punt dienen voor informatie en analyse rond geopolitieke veiligheidsvraagstukken en op permanente basis samenwerken met beleidsmakers op diverse beleidsterreinen. Daarmee is ook een zekere continuïteit gegarandeerd in de institutionele aandacht voor geopolitieke vraagstukken binnen de beleids- en besluitvorming van de EU.

Voor het tweede punt – capaciteit – ligt de Europese Raad het meest voor de hand, als de EU-instelling die bij uitstek in staat is richting te geven aan de veelheid aan deelterreinen binnen de EU. Het grote nadeel van de Europese Raad is echter dat zijn democratische inbedding zeer zwak is: de macropolitieke instelling bij uitstek binnen de EU is ook democratisch het minst gecontroleerd. Dat pleit voor een actieve rol van het Europees Parlement als het erom gaat geopolitieke keuzes vast te stellen. Juist wanneer veiligheidsoverwegingen doordringen in niet-militaire terreinen, die de burgers veel directer raken dan traditioneel militair beleid, vraagt dat om een sterke democratische inbedding.

4. Geopolitisering en de plaats van Nederland binnen de EU

Nu de ontwikkelingen en scenario's op EU-niveau in kaart zijn gebracht, is de vervolgvraag wat dit betekent voor Nederland, zowel voor de positie en inzet van Nederland in de Europese Unie als voor de manier waarop deze binnen de Nederlandse overheid worden georganiseerd. Voor de positie en inzet zijn met name twee kenmerken van Nederland van belang: dat Nederland een relatief kleine lidstaat is en dat het een relatief open economie heeft. Beide kenmerken hebben specifieke implicaties voor de opstelling van Nederland in de EU. Wat die implicaties zijn, bespreek ik in de hiernavolgende paragrafen. Vervolgens ga ik in op de organisatorische inbedding van de inzet in de Unie binnen de Nederlandse overheid.

4.1 Nederland als kleine lidstaat binnen de EU

Nederland hoort binnen de EU bij de kleinere lidstaten. Er zijn weliswaar veel lidstaten die nog (een stuk) kleiner zijn, maar als het gaat om het gewicht dat een land heeft in de internationale machtspolitiek hoort Nederland niet bij de Europese 'grootmachten' (Duitsland, Frankrijk, Italië en, buiten de EU, het Verenigd Koninkrijk).

Dit betekent dat Nederland een groot belang heeft bij vaste internationale spelregels. In het 'free-for-all' van de internationale machtspolitiek heeft Nederland weinig middelen om de eigen positie te verdedigen, laat staan om andere staten onder druk te zetten. Een internationaal systeem dat de omgang tussen staten op een effectieve manier reguleert en daarmee de machtsverschillen verkleint, biedt Nederland veel meer mogelijkheden. Dit geldt los van wat de Nederlandse regering inhoudelijk wil bereiken op internationaal niveau. Daarmee is zo'n systeem een betrekkelijk 'vast' belang dat Nederland heeft in de internationale politiek. Of preciezer gezegd: het is een belang dat het alleen tegen zeer hoge kosten op kan geven.

De EU is een organisatie die binnen Europa zo'n gereguleerd speelveld biedt. Hoewel bij sommigen het hardnekkige beeld bestaat dat de grote lidstaten (met name Duitsland en Frankrijk) in de EU aan de touwtjes trekken, laat systematisch onderzoek naar EU-besluitvorming zien dat dit beeld in algemene zin niet klopt. In zijn uitgebreide analyse van 125 besluitvormingsprocessen over wetgeving in de EU tussen 1999 en 2008 toont Robert Thomson aan dat de uitkomst van wetgevingsprocessen in de EU veel beter wordt verklaard door een model dat ervan uitgaat dat alle lidstaten evenveel macht hebben dan door een

model dat ervan uitgaat dat de grote lidstaten de meeste macht hebben.⁵¹ Daar is een aantal redenen voor aan te voeren. Eén reden is dat de formele besluitvormingsregels in de EU voorkomen dat een paar lidstaten een besluit door kunnen drukken of tegen kunnen houden. Een tweede reden is dat zeker bij specifieke wetgevingstrajecten het gewicht van een lidstaat in het besluitvormingsproces mede wordt bepaald door de expertise die vertegenwoordigers van die lidstaat kunnen inbrengen en door de mate waarin zij actief participeren in het proces. Dit geldt met name voor besluiten die feitelijk in beleidsnetwerken worden genomen.

Dat neemt niet weg dat op sommige momenten het gewicht van grote lidstaten zwaar kan wegen in de besluitvorming, vooral wanneer voor die lidstaten grote politieke belangen op het spel staan en het speelveld wordt verplaatst naar het macropolitieke niveau van regeringsleiders. Zelfs dan krijgen deze lidstaten echter niet altijd hun zin. Bovendien zijn er ook voorbeelden van kleine lidstaten die op hoog politiek niveau een dossier 'gegijzeld' weten te houden. De rol die Hongarije speelde in de besluitvorming over het EU-beleid ten aanzien van Rusland, is hiervan een voorbeeld. Een wellicht nog sprekender voorbeeld is de blokkade die het Waalse Gewest (niet eens een lidstaat maar een deel van een, zelf al kleine, lidstaat) heeft opgeworpen tegen het CETA-vrijhandelsverdrag tussen de EU en Canada.⁵² Voorzichtigheid is daarom geboden met anekdotisch 'bewijs' voor de stelling dat bepaalde (typen) lidstaten altijd de boventoon voeren in de EU. Daarnaast speelt op het macropolitieke niveau ook dat beperkte aandacht en serial processing maken dat grote lidstaten maar een beperkt aantal onderwerpen hoog kunnen opspelen.

Een belangrijke implicatie hiervan is dat Nederland er over het algemeen belang bij heeft om vraagstukken in het verband van de EU te behandelen, en niet los daarvan. Dat wil niet zeggen dat Nederland altijd gelijk krijgt in EU-verband of dat EU-besluiten altijd in lijn liggen met wat de Nederlandse regering (of een groot deel van de Nederlandse burgers) wil. Dit zou echter niet anders zijn wanneer die besluiten buiten EU-verband worden genomen. Over het geheel genomen is de kans zelfs kleiner dat Nederland in dat laatste geval (een deel van) zijn wensen terugziet in de uiteindelijke besluiten. Hoe aantrekkelijk het soms ook kan lijken om buiten de EU om te werken, op langere termijn schiet Nederland zich met zo'n strategie in de eigen voet.

51 Thomson 2011: 212 e.v.

52 Dat het Waals Gewest in deze positie kon komen, is het gevolg van de vrij uitzonderlijke staatkundige structuur van België, waarbij externe bevoegdheden gekoppeld zijn aan interne bevoegdheden. Dit betekent dat de gewesten (en niet de federale Belgische overheid) bevoegd zijn om verdragen te sluiten over onderwerpen die onder de interne bevoegdheid van de gewesten vallen. Dat gold ook voor een deel van de afspraken in het CETA-verdrag.

Vanuit dit uitgangspunt kan verder worden nagedacht over hoe Nederland zijn positie en inzet in de EU-besluitvorming kan versterken. Waar het gaat om de ‘hoge politiek’ in de EU, wil ik vier punten benoemen. Ten eerste moet bij verschuivende internationale verhoudingen worden gezocht naar nieuwe coalities met andere lidstaten, die belangrijke Nederlandse prioriteiten op geopolitiek terrein delen. Na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk heeft de Nederlandse regering dat proces al ingezet, bijvoorbeeld door de band met Frankrijk te versterken. Het vraagstuk van coalitievorming binnen de EU neemt een belangrijke plaats in in het essay van Reinout van der Veer en Bertjan Verbeek dat parallel aan dit essay is geschreven.⁵³ Ik zal daar daarom niet verder op ingaan.

Ten tweede kan Nederland zijn positie in de Europese hoge politiek versterken door gebruik te maken van de centrale positie die het inneemt als knooppunt van cruciale infrastructuur. Denk aan internetverbindingen met de daarbij behorende datacenters en energienetwerken, zoals de ‘gasrotonde’. Door de aanwezigheid van dit soort knooppunten wordt Nederland een onmisbare (of althans minder ‘misbare’) speler in de besluiten die daarop betrekking hebben.

Ten derde is het belangrijk voor Nederland om politieke speelruimte te houden en politiek wisselgeld te hebben in Europese onderhandelingen. Concreet betekent dit dat Nederland zijn onderhandelingspositie verzwakt als het zijn inzet binnen de EU te zeer richt op een beperkt aantal stokpaardjes, zoals het verminderen van de Nederlandse financiële bijdrage aan de EU. Niet alleen is een zekere financiële slagkracht voor de EU een voorwaarde om effectiever in te kunnen spelen op geopolitieke uitdagingen, maar een te grote nadruk op het laag houden of zelfs verminderen van de Nederlandse bijdrage beperkt ook de Nederlandse mogelijkheden om op andere punten eisen te kunnen stellen. Dit is uiteindelijk een politieke keuze, waarbij het van de prioriteiten van een kabinet afhangt wat het zwaarder laat wegen. Daarbij is het wel belangrijk dat de keerzijde van een inzet op een lagere bijdrage, in de vorm van een verminderde diplomatieke slagkracht op andere onderwerpen, expliciet onder ogen wordt gezien. Hier geldt bij uitstek dat ‘you can’t have your cake and eat it’.

Ten vierde moet de vraag worden gesteld of het behoud van unanimiteit in de Europese besluitvorming over buitenlands veiligheidsbeleid in het belang van Nederland is. Dit is een vraag die ook gesteld kan worden voor de vaststelling van het meerjarig financieel kader van de Unie, die eveneens nog

unanimiteit vereist. Hier is geen eenduidig antwoord op te geven, omdat zo'n antwoord nauw verbonden is met politieke prioriteiten, zowel inhoudelijk (wat wil Nederland op deze gebieden bereiken en hoe waarschijnlijk is het dat daar meerderheden voor te vinden zijn?) als institutioneel (wat is de gewenste verhouding tussen Nederland en de EU?). Bij deze vraag speelt bij uitstek de afweging tussen autonomie voor de lidstaten en slagkracht voor de EU, die ik eerder in dit essay noemde.

Evengoed moet onder ogen worden gezien dat het ook hier van tweeën één is: de EU kan geen wezenlijk grotere rol spelen op buitenlands-politiek terrein als besluiten steeds door één of een paar lidstaten kunnen worden opgehouden dan wel geblokkeerd. Alleen al de dreiging van een blokkade werkt verlamrend op de slagkracht. Dit kan ondervangen worden door de unanimiteitsregel te vervangen door de eis van een gekwalificeerde meerderheid, hetzij zoals die nu al in de gewone wetgevingsprocedure geldt hetzij in een aangepaste vorm daarvan. Dit zal betekenen dat Nederland bij sommige besluiten 'overstemd' gaat worden, maar daar staat tegenover dat andere landen minder gemakkelijk punten kunnen blokkeren die voor Nederland van belang zijn. Als dat per saldo niet aanvaardbaar wordt gevonden, moet ook worden geaccepteerd dat de EU op het gebied van het buitenlands beleid geen grote stappen kan zetten. Om de besluitvormingsregels te kunnen veranderen is het overigens nodig de EU-verdragen aan te passen, dus zo'n verandering is alleen op de lange termijn te realiseren. Nu een verdragswijziging op enig moment in de komende vijf tot tien jaar steeds meer voor de hand ligt, is het evenwel belangrijk om daar in de Nederlandse politiek vroegtijdig een positie op te bepalen.

Hierboven heb ik vier punten besproken rond de Nederlandse inzet en positie op macropolitiek niveau in de EU. Waar het gaat om besluitvorming in beleidsnetwerken, is dit essay niet de plaats om de inhoudelijke implicaties voor individuele onderwerpen te formuleren. Deze zijn immers specifiek voor elk beleidsvraagstuk en vragen om diepgaande inhoudelijke kennis van het vraagstuk. Ik beperkt me daarom tot twee algemene constatering.

Ten eerste is het van belang om actief te investeren in de Nederlandse participatie in Europese beleidsnetwerken. Dat vereist geen fundamentele verandering ten opzichte van de huidige situatie. Nederlandse beleidsexperts zijn nu al actief in veel Europese beleidsnetwerken. Hoewel daar geen kwantitatieve overzichten van bestaan, is er geen reden om aan te nemen dat Nederland in dit opzicht achterloopt op andere lidstaten – het zal eerder het tegendeel zijn. Toch kan het geen kwaad in kaart te brengen of er beleidsnetwerken zijn rond onderwerpen die voor Nederland van belang zijn en waarbij Nederlandse participanten minder betrokken zijn. Dit vereist vooral

oog voor het belang van het (vaak voor de buitenwereld niet erg zichtbare) werk dat in deze beleidsnetwerken wordt verricht.

Ten tweede is het raadzaam een proces in gang te zetten waarin voor onderwerpen met belangrijke geopolitieke aspecten wordt nagegaan wat de inzet van Nederland in de Europese beleidsnetwerken zou moeten zijn. Dit vereist, als gezegd, diepgaande inhoudelijke kennis van het betreffende onderwerp, die gecombineerd moet worden met kennis van de geopolitieke ontwikkelingen en uitdagingen. Het per onderwerp samenbrengen van beleidsexperts met deze twee soorten kennis zou een goede stap zijn in het doordenken van de Nederlandse inzet in de Europese beleidsnetwerken.

4.2 Nederland als open economie

De Nederlandse economie is relatief sterk verweven met die van andere landen. De grootste economische afhankelijkheden doen zich voor met andere EU-lidstaten. Dit betekent dat de interne markt van de EU voor Nederland van groot belang is.⁵⁴ Dat wil niet zeggen dat het altijd en in alle opzichten in het belang van Nederland is om vrijhandel binnen de EU te bevorderen. Daarbij spelen naast economische ook andere overwegingen, zoals milieubescherming. In algemene zin is het echter niet gewaagd om te stellen dat het behoud en de (al dan niet selectieve) uitbouw van de huidige interne markt voor Nederland een kernbelang vertegenwoordigen.

Zoals de WRR in zijn rapport uitgebreid en helder laat zien, kunnen spanningen ontstaan tussen een open interne markt en geopolitieke veiligheidsoverwegingen. Deze zijn het gevolg van de fragmentatie in tonelen van machtsuitoefening, waardoor bij allerlei economische activiteiten ook geopolitieke overwegingen gaan spelen. Een concreet voorbeeld is de roep om binnen de EU een grotere eigen productiecapaciteit voor microchips en medicijnen op te bouwen, om zo een grotere mate van strategische autonomie te bereiken. Zulke ambities vereisen een actiever industriebeleid. Gezien de huidige verdeling van bevoegdheden en budgettaire mogelijkheden tussen de EU en de lidstaten, ligt het voor de hand dat dit beleid voor het grootste deel door de lidstaten wordt gevoerd.

54

Het Centraal Planbureau heeft bevestigd dat het Nederlandse bruto binnenlands product door de interne markt van de EU 3,1 procent hoger ligt dan anders het geval zou zijn. Dit is meer dan voor de meeste andere lidstaten. Zie Freeman et al. 2022.

Dit kan echter spanning opleveren met de EU-regels rond staatssteun (omdat overheden actieve ondersteuning gaan geven aan eigen producenten) en aanbestedingen (omdat overheden eigen producenten mede zullen willen steunen door bij hen orders te plaatsen – zie bijvoorbeeld de discussie in Nederland over de bouw van vier nieuwe onderzeeboten voor de marine). De roep om strategische autonomie kan zo leiden tot een minder open interne markt.⁵⁵

De vraag is hoe Nederland hierop in kan spelen, gegeven dat het zowel de interne markt als het versterken van geopolitieke weerbaarheid belangrijk vindt. In dit essay kan ik deze vraag alleen in algemene zin beantwoorden. De vraag welke sectoren al dan niet gestimuleerd moeten worden, vergt een politieke keuze en valt hoe dan ook buiten mijn terrein van expertise. Los van die specifieke keuzes kan echter worden betoogd dat het combineren van een open interne markt met het versterken van geopolitieke weerbaarheid twee implicaties heeft. Ten eerste vereist dit een interne versterking van de EU-regels voor en het EU-toezicht op de interne markt. Op het eerste gezicht kan dit paradoxaal lijken. In het debat over de toekomst van de EU wordt immers vaak een tegenstelling geschetst tussen een relatief ‘lichte’ vorm van Europese samenwerking, die zich concentreert op de interne markt, en een intensievere vorm van samenwerking, die zich bezighoudt met veel meer onderwerpen dan alleen de interne markt. Deze tegenstelling is misleidend. Juist het creëren van een open interne markt vereist een actieve regelgevende en toezichhoudende rol van de EU. De totstandbrenging van de interne markt is immers allang veel meer dan alleen het afbreken van nationale handelsbelemmeringen.

Het afbreken van nationale handelsbelemmeringen, ook wel ‘negatieve integratie’ genoemd, speelde een belangrijke rol in de eerste decennia van de EEG, de voorloper van de huidige EU. Op een gegeven moment loopt deze benadering echter tegen grenzen aan. Door alleen nationale barrières weg te halen, ontstaat nog geen markt die werkbaar is voor bedrijven. Daarvoor is ook een zekere harmonisatie van nationale regelgeving nodig, zodat bedrijven weten waar ze aan toe zijn en niet in elke lidstaat aan een ander pakket van eisen moeten voldoen. Om die reden moet ‘negatieve integratie’ worden aangevuld met ‘positieve integratie’, waarbij de EU bindende regels vaststelt voor de lidstaten.⁵⁶ Dat speelt nog sterker wanneer, naast economische, ook andere belangen een rol spelen. Klassieke voorbeelden van dit soort andere belangen

55 Zie ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over ‘Slimme industrie-politiek’; AIV 2022.

56 Ook als het niet gaat om het afbreken van handelsbelemmeringen tussen landen, leidt markt-liberalisering vaak tot meer regels en intensiever markttoezicht. Zie Vogel 1996.

binnen de EU zijn de bescherming van het milieu, consumenten en werknemers. Alleen EU-regelgeving kan dan zorgen voor een bepaald (minimum)niveau van bescherming van die belangen in combinatie met een open interne markt. In de ontwikkeling van de EU over de afgelopen decennia is dan ook een gestage verschuiving van negatieve naar positieve integratie te zien.⁵⁷

Diezelfde logica gaat op indien geopolitieke overwegingen een rol gaan spelen bij de regulering van economische activiteiten. Als het bijvoorbeeld nodig wordt geacht dat bedrijven geopolitieke overwegingen meenemen in hun bedrijfsbeslissingen, kan het marktverstoring werken als iedere lidstaat een eigen set van eisen op dat punt gaat vaststellen. Een gezamenlijk Europees kader kan dat voorkomen. Hetzelfde geldt voor de hierboven genoemde industriepolitiek. Alleen door afspraken te maken over strategische autonomie op EU-niveau, over de grenzen van lidstaten heen, kan worden voorkomen dat de roep om strategische autonomie uitmondt in (al dan niet bewust ingezet) protectionisme. Om die reden heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) recent gepleit voor een gemeenschappelijke afwegingskader op EU-niveau voor ‘slimme industriepolitiek’.⁵⁸

Dergelijke afspraken en de EU-regelgeving die daaruit voortvloeit, zijn alleen zinvol als ze ook worden nageleefd. Omdat lidstaten er in bepaalde gevallen belang bij hebben hun eigen producenten te bevoorstellen, vereist dit actief toezicht op EU-niveau. In de huidige institutionele vormgeving van de EU, is de Europese Commissie de aangewezen instantie om dat toezicht uit te oefenen, waarbij ook een belangrijke rol is weggelegd voor het Hof van Justitie als rechterlijke instantie. Wanneer een grotere nadruk op geopolitieke overwegingen leidt tot meer spanningen met de interne markt, zullen deze rollen alleen maar belangrijker worden.

Ten tweede vereist de bescherming van de interne markt ook een versterking van de externe grenzen van de EU. Beperkingen en controles tussen lidstaten kunnen alleen wegvallen indien deze erop kunnen vertrouwen dat producten en diensten uit andere lidstaten aan de EU-eisen voldoen. De buitengrenzen van de EU vormen hierbij een zwak punt: wanneer het toezicht op wat daar binnenkomt niet goed is geregeld en/of verschilt tussen lidstaten, ontstaan kwetsbaarheden op de plekken met het zwakste toezicht.⁵⁹ Ook dit vereist een versterking van zowel de regelgeving als het toezicht op EU-niveau.

57 Dit is onder andere terug te zien in het teruglopende aantal zaken over het vrij verkeer van goederen dat in de periode 1961-2020 bij het Hof van Justitie van de EU is aangebracht. Zie Zglinks 2024.

58 AIV 2022.

59 Zie de analyse van fraudegevallen bij douanecontroles aan de EU-grenzen in Erkoreka & Blas 2023.

4.3 De organisatie van de Europese inzet binnen de Nederlandse overheid

Hierboven heb ik een aantal punten besproken met betrekking tot de Nederlandse inzet en positie in de EU. Deze punten betreffen de relatie tussen Nederland als lidstaat en de rest van de EU. Daarnaast is het van belang om na te denken over de manier waarop de Nederlandse EU-inzet is ingebed binnen de Nederlandse (rijks)overheid. Een effectief extern optreden is immers alleen mogelijk met een goede interne inbedding. De hernieuwde aandacht voor geopolitieke vraagstukken en de daarmee gepaard gaande fragmentatie van tonelen van machtsuitoefening roepen nieuwe vragen op, omdat geopolitieke overwegingen op veel meer beleidsterreinen een rol zullen gaan spelen dan voorheen het geval was.

De afgelopen decennia is de vraag naar de interne inbedding van de EU-inzet vaak gekoppeld aan procedures en mechanismen om de Nederlandse inzet in de EU te coördineren. Deze coördinatiestructuren zijn een geliefd onderwerp van discussie in politiek en ambtelijk Den Haag, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een reeks rapporten en adviezen.⁶⁰ De toegevoegde waarde daarvan is twijfelachtig. Coördinatiestructuren zijn vaak meer intern gericht op het verkrijgen van een standpunt waar alle betrokkenen in Nederland mee kunnen leven, dan toegesneden op de politieke en beleidsmatige realiteit op EU-niveau. Het gevolg daarvan is dat moeizaam verkregen interne standpuntbepalingen niet altijd aansluiten op de Brusselse realiteit en daarmee onwerkbaar zijn voor degenen die Nederland op EU-niveau vertegenwoordigen.

In plaats van deze coördinatie-discussie opnieuw op te rakelen, wil ik daarom twee andere punten belichten die van belang kunnen zijn voor de discussie. Deze haken, in lijn met de eerder gegeven analyse, aan bij respectievelijk de Nederlandse inzet en positie in de macropolitieke arena's van de EU en die in beleidsnetwerken.

60

In de afgelopen twintig jaar zijn dat: ROB 2004; Gemeente Commissie Sturing EU-aangelegenheden 2005; IOB 2021.

Op macropolitiek niveau is het van belang een aantal strategische kernpunten voor de Nederlandse inzet in de EU te formuleren. Hierboven heb ik al een aantal overwegingen besproken die voor die inzet relevant zijn. Voor wat betreft de inbedding binnen Nederland, spelen vergelijkbare punten als die eerder op EU-niveau werden geïdentificeerd. Ten eerste het opbouwen van een centrale capaciteit voor de analyse van geopolitieke vraagstukken. Op dit punt lopen al diverse initiatieven. Hoe dit organisatorisch precies vorm moet krijgen, is een vraag die te specifiek is om in dit essay te beantwoorden, maar het verdient aanbeveling om een effectieve organisatorische capaciteit te creëren voor het in kaart brengen en analyseren van geopolitieke vraagstukken.

Ten tweede wil ik hier aandacht vragen voor het betrekken van het parlement bij de besluitvorming over de geopolitieke inzet van Nederland binnen de EU. Ook binnen Nederland geldt immers dat, als de geopolitiek doordringt op steeds meer beleidsterreinen en daarmee burgers (potentieel) sterker raakt, de keuzes daarover onderdeel moeten zijn van een open democratisch debat. De Staten-Generaal zijn bij uitstek de plek om dat debat in Nederland te voeren.

Bij de organisatorische inbedding van de participatie in Europese beleidsnetwerken zijn twee zaken van belang. Ten eerste kan Nederland verder investeren in de koppeling van de eigen met de Europese beleidsnetwerken. In veel departementen en andere organisaties worden EU-gerelateerde werkzaamheden uitgevoerd door gespecialiseerde 'EU-experts', die de organisatie binnen de EU vertegenwoordigen. Gezien de kennis en ervaring die nodig zijn om op EU-niveau effectief te opereren, ligt deze specialisatie voor de hand. Tegelijkertijd bestaat het risico dat EU-gerelateerde werkzaamheden daardoor los komen te staan van het werk van diegenen die zich met 'binnenlandse' vraagstukken bezighouden.⁶¹ Wanneer de scheiding tussen binnen- en buitenland minder scherp wordt, brengt dat risico's met zich mee. Het is daarom van belang om de koppeling tussen binnen- en buitenland ook binnen de rijksoverheid te organiseren.⁶²

61 Een grootschalige survey onder Nederlandse rijksambtenaren in 2006 liet zien dat het in de meeste departementen een kleine groep van gespecialiseerde EU-experts is die EU-gerelateerde werkzaamheden uitvoeren (Mastenbroek & Princen 2010). Hoewel departementen sindsdien organisatorisch niet hebben stilgestaan en er ook in 2006 belangrijke verschillen waren tussen departementen, zijn er geen aanwijzingen dat dit beeld fundamenteel is veranderd.

62 Deze aanbeveling is, door de beperkte omvang van dit essay en de verscheidenheid aan overheidsorganisaties, noodgedwongen wat algemeen geformuleerd. Eerder onderzoek laat zien dat er grote verschillen zijn in de manier waarop de EU-inzet binnen departementen is georganiseerd, waarbij sommige departementen al dicht bij het hier geschetste ideaal zitten (Geuijen et al. 2008; Mastenbroek & Princen 2010). De achtergrond van deze aanbeveling is dan ook niet dat de rijksoverheid als geheel op dit punt tekort zou schieten, maar dat het loont om te leren van de 'best practices' die op sommige plaatsen al bestaan.

Ten tweede is het belangrijk dat deelnemers in beleidsnetwerken voldoende politieke dekking krijgen. Het meeste werk in de beleidsnetwerken speelt zich weliswaar af onder de radar van de verantwoordelijke bewindspersonen, maar dat betekent niet dat hun rol slechts passief kan zijn. Rugdekking van bewindspersonen is om twee redenen belangrijk, zo bleek uit een onderzoek onder Nederlandse ambtenaren die actief waren binnen de EU. Deze redenen zijn extern en intern.⁶³ Extern kan een bewindspersoon gesprekken die op ambtelijk niveau vastzitten, loswrikken door gericht contact op te nemen met haar of zijn collegabewindspersoon in een andere lidstaat. Intern kan een bewindspersoon het belang van activiteiten op EU-niveau benadrukken en er zo voor zorgen dat EU-dossiers niet ondergesneeuwd raken in de (vaak als urgenter ervaren) binnenlandse dossiers.

5. Ter afsluiting

Hoe kan de EU een meer geopolitieke oriëntatie integreren in haar beleids- en besluitvorming en wat dat betekent voor Nederland? Op deze vragen ben ik ingegaan in dit essay. Daarvoor heb ik eerst de achtergrond geschetst van de ‘herontdekking van de geopolitiek’ in het licht van zowel het externe als het interne beleid van de EU. Vervolgens ben ik ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van de geopolitisering van de Europese beleidsvorming. In het vorige hoofdstuk heb ik een aantal implicaties besproken die een analyse langs deze lijnen heeft voor de inzet en positie van Nederland in de EU.

Een centrale gedachtlijn in de analyse is het onderscheid tussen de ‘hoge politiek’ binnen de macropolitieke EU-instellingen en de ‘lage politiek’ binnen de beleidsnetwerken. Beide zijn nodig om tot een effectieve aanpak van geopolitieke vraagstukken te komen. Zonder sturing vanuit macropolitiek niveau zijn de beleidsnetwerken niet geneigd en ook niet in staat om geopolitieke vraagstukken in hun beleid te integreren. Omgekeerd blijven strategische keuzes op hoog politiek niveau zonder goed functionerende beleidsnetwerken steken in mooie plannen, die weinig invloed hebben op de dagelijkse gang van zaken. Een effectieve en tegelijkertijd democratisch geborgde aanpak van de nieuwe geopolitieke uitdagingen moet zich dan ook richten op de wisselwerking tussen macropolitiek en beleidsnetwerken en de manieren waarop deze elkaar kunnen versterken. Alleen op die manier kan de herontdekking van de geopolitiek op een duurzame, effectieve en afgewogen manier vorm krijgen binnen de EU en binnen Nederland.

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2022). *Slimme industriepolitiek: Een opdracht voor Nederland in de EU* (AIV-advies 120). Den Haag.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago en London: The University of Chicago Press.
- Blockmans, S., & Crosson, D. M. (2021). PESCO: A force for positive integration in EU defence. *European Foreign Affairs Review*, 26, 87–110.
- Bovens, M. A. P. (1998). *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bradford, A. (2019). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press.
- Calcara, A., & Poletti, A. (2023). Varieties of anti-globalism: The Italian government's evolving stance on the EU's investment screening mechanism. *Politics and Governance*, 11(4), 177–187.
- Carammia, M., Princen, S., & Timmermans, A. (2016). From summitry to EU government: An agenda formation perspective on the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 54(4), 809–825.
- Chatzopoulou, S. (2023). Resilience of the silo organizational structure in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, 61(2), 545–562.
- Cunha, A., & Swinbank, A. (2009). Exploring the determinants of CAP reform: A Delphi survey of key decision-makers. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), 235–261.
- Daugbjerg, C. (1999). Reforming the CAP: Policy networks and broader institutional structures. *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 407–428.
- Dinan, D. (2004). *Europe recast. A history of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ehin, P., & Talving, L. (2021). Still second-order? European elections in the era of populism, extremism, and Euroscepticism. *Politics*, 41(4), 467–485.
- Erkoreka, M., & Blas, A. (2023). Implementation performance in the field of the EU Customs Union: Consequences of differentiated policy implementation on customs control efficiency. *Journal of European Integration*, 45(5), 803–821.
- Europese Commissie. (2023, July). *Better regulation toolbox*. Beschikbaar op: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (geraadpleegd op 5 juni 2024).
- Freeman, D., Meijerink, G., & Teulings, R. (2022). *Handelsbaten van de EU en de interne markt* (CPB Notitie). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden. (2005). *Eindrapport*. Den

- Haag.
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S., & Yesilkagit, K. (2008). *The new Eurocrats. National civil servants in EU policy-making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Häge, F. (2008). Who decides in the Council of the European Union?. *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 533–558.
- Häge, F., & Ringe, N. (2020). Top-down or bottom-up? The selection of shadow rapporteurs in the European Parliament. *European Union Politics*, 21(4), 706–727.
- Hartlapp, M., Metz, J., & Rauh, C. (2014). *Which policy for Europe? Power and conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Howard Grøn, C., & Houlberg Salomonsen, H. (2015). 'Who's at the table? An analysis of ministers' participation in EU Council of Ministers Meetings. *Journal of European Public Policy*, 22(8), 1071–1088.
- Hurka, S., Haag, M., & Kaplaner, C. (2023). Proposal complexity and report allocation in the European Parliament. *European Union Politics*, 24(2), 307–326.
- Internationaal Onderzoek en Beleidsbeoordeling (IOB). (2021). *Tactisch en praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention. How government prioritizes problems*. Chicago en London: The University of Chicago Press.
- Kaiser, W., & Schot, J. (2014). *Writing the rules for Europe. Experts, cartels, and international organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kassim, H. (2022). The European Commission: From collegiality to presidential leadership. In D. Hodson, U. Puetter, S. Saurugger, & J. Peterson (eds.), *The institutions of the European Union* (5th ed., pp. 106-127). Oxford: Oxford University Press,.
- Kassim, H., Connolly, S., Dehousse, R., Rozenberg, O., & Bendjaballah, S. (2017). Managing the house: the presidency, agenda control and policy activism in the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 24(5), 653–674.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union* (2nd ed.), Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kohlrausch, M., & Trischler, H. (2014). *Building Europe on expertise. Innovators, organizers, networkers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lelieveldt, H., & Princen, S. (2023). *The politics of the European Union* (3rd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

- Martill, B., & Gebhard, C. (2023). Combined differentiation in European defense: Tailoring Permanent Structured Cooperation (PESCO) to strategic and political complexity. *Contemporary Security Policy*, 44(1), 97–124.
- Mastenbroek, E., & Princen, S. (2010). Time for EU matters: The Europeanization of Dutch central government. *Public Administration*, 88(1), 154–169.
- Mastenbroek, E., & Sindbjerg Martinsen, D. (2018). Filling the gap in the European administrative space: The role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 422–435.
- Metz, J. (2013). Expert groups in the European Union: A sui generis phenomenon?. *Policy and Society*, 32(3), 267–278.
- Migliorati, M. (2022). Postfunctional differentiation, functional reintegration: The Danish case in justice and home affairs. *Journal of European Public Policy*, 29(7), 1112–1134.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: Routledge.
- Paarlberg, R. (1997). Agricultural policy reform and the Uruguay Round: Synergistic linkage in a two-level game. *International Organization*, 51(3), 413–444.
- Patel, K. K., & Schot, J. (2011). Twisted paths to European integration: Comparing agriculture and transport policies in a transnational perspective. *Contemporary European History*, 20(4), 383–403.
- Princen, S. (2002). *EU Law and transatlantic trade*. The Hague: Kluwer Law International.
- Princen, S. (2007). Advocacy coalitions and the internationalization of public health policies. *Journal of Public Policy*, 27(1), 13–33.
- Princen, S. (2010). Venue shifts and policy change in EU fisheries policy. *Marine Policy*, 34(1), 36–41.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2004). Nationale coördinatie van EU-beleid: Een politiek en proactief proces. Den Haag.
- Rose, R., & Davies, P. L. (1994). *Inheritance in public policy: Change without choice in Britain*. Yale: Yale University Press.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
- Schot, J., & Legendijk, V. (2008). Technocratic internationalism in the interwar years: Building Europe on motorways and electricity networks. *Journal of Modern European History*, 6(2), 196–217.

- Slaughter, A. M. (2004). *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Stroß, S. (2017). Royal roads and dead ends. How institutional procedures influence the coherence of European Union policy formulation. *Journal of European Integration*, 39(3), 333–347.
- Thomson, R. (2011). *Resolving controversy in the European Union. Legislative decision-making before and after enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trondal, J. (2011). Bureaucratic structure and administrative behaviour: Lessons from international bureaucracies. *West European Politics*, 34(4), 795–818.
- Van der Veer, R., & Verbeek, B. (2024). *Europese autonomie in een multipolaire wereld. Dilemma's voor (Nederland in) de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Vantaggiato, F. P. (2022). From learning to influence: The evolution of collaboration in European administrative networks. *Journal of European Public Policy*, 29(10), 1631–1655.
- Vogel, S. (1996). *Freer markets, more rules. Regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Vos, H. (2021). *Dit is Europa. De geschiedenis van een unie*. Borgerhoff & Lambergits.
- Wendler, F. (2023). The European green deal agenda after the attack on Ukraine: Exogenous shock meets policy-making atability. *Politics and Governance*, 11(4), 352–364.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024). *Nederland in een Fragmenterende Wereldorde* (WRR-rapport 109). Den Haag.
- Zglinksi, J. (2024). The end of negative market integration: 60 years of free movement of goods litigation in the EU (1961-2020). *Journal of European Public Policy*, 31(3), 633–656.

Over de auteur

Sebastiaan Princen is universitair hoofddocent bij het departement bestuurs- en organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op vraagstukken van internationaal en Europees bestuur en beleid, met een nadruk op beleidsvormingsprocessen binnen de Europese Unie.

Zie ook: <https://www.uu.nl/medewerkers/SBMPrincen>

De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie

Sebastiaan Princen

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID