

31 maart 2021

Dit is het tweede essay van Perry Anderson waarvan we de samenvatting door David Elstein vertaalden. Het eerste publiceerden we op 22 maart, zie [De Europese 'coup'](#). U vindt er ook de verwijzing naar de bronteksten en een korte voorstelling van de auteur. De samenvatting van het tweede essay door D. Elstein verscheen op 14 maart 2021 bij OpenDemocracy onder de titel [How all-powerful institutions keep Europe in gridlock](#).

Een Unie van steeds nauwere samenwerking?

Perry Anderson
samenvatting door David Elstein

Perry Anderson's essay "Ever Closer Union?" onderzoekt de betekenis van de verschillende instellingen binnen de Europese Unie. Hun gemeenschappelijk uitgangspunt, zo stelt hij vast, is dat ze de democratie tot een minimum beperken, waarbij de leiders van de machtigste staten het roer in handen hebben en besturen vanuit een onneembare vesting van regels.

Anderson begint met het Europese Hof van Justitie, dat in 1952 werd opgericht als onderdeel van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Deze EGKS groeide uit tot de Europese Economische Gemeenschap en uiteindelijk de Europese Unie (EU).

Anderson merkt op dat de eerste voorzitter van het Hof een Italiaanse fascist was, de eerste Duitse rechter een 'toegewijde' nazi, een van de eerste advocaten-generaals een Duitser die tijdens de oorlog nauw betrokken was bij het bestuur van bezet Frankrijk, en de andere advocaat-generaal een Vichy-functionaris, "belast met de coördinatie van de eerste golf van vervolging van Franse joden". Niet alle benoemingen bij het Hof waren fascistische, maar zij "waren bijna allemaal politiek" - slechts weinigen hadden juridische kwalificaties.

De tweede reeks benoemingen zette dit patroon voort: een politicus van de Duitse centrum-rechtse Christen-Democratische Unie (CDU), de zoon van een vooraanstaand Nederlands politicus, de broer van de Italiaanse minister van Financiën (en voormalig assistent van de fascistische minister van Justitie), een Duitse sociaal-democraat geworden voormalige nazi, een Italiaan die in de oorlog had geholpen bij het bestuur van het bezette Rodos, een Fransman - vooraanstaand lid van de MRP, ook weer een christendemocratische partij - die als militair gouverneur van Algerije had gediend (maar tenminste een rechtendiploma had en minister van Justitie was geweest).

Deze laatste, Robert Lecourt, “was een fervent federalist” die lid was geweest van het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa, in 1955 opgericht door de invloedrijke Europese unionist Jean Monnet. Het was Lecourt die “een historisch vonnis schreef waarbij een nationale wet ongedaan werd gemaakt” in een baanbrekende zaak die een klein Nederlands bedrijf tegen de Nederlandse regering had aangespannen.¹

Het jaar daarop deed Lecourt uitspraak in een andere baanbrekende zaak ², die door twee Italiaanse advocaten tegen hun eigen regering was aangespannen. Met deze twee arresten werd “de hoeksteen van de Europese justitie gelegd”.

De letter of de geest?

Nadat Lecourt in 1967 voorzitter van het Hof was geworden, kreeg hij als rechter gezelschap van Pierre Pescatore, zwager van de Luxemburgse premier, die “een uitgesprokener en vruchtbaarder voorvechter van het federalisme was dan Lecourt”, met “de ene gedurfde uitspraak na de andere die het gezag van het Hof over de opeenvolgende aspecten van het leven van de Gemeenschap bezegelde”. Volgens Pescatore moet de geest van het Verdrag van Rome – het verdrag waarbij in 1957 de Europese Economische Gemeenschap werd opgericht – prevaleren boven “een louter letterlijke lezing”. De initiatieven van het Hof werden “door de Nederlandse auteur Luuk van Middelaar gevierd als de coup die in wezen aan de basis lag van de huidige Unie”.

Wetenschappers zoals de Duitser Dieter Grimm dagen Pescatore uit: zij die de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Europese Economische Gemeenschap hebben opgesteld, zouden volgens hem de belangrijkste beslissingen van het Hof als “revolutionair hebben beschouwd, omdat de beginselen die zij aankondigden niet in de verdragen waren overeengekomen... en vrijwel zeker niet zouden zijn aangenomen als de kwesties aan de orde waren gesteld”.

Ook de Britse auteur Thomas Horsley betwijfelt de legitimiteit van de machtsgreep van het Hof: het Verdrag van Rome verleende het Hof van Justitie alleen rechterlijke controle “ten aanzien van handelingen van de instellingen van de Unie”, niet ten aanzien van die van de lidstaten. Men kan niet beweren dat hiermee strijdige uitspraken de geest van het Verdrag vertegenwoordigen wanneer de tekst ervan duidelijk het tegendeel stelt, aldus Horsley: het Hof “is onweerlegbaar onderworpen aan de naleving van de EU-Verdragen”.

Almachtig, onbegrijpelijk

In een normale democratie, aldus Anderson, kunnen de beslissingen van een rechtbank “gewijzigd of ingetrokken worden door gekozen wetgevende lichamen. Die van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen dat niet. Zij zijn onomkeerbaar.”

Er zou een nieuw verdrag nodig zijn, ondertekend door elke lidstaat, om een beslissing van het Hof van Justitie ongedaan te maken – een volstrekt onwaarschijnlijk scenario. Ondertussen heeft elk besluit grondwettelijke kracht, zodat het moet worden weerspiegeld in elk opeenvolgend EU-verdrag. Die worden daardoor zo enorm uitgebreid dat ze in feite verworden tot “enorme cryptogrammen die het geduld of het bevattingsvermogen van elk democratisch publiek te boven gaan”. Zoals de voorzitter van het Hof in 1990 zei: “Er is eenvoudigweg geen kern van soevereiniteit die de lidstaten als zodanig kunnen invoeren tegen de Gemeenschap”.

Maar hoe zit het met de zogezegd ongenaakbare Duitse ‘grondwet’ (*Grundgesetz*), zoals die wordt aangewend door het Duitse Constitutionele Hof (*Bundesverfassungsgericht*) in Karlsruhe? De rechters aldaar hebben verklaard dat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich niet tegen deze wet kan verzetten, maar hebben in de loop der jaren bij vijf betwistingen steeds een echte confrontatie vermeden.

Horsley bekritiseert het Europese Hof van Justitie niet alleen vanwege zijn gebrek aan democratische legitimiteit, maar ook vanwege zijn gebrek aan technische deskundigheid, en dat bij een rechtbank met algemene rechtsmacht die een zo breed terrein bestrijkt. De kritiek van Grimm is omvattender: “door met zo’n missionaire ijver discriminatieverboden tegen buitenlandse bedrijven uit te vaardigen, kan bijna elke nationale regeling worden opgevat als een belemmering van de markttoegang”.

Het bouwwerk van de Commissie

In zijn essay heeft Anderson het vervolgens over de Europese Commissie, de ‘regering’ van de Europese Unie, die bestaat uit een politicus uit elke lidstaat, gesteund door tienduizenden ambtenaren. Hij begint met de eerste voorzitter: “Tussen 1958 en 1964 zat Walter Hallstein een Commissie voor die uiterst creatief was in het vinden van manieren en middelen om het Verdrag van Rome te omzeilen in het hogere belang van de Europese eenheid.”

De Commissie en haar belangrijkste directoraten – voor mededinging en juridische diensten – waren verantwoordelijk voor 80% van de zaken die voor het Hof van Justitie werden gebracht, en bouwden zo aan “een steeds uitgebreider bouwwerk van Europees recht dat de rechten van de nationale wetgevende instanties terzijde schoof”. Hallstein omschreef dit in 1964 als “het begin van een echte en volledige politieke unie”.

Het zou nog 20 jaar duren voordat een even activistische Commissievoorzitter aantrad: Jacques Delors, “een veel charismatischer en meer gezaghebbende figuur dan Hallstein”. Hij zag toe op de invoering van de Europese Akte en het streven naar een gemeenschappelijke munt, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht.

Hij streefde ook een ‘solidariteitsagenda’ na, waarbij hij herverdeling zag als een onderdeel van regio-overschrijdende sociale rechtvaardigheid. De omvang van de cohesiefondsen die hij daartoe inrichtte was volgens Anderson echter “niet veel meer dan de aalmoezen van een liefdadigheidsinstelling”.

Door de uitbreiding van de Europese Unie heeft elk van de 27 overblijvende lidstaten een commissarispost gekregen, zodat een meerderheid, ook al vertegenwoordigt die minder dan 13% van de EU-bevolking, in theorie de commissarissen uit de zes grootste lidstaten, die 70% van die bevolking vertegenwoordigen, kan wegstemmen. Maar, zegt Anderson, “besluiten worden altijd genomen op basis van ‘consensus’ – dat wil zeggen, achter een façade van unanimiteit, onder dwang of veto van de zes grootste staten.”

De commissarissen worden benoemd voor een termijn van vijf jaar en worden bijgestaan door 33.000 permanente bureaucraten, die toezicht houden op het geheel van regels van de Unie, het *acquis communautaire*, dat is uitgegroeid van zo’n 2800 bladzijden op het moment dat het Verenigd Koninkrijk in 1973 toetrad tot de Europese Economische Gemeenschap tot een mammoet van 90.000 bladzijden. Daarin zijn alle handelswijzen en normen vastgelegd die de later toegetreden lidstaten moeten ondertekenen alvorens te worden toegelaten.

Anderson noemt het “het meest formidabele tekstmonument van bureaucratische expansie in de geschiedenis van de mensheid”; samen met de 34 ‘procedures’ die binnen de Commissie worden gebruikt, maakt het de werking van de Unie vrijwel ondoordringbaar voor gewone burgers – maar vermoedelijk niet voor het leger van 30.000 geregistreerde lobbyisten in Brussel, die meestal de belangen van het bedrijfsleven vertegenwoordigen.

Het zich voortdurend uitbreidend *acquis* dient in zijn complexiteit en reikwijdte verder om de centraliteit van het Hof van Justitie en de Commissie te consolideren ten koste van de lidstaten en hun constitutionele hoven, hun diplomaten en hun ambtenaren.

Machteloos parlement

Wat het Europees Parlement betreft – oorspronkelijk niet meer dan een “assemblee” – hebben de kleine machtsuitbreidingen in de loop van de decennia de democratische legitimiteit nauwelijks vooruitgeholpen. De 705 leden van het Europees Parlement, gesteund door een staf van meer dan 7.000 medewerkers, kunnen “geen regering kiezen, geen wetgeving initiëren, geen belastingen heffen, geen welvaart creëren en geen buitenlands beleid bepalen”. Kortom, concludeert Anderson, “het is in de normale opvattingen een schijnparlement, dat helemaal niet is wat het schijnt”, waarbinnen politieke meningsverschillen “haast volledig uitgewist worden” worden.

De opkomst bij de Europese verkiezingen ligt vaak onder de 50%; hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van afgevaardigden bij parlementaire zittingen. De meeste besluiten over wetgeving worden genomen tijdens ‘trialoog’-vergaderingen tussen vertegenwoordigers van de Commissie, het Parlement en de Raad van Ministers (ministers van de nationale regeringen van de lidstaten). Anderson haalt het boek ‘European Integration’ van Christopher Bickerton aan: “Tussen 2009 en 2013 werd 81 procent van de voorstellen van de Commissie in eerste lezing aangenomen via de trialoogmethode; slechts 3 procent bereikte ooit de derde lezing, waar teksten in plenaire zittingen van het Parlement worden besproken.”

Anderson ziet een diepe kloof tussen het Parlement en degenen die het zogenaamd vertegenwoordigt.

Tachtig procent van de Nederlandse Europarlementariërs steunde het ontwerp van het Europees Grondwettelijk Verdrag, dat in 2005 door 62% van de Nederlandse kiezers werd verworpen. Het jaar daarvoor was slechts 39% van de Nederlandse kiezers naar de stembus gegaan voor de Europese parlementsverkiezingen; vergelijk dat met de 63% die tegen de wensen van hun Europarlementariërs over het grondwettelijk verdrag stemden.

“Het Parlement”, aldus Anderson, “is het minst belangrijke onderdeel van de Unie”, maar het levert in zekere mate de “legitimatie die elke zichzelf respecterende liberale orde nodig heeft”.

Particulier bankieren

De Europese Centrale Bank, die werd opgericht om de eenheidsmunt te beheren krachtens het Verdrag van Maastricht van 1992, hoeft daarentegen geen enkele verantwoording af te leggen, tenzij dan in het verre vooruitzicht van een nieuw verdrag. De centrale banken van de eurozone benoemen elk een lid van de raad van bestuur, aangevuld met zes leidinggevend. “De werkzaamheden van deze raad,” merkt Anderson op, “zijn geheim, de besluiten zijn formeel unaniem en een afwijkend standpunt wordt nooit gepubliceerd.”

Hoewel de economieën van de landen van de eurozone zeer verschillend zijn, werd dit fundamenteel feit veronachtzaamd in wat Anderson ziet als een drang van de promotors van de euro “om een munt te creëren die de deelnemende staten zo dicht bij elkaar zou brengen dat zij verplicht zouden zijn de monetaire unie te laten uitmonden in een politieke unie”.

In de praktijk bleek deze politieke unie te ver gegrepen voor de onderhandelingen van Maastricht, maar het ontbreken ervan heeft de spanningen verergerd tussen economieën van verschillende grootte, met verschillende structuren en verschillende ontwikkelingsniveaus.

Een van de manieren om met deze spanningen om te gaan zou zijn geweest dat de bank overheidsschuld zou hebben uitgegeven, maar Maastricht verbood dat: dat kunnen alleen de lidstaten. Toen Mario Draghi, de derde president van de bank, een manier vond om dit te omzeilen om een financiële crisis binnen de eurozone in 2009 aan te pakken, vertelde zijn hoofd onderzoek later aan de [Financial Times](#) dat “het hele concept om de Europese regels te omzeilen en QE [‘kwantitatieve versoepeling’, of geldcreatie] te doen zonder het QE te noemen, buitengewoon slim was”.

Draghi’s maatregelen waren duidelijk in strijd met de artikelen 123 en 125 van het Verdrag van Lissabon van 2007, en werden juridisch aangevochten. Het Europees Hof van Justitie schoot echter te hulp met wat Thomas Horsley “” gekonkel ‘van Herculische afmetingen’ noemde.

Naties en lidstaten

Anderson beoordeelt Christopher Bickertons boek *European Integration* als “het meest fundamentele van alle werken over de EU van het afgelopen decennium”, en benadrukt de ondertitel ervan: ‘From Nation-States to Member States’. Hij citeert:

Het begrip lidstaat drukt een fundamentele verandering uit in de politieke structuur van de staat, waarbij horizontale banden tussen nationale bestuurders de overhand krijgen boven verticale banden tussen regeringen en hun eigen samenleving.

Betekenisvol voor Anderson is dat deze overgang samenviel met – of een weerspiegeling was van – een parallelle verschuiving naar deregulering en liberalisering van de markt in de EEG-landen, waardoor de Europese Akte in 1986 kon worden aangenomen. Daarna kon elke weerstand van de bevolking tegen de sociale gevolgen van deze veranderingen – werkloosheid, loondeflatie, bezuinigingen op de sociale voorzieningen – worden afgewend door te verwijzen naar besluiten van de Europese Gemeenschap en het Europese Hof van Justitie. Bickerton opnieuw:

Nationale regeringen, als vertegenwoordigers van de lidstaten, proberen de macht van het volk in te perken door zich te binden aan een reeks externe regels, procedures en normen; dit is een manier om de wil van het volk los te koppelen van het beleidsvormingsproces.

Zelfs toen het lidmaatschap van de eurozone verschillende lidstaten, met name Italië en Griekenland, dwong tot ongewenste bezuinigingsmaatregelen, werd deze druk geformaliseerd in het [Begrotingspact](#) van 2012, door Anderson bestempeld als een “spectaculaire inperking van de volkssoevereiniteit”.

Maar de nationale leiders die om de twee maanden in de Europese Raad bijeenkomen, kunnen ten minste hun spierballen laten zien met betrekking tot de verschillende crises die zij zowel intern als extern moeten aanpakken. Het is in deze Raad dat de reële macht tot uiting komt, zij het indirect. Hoewel alle 27 staten nominaal gelijk zijn, betekent hun feitelijk grootteverschil dat Duitsland en Frankrijk de werkzaamheden en resultaten domineren.

“Simpelweg,” merkt Anderson op, “geen enkel voorstel dat niet naar hun zin is, heeft enige kans om aangenomen te worden, terwijl elk voorstel waar zij zich met kracht achter scharen, kan worden afgezwakt, maar niet zal worden tegengehouden door de andere twee dozijn staten van de Raad.”

Hij voegt eraan toe dat Brexit deze realiteiten verder heeft onderstreept: er zullen geen veto's meer zijn zoals die van het VK over het begrotingspact (dat op enigerlei wijze werd omzeild door een verdrag buiten de structuur van de EU om te creëren).

Waar is de EU goed voor?

Een van de grotere claims van de Unie, aldus Anderson, is dat “na 1945 er nooit meer enig risico van

een nieuwe uitbraak van vijandelijkheden tussen Duitsland en Frankrijk was, of een van de andere landen van West-Europa.” Maar de Koude Oorlog sloot dit uit en de oprichting van de NAVO, twee jaar voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, maakte van “de hele regio een Amerikaans veiligheidsprotectoraat”. De conflicten op de Balkan werden in feite verergerd door meningsverschillen binnen de EU, betoogt hij. De engagementen van de EU op het gebied van de mensenrechten waren moeilijk te onderkennen toen de VS om samenwerking verzocht bij uitleveringen en “de EU-leden meewerkten aan ontvoeringen en het leveren van martelkamers op het grondgebied van de Unie”. Na de aanvankelijke humanitaire reactie van Duitsland – de ‘Merkel miljoen’ – werd het vluchtelingenbeleid in wezen een veiligheidskwestie.

Hoewel Anderson de intentie en sommige resultaten van de sociale cohesiefondsen prijst, merkt hij op dat deze niet opwegen tegen de 40% van de EU-begroting die wordt besteed aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvan rijke Franse boeren de belangrijkste begunstigen zijn.

De algemene economische voordelen zijn nog moeilijker vast te stellen. In de begindagen van ‘de zes’ waren de groeipercentages hoog, maar niet hoger dan die van andere Europese landen. Sinds 1973, eerst met de EEG, daarna met de EU, is de groei van het bbp gestaag gedaald, van gemiddeld 2,7% per jaar van 1973 tot 1979 tot 1,2% van 2012 tot 2019. Wat de euro betreft, is de poging om economieën in zeer verschillende ontwikkelingsfasen en met zeer verschillende beleidsbehoeften in de eurozone op te nemen, zeer gevaarlijk.

Het permanente exportoverschot dat Duitsland binnen de EU heeft, zonder enig gevaar voor het normale corrigerende effect van een opwaardering van de munt, maakt het voor de belangrijkste begunstigde van het systeem politiek onmogelijk om verandering te overwegen; terwijl de slachtoffers van deze onevenwichtigheid geen beleid kunnen voeren dat beter op hun behoeften is afgestemd, noch uit het systeem kunnen stappen uit angst voor economische ineenstorting. “Vandaar de val waarin Europa zich bevindt,” concludeert Anderson: “het kan noch vooruit noch achteruit.” Dus, voor “internationale vrede, mensenrechten, sociale solidariteit, economische groei is de oogst behoorlijk schraal.”

Hits: 67

Dit delen:

[Facebook](#)

[Twitter](#)

Voetnoten

1. Er wordt hier verwezen naar de zaak Van Gend & Loos in 1963, waar in een pietluttig handelsgeschilletje de prioriteit van het Europees recht werd afgekondigd. Zie bv. [De zanderige ondergrond van de Europese rechtsorde](#) [Noot van de vertaler]
 2. Hier gaat het over de zaak Costa-ENEL.[Noot van de vertaler]
-