

Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie

Nederland op de Europese
politieke assen

Clingendael Rapport

Hedwich van der Bij
Jan Rood



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie

Nederland op de Europese politieke assen

Hedwich van der Bij
Jan Rood

Clingendael Rapport
Juni 2016

Juni 2016

© Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

Coverfoto: © Flickr.com / doegoex

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut Clingendael.


Over de auteurs


Hedwich van der Bij, research fellow Instituut Clingendael .

Jan Rood, senior research fellow Instituut Clingendael.

The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 @clingendael83

 The Clingendael Institute

Email: info@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl/>

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Het veranderende Europese speelveld	7
2.1	De verbreding en verdieping van de Europese Unie	7
2.2	De rol van de Europese instellingen	9
2.3	De toenemende complexiteit van het Europese coalitiespel	10
2.4	De rol van kleinere lidstaten	11
3	Vormen van structurele samenwerking in de EU	13
3.1	Territoriale coalities	14
3.2	Thema-specifieke coalities	27
4	Structurele samenwerking: fictie of realiteit?	32
4.1	De huidige situatie	32
4.2	Ontwikkelingen binnen het proces van coalitievorming	34
4.3	De toekomst	38
5	Nederlandse positionering in het Europese coalitiespel	40
5.1	Pragmatisme als leidraad	40
5.2	Risico's en kansen	43
	Bijlage I Stemgewicht van de lidstaten	47
	Bijlage II Overzicht bbp en koopkracht in EU-lidstaten	49

1 Inleiding

Vraagstelling

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is of en in hoeverre in de Europese Unie sprake is van *structurele c.q. geïnstitutionaliseerde samenwerkingspatronen* tussen lidstaten; d.w.z. meer of minder vaste coalities waarbij lidstaten door (voor-)overleg, afstemming en samenwerking hun positie in het EU-besluitvormingsproces pogen te versterken. Een vervolgvraag is wat dergelijke samenwerkingsverbanden voor het Nederlands opereren binnen de EU betekenen. Is Nederland een speler in dit coalitiespel of is het een buitenstaander?

Onderzoek naar coalitiepatronen in de EU is vaak gericht op de uitkomst van stemmingen in de Raad. Hoewel dit een beeld geeft van het uiteindelijk resultaat van de onderhandelingen, biedt het geen inzicht in het *proces* van de vorming en totstandkoming van meerderheden c.q. besluiten. Dat speelt zich in belangrijke mate af in de fasen voorafgaand aan de formele eindfase van besluitvorming in de Raad. Juist tijdens deze voorfasen van het besluitvormingsproces kunnen gestructureerde vormen van samenwerking een rol van betekenis spelen.¹ Om inzicht te krijgen in de rol van gestructureerde vormen van samenwerking tussen lidstaten – territoriaal dan wel thema-specifiek – wordt in deze discussiepaper daarom in het bijzonder gekeken naar coalitiepatronen in de voorfase van de besluitvorming. Hierbij wordt verondersteld dat naast de fase ook het niveau – d.w.z. ambtelijk, diplomatiek en/of politiek – en vanzelfsprekend het beleidsterrein bepalend zijn voor de wijze van samenwerking tussen lidstaten.

1 Zo stelt Madeleine Hosli op basis van onderzoek naar stemmingen in de Raad dat traditionele territoriale coalities – zoals de Benelux Politieke Samenwerking – aan kracht verliezen. Anderzijds stellen Elgström e.a. op grond van onderzoek naar de voorfase én de besluitvormingsfase in de Raad, dat zowel territoriale samenwerking als cultureel verwantschap (noord-zuid dimensie) nog steeds bepalend is voor coalitievorming in de EU. Zie: Madeleine Hosli, 'Coalitions and power: Effects of qualified majority voting in the Council of the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 34(1996)2, p. 255-273; Ole Elgström e.a., 'Coalitions in European Union Negotiations', in: *Scandinavian Political Studies*, 24(2001)2, p. 118.

Aanleiding

Deze vraagstelling is om een drietal redenen relevant en actueel. *Ten eerste* is er de toegenomen *noodzaak* voor lidstaten tot coalitievorming tijdens het raadstraject. Nu zijn coalities zo oud als de Europese integratie zelf. In de woorden van Janning: “*From its beginnings, European integration has been shaped by coalition structures.*”² Voorbeelden hiervan zijn het Frans-Duitse koppel en de samenwerking tussen de Benelux-landen.³ Sindsdien, en zeker de laatste twee decennia, is het coalitiespel in de EU echter intensiever geworden. Dit is een gevolg van vooral de uitbreiding van de Unie en de ruimere toepassing van besluitvorming bij meerderheid.⁴

Een *tweede* factor betreft de als gevolg hiervan veranderde onderhandelingsdynamiek binnen het raadstraject, die lidstaten dwingt in een vroegtijdig stadium medelidstaten te sonderen om gelijkgezinde partners te vinden. Deze vroegtijdigheid is een voorwaarde voor effectieve beïnvloeding en belangenbehartiging. Als gevolg hiervan is het accent binnen de besluitvorming naar het informele (ambtelijke) *voortraject* verschoven en is de positionering van lidstaten binnen in die fase relevante netwerken belangrijker geworden.

De grotere nadruk op het informele voortraject is, *ten derde*, hand in hand gegaan met een sterker accent op de *bilaterale* relaties tussen de lidstaten, zowel binnen de Brusselse arena als tussen de hoofdsteden: de zogeheten *multi-bi* benadering.⁵ Daarbij is het belang van intensieve relaties met andere lidstaten tijdens het voortraject ook toegenomen doordat steeds meer Europese zaken ‘*Chefsache*’ zijn geworden, met als gevolg dat lidstaten meer en meer contact hebben op (hoog) ‘politiek niveau’. Onderzoek naar (wisselende) coalitiepatronen in de EU moet daarom ook rekening

2 Josef Janning, ‘Building coalitions within the European Union’, in: Josef Janning & Almut Möller (eds.), *(Re-)building coalitions: The role and potential of member states in shaping the future of the EU*, Berlin: DGAP, December 2014 (DGAP analyse 5).

3 Een voorbeeld is het initiatief van de Benelux-landen (Messina, juni 1955) om na het mislukken van het initiatief tot een Europese Defensiegemeenschap (EDG) tot brede economische integratie te komen, wat leidde tot de latere Europese Economische Gemeenschap (EEG).

4 Elgström e.a., ‘Coalitions in European Union Negotiations’, op.cit. noot 1, p. 111-128. Meerderheidsbesluitvorming in de Raad is vooral mogelijk geworden sinds de verdragswijziging middels de Europese Akte medio jaren tachtig. Daarvóór gold op basis van het ‘compromis van Luxemburg’, dat in antwoord op de lege stoel-crisis van de jaren zestig werd overeengekomen dat binnen de Raad op basis van unanimitéit werd besloten.

5 Zo heeft het grotere belang van het informele voortraject binnen het Nederlandse EU-beleid onder de noemer van de *multi-bi*-benadering tot meer aandacht geleid voor het bilaterale traject als onderdeel van multilaterale belangenbehartiging in EU-kader. Zie: IOB, *Strategie bij benadering; Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van EU-besluitvorming (2008-2012)*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB, juli 2014 (IOB Evaluatie nr. 395).

houden met de *verschillende niveaus* waarop lidstaten contact met elkaar onderhouden. Voor technische zaken volstaat doorgaans overleg tussen ministeries en ambassades (ambtelijk en diplomatiek niveau), terwijl voor politiek gevoelige zaken contact tussen regeringsleiders en ministers (politiek niveau) cruciaal is.

Deze ontwikkelingen in onderlinge samenhang hebben ertoe geleid dat, zo wordt van diverse kanten gesteld, binnen de EU sprake is van *sterkere groepsvorming* tussen landen; d.w.z. subgroepen van lidstaten die een meer of minder permanent gestructureerde relatie onderhouden, mede met het oog op het vormgeven en beïnvloeden van de Europese agenda en besluitvorming. Het grotere belang van coalitievorming zou landen ertoe dwingen om in een vroegtijdig stadium hechtere samenwerking aan te gaan. Naast de Frans-Duitse relatie en het Benelux-verband wordt dan o.a. gewezen op de Visegrád-landen en op samenwerking in Baltisch en Noords kader.

Begrippen

In antwoord op de vraag of en in hoeverre dergelijke meer structurele samenwerkingsverbanden een rol spelen binnen de beschreven onderhandelingsdynamiek, wordt in deze paper, in navolging van Ilze Ruse, onderscheid gemaakt tussen *thema-specifieke* en *territoriale* coalities enerzijds en *ad hoc*-coalities anderzijds (zie tabel 1).⁶ Thema-specifieke coalities bestaan uit lidstaten die op basis van gelijkgezindheid – op specifieke beleidsterreinen of onderwerpen – structureel met elkaar samenwerken. Coalities kunnen ook primair territoriaal zijn, waarbij structureel informatie wordt gedeeld en samenwerking wordt gezocht tussen aangrenzende landen. De Visegrád-groep, de samenwerking tussen de Noordse en Baltische landen en de Benelux Politieke Samenwerking zijn voorbeelden hiervan. Verder kan de samenwerking ook door *strategische* overwegingen zijn ingegeven. Dit geldt vooral voor de Frans-Duitse as, geïnstitutionaliseerd in o.a. het Blaesheim-overleg, die op vele momenten een beslissende rol heeft gespeeld en speelt binnen de EU. Kern van deze coalitievormen is dat zij in meer of mindere mate stabiel en geïnstitutionaliseerd zijn, waardoor zij zich onderscheiden van *ad hoc*-samenwerking. Dergelijke groepsvorming, in samenhang met het belang van de bilaterale relaties, is daarmee een *integraal* onderdeel van het multilaterale onderhandelingsproces binnen de EU.

6 Ilze Ruse, *(Why) do neighbours cooperate? Institutionalized coalitions and bargaining power in EU Council negotiations*, Opladen: Budrich Unipress Ltd, 2013.

Tabel 1 Coalitievormen in de EU⁷

Coalities		Institutionalisering: Stabiliteit en frequentie van de samenwerking	Gedeelde achtergrond: belangen, ideologie, cultuur, geografische ligging	Andere kenmerken
Ad hoc-coalities		Korte termijn, instabiel	Gelijkgezind op specifieke kwesties	Samenwerking eindigt als dossier m.b.t. specifieke kwestie is afgehandeld.
Structurele coalities	Territoriale coalities	<ul style="list-style-type: none"> Vast, stabiel Geregeld geplande bijeenkomsten, geformaliseerde structuren en procedures 	Geografische ligging, culturele verwantschap	Samenwerking op verschillende kwesties mogelijk. Stabiel in de sfeer van de politieke ruimte.
	Thema-specifieke coalities	<ul style="list-style-type: none"> Vast, stabiel tijdens dossier Geplande bijeenkomsten indien nodig, minder formele structuren en procedures 	Gelijkgezind op specifieke beleids-terreinen	Samenwerking op bepaald beleidsterrein met gelijkgezinde actoren. Kan geactiveerd worden als bepaald dossier op de agenda komt.

Zoals de horizontale as in tabel 1 laat zien, definieert Ruse *structurele* territoriale en thema-specifieke coalities voornamelijk op basis van de mate van *institutionalisering* én *gedeelde achtergrond* van coalitiepartners. De mate van *institutionalisering* is af te meten aan regelmatig, terugkerend overleg tussen dezelfde landen. Als een groep een specifieke naam draagt, wijst dit bovendien op erkenning van buitenaf. Daarnaast hebben sterk geïnstitutionaliseerde coalities meer geformaliseerde structuren en procedures, wat zich bijvoorbeeld uit in gedeelde instituties, gezamenlijke vertegenwoordiging in de Raad en het regelmatig opstellen van gezamenlijke non-papers of een gedeelde agenda. Ten tweede wordt een structureel samenwerkingsverband gekenmerkt door de *gedeelde achtergrond* van coalitiepartners, waarbij gelijkgezindheid op grond van cultuur, geografische ligging, ideologie of gedeelde belangen voorop staat. Samenwerking tussen gelijkgezinde lidstaten leidt echter niet automatisch tot gelijk stemgedrag in de Raad. Zo wijst Veen er op dat lidstaten gedeelde interesses kunnen hebben op een bepaald beleidsterrein, maar in de uitwerking ervan op specifieke kwesties van mening kunnen verschillen.⁸

⁷ Ruse, *(Why) do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 85-86.

⁸ Tim Veen, *The political economy of collective decision-making*, Berlin: Springer Verlag, 2011, p. 124; Ruse, *(Why) do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 76.

Het effect van structurele coalities is dus niet noodzakelijkerwijs af te meten aan een gezamenlijk standpunt in de Raad (output-coalitie). Het aangaan ervan wordt veeleer ingegeven door de wens informatie, expertise en (technische) kennis te delen (input-coalitie), in het bijzonder tijdens de informele voorfasen van de besluitvorming. Een aanname is bovendien dat meer geïnstitutionaliseerde coalities sneller optreden van lidstaten in de voorfase van het Europese besluitvormingsproces faciliteren doordat in die fase de posities van lidstaten minder zijn 'uitgehard' en daardoor makkelijker te beïnvloeden zijn.⁹

Doelstelling, opzet en methode

Dit onderzoek tracht de verschillende structurele coalitiepatronen in de EU in kaart te brengen als onderdeel van het (veranderende) Europese speelveld. Hierbij wordt specifiek gekeken naar het belang en de betekenis van meer of minder gestructureerde territoriale en thema-specifieke coalities, zoals hiervoor omschreven; dit vanuit het bredere patroon van samenwerking en besluitvorming binnen de Unie. In hoeverre is er sprake van dit type samenwerkingsverbanden, op welke 'assen' doen deze zich voor en welke landen zijn onderdeel ervan? Een vervolgvraag is wat de kracht van deze vormen van samenwerking is. Zijn zij effectief in het bepalen van de Europese agenda en het beïnvloeden van de besluitvorming en in welke fase zijn zij actief? En wat betekent hun optreden voor Nederland? Heeft Nederland aansluiting bij deze samenwerkingsverbanden of laat het kansen onbenut? Dient Nederland meer strategisch ten opzichte van deze verbanden te opereren?

In antwoord op deze vragen wordt allereerst het veranderende Europese speelveld in kaart gebracht. Hierbij staat de vraag centraal waarom coalitie- en groepsvorming in de huidige EU belangrijk is. Vervolgens wordt ingegaan op diverse vormen van meer gestructureerde samenwerking binnen de EU – territoriaal en thema-specifiek – en wordt besproken hoe deze in de praktijk van de Europese besluitvorming opereren. Aansluitend wordt de vraag behandeld wat, mede in het licht van recente en toekomstige ontwikkelingen, de (potentiële) betekenis is van dergelijke samenwerkingsverbanden. Tot slot wordt in het bijzonder gekeken naar het opereren van Nederland binnen het Europese coalitiespel. Wat karakteriseert het Nederlands optreden en waar liggen mogelijk nog kansen om de onderhandelingspositie van Nederland te versterken?

Het functioneren van structurele thema-specifieke en territoriale coalities is mede door het informele karakter van het overleg niet eenvoudig in kaart te brengen. Om toch inzicht te krijgen in de aard en kracht van coalities, brengt dit onderzoek daarom de

9 Zie: Ruse, *(Why) do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 170; IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 149.

verschillende structurele thema-specifieke en territoriale coalities in de EU in kaart aan de hand van literatuurstudie en semigestructureerde interviews.¹⁰ Hiertoe is contact opgenomen met academici, leden van de permanente vertegenwoordiging bij de EU uit verscheidene lidstaten (Coreper I en Coreper II), ambassadeurs en vertegenwoordigers afkomstig uit diverse hoofdsteden en, in Den Haag, met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Algemene Zaken. De interviewvragen waren gericht op het veranderende Europese speelveld, de structurele thema-specifieke en territoriale coalities in de EU, en de plaats van Nederland als coalitiepartner binnen de Unie.

10 Alle interviews hebben onder *Chatham House Rule* plaatsgevonden en zijn derhalve anoniem.

2 Het veranderende Europese speelveld

De veranderde onderhandelingsdynamiek, met een sterker accent op het *informele voortraject* en *coalitievorming*, is, zoals hiervoor kort aangestipt, het gevolg van een aantal ontwikkelingen binnen de EU. In dit hoofdstuk wordt in het bijzonder ingegaan op het effect van de verbreding en verdieping van de Unie; op de rol van de Europese instellingen; de toenemende complexiteit van het spel van coalitievorming; en de positie van kleinere lidstaten.

2.1 De verbreding en verdieping van de Europese Unie

Een eerste ontwikkeling betreft de uitbreiding van de Unie tot nu 28 lidstaten. De uitbreiding impliceert niet alleen dat het relatieve gewicht van landen afneemt; van groter belang is dat met meer landen moet worden onderhandeld, waarbij in het formele traject de tijd ontbreekt om daadwerkelijk onderhandelingen te voeren. Ingevolge het reglement van de Raad worden gelijkgezinde landen bovendien geacht gezamenlijk voorstellen te doen en zich door één woordvoerder te laten vertegenwoordigen.¹¹ Dit dwingt landen ertoe intensiever gebruik te maken van de ambtelijke voorportalen en van bilateraal vooroverleg tussen de hoofdsteden.

Een belangrijke katalysator hierbij is de introductie midden jaren tachtig en sindsdien steeds ruimere toepassing van meerderheidsbesluitvorming (*Qualified Majority Voting* - QMV) in de Raad. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt QMV op het overgrote deel van de dossiers toegepast in het kader van de normale wetgevingsprocedure. Dit betekent dat nu in 80 procent van de gevallen besluitvorming bij meerderheid van toepassing is.¹² Onder de regel van QMV is het individuele stemgewicht van elke lidstaat te gering om beslissende invloed te kunnen uitoefenen op de raadsonderhandelingen. Coalitievorming is zodoende een noodzakelijke '*power-pooling strategy*', gericht op versterking van de onderhandelingspositie van

11 Besluit van de Raad van 22 maart 2004 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (2004/338/EG,Euratom), Bijlage IV Werkmethoden voor een uitgebreide Raad.

12 Council of the EU, 'Voting system: Qualified majority'. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>.

lidstaten.¹³ Weliswaar bestaat er in de Raad een sterke hang naar consensus, oftewel compromisvorming op basis van zo breed mogelijke steun onder de lidstaten,¹⁴ maar hoewel consensus eensgezindheid suggereert, is het toch altijd de vraag wie het meeste heeft moeten inleveren bij een bepaald compromis. Tegelijkertijd geldt *'the shadow of the vote'*, d.w.z. het risico dat het toch tot een stemming komt. Dit noodzaakt landen om, met het oog op het vormen van winnende meerderheden of blokkerende minderheden, coalities aan te gaan, c.q. om via het vroegtijdig mobiliseren van zo breed mogelijke steun optimale invloed op het uiteindelijke compromis uit te oefenen.¹⁵ Daarnaast lijkt de praktijk van consensusvorming in een steeds *grotere* Unie waarbinnen sprake is van scherpere tegenstellingen onder druk te staan,¹⁶ wat het nog belangrijker maakt om in een vroegtijdig stadium medestanders te mobiliseren.

Het coalitiespel wordt daarbij mede geconditioneerd door de stemverhoudingen in de Raad. Een blokkerende minderheid moet uit minimaal vier lidstaten bestaan, die meer dan 35% van de Europese bevolking vertegenwoordigt. Een winnende meerderheid vereist 16 lidstaten, die ten minste goed is voor 65% van de Europese bevolking.¹⁷ De 'grote zes' – d.w.z. Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Polen – vertegenwoordigen ruim 70% van de Europese bevolking en voldoen daarmee als groep aan het bevolkingscriterium. Overigens laat de praktijk zien dat de grote zes het veelal en op tal van dossiers met elkaar oneens zijn, zeker in de voorfase van de besluitvorming. Van groepsoptreden is hier dan ook geen sprake.

Maar hoe dan ook betekent dit dat de 22 kleinere lidstaten met hun beperkte bevolkingsaandeel zonder steun van grote lidstaten onvoldoende stemgewicht hebben voor een winnende meerderheid of zelfs een blokkerende minderheid.¹⁸ Daartegenover

13 Ilze Ruse, 'The bargaining power of territorially constituted institutionalised coalitions in EU Council negotiations', in: *Journal of Contemporary European Negotiations*, 8(2012)3, p.322.

14 Ondanks de recente uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming naar 40 nieuwe beleidsterreinen, waaronder landbouw, energie, immigratie en de EU-fondsen, is overgaan tot stemming nog steeds een uitzondering.

15 Coalitievorming speelt ook een rol –maar minder nadrukkelijk bij besluitvorming bij unanimitie. In dit geval wordt naar partners gezocht om zo bij het uitspreken van een veto isolement en reputatieschade te vermijden.

16 Zo werd in 2015 op een politiek gevoelig dossier van de consensusregel afgeweken, toen in de Raad op basis van QMV en zonder de steun van Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Roemenië een besluit werd genomen over de herverdeling van vluchtelingen.

17 Voor een blokkerende minderheid is 55% van het aantal lidstaten nodig. Sinds Kroatië op 1 juli 2013 is toetreden als achtentwintigste lidstaat van de EU, is het aantal lidstaten voor een blokkerende minderheid gegroeid van 15 naar 16. Zie: Council of the EU, 'Voting system: Qualified majority'. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>.

18 Bij een gezamenlijk optreden vertegenwoordigen de 22 kleine en middelgrote lidstaten slechts 29,65% van de Europese bevolking.

staat dat de grote landen op hun beurt de kleinere lidstaten nodig hebben, en wel om aan het voor een meerderheid vereiste minimumaantal van 16 lidstaten te kunnen voldoen.¹⁹ Onder de regel van meerderheidsbesluitvorming is coalitievorming derhalve een vereiste. Daarbij nemen de grote lidstaten een speciale positie in: coalitievorming zonder steun van enkele grote lidstaten, in het bijzonder Duitsland en Frankrijk, is tot mislukken gedoemd.

Gegeven de noodzaak om (breed samengestelde) coalities aan te gaan, betekent het bovenstaande dan ook dat vroegtijdig inzicht in de standpunten van anderen en daarmee het onderhouden van goede (bilaterale) relaties essentieel is. Een omstandigheid die in samenhang met de uitbreiding wederom het belang van de informele voorfase onderstreept.

2.2 De rol van de Europese instellingen

Ook de meer prominente rol van de Europese Raad (ER), als instelling die betrokken is bij alle belangrijke besluiten en de afgelopen jaren vooral als crisismanager heeft geopereerd, is een factor die de betekenis van informele en bilaterale contacten met het oog op coalitievorming heeft versterkt.²⁰ In de Europese Raad is consensus de normale procedure, waarbij niet wordt gestemd maar wordt overlegd tot iedereen het met het voorstel eens is. De ER is ook een bij uitstek *politiek* orgaan, waar ter voorbereiding van een bijeenkomst contact tussen de hoofdsteden op het hoogste politieke niveau regel is. De betekenis van informeel overleg voorafgaand aan een Europese Raad is bovendien nog groter in tijden van crisis, wanneer vaker *'summits'* plaatsvinden en de tijdsdruk hoog is. Binnen de ER spelen de grote lidstaten, in het bijzonder Duitsland en Frankrijk, een centrale rol. De grote lidstaten weten elkaar dan ook vaak te vinden tijdens informeel vooroverleg; een praktijk die volgens sommigen nog eens versterkt is door de aanstelling van een vaste voorzitter van de ER. Nu steeds meer onderwerpen *'Chiefsache'* zijn geworden, is het voor lidstaten dan ook van groot belang op het niveau van de ER zodanige contacten te hebben, dat in een vroegtijdig stadium standpunten kunnen worden ingebracht en afgestemd. Een neveneffect hiervan is dat de betekenis van het informeel vooroverleg tussen sherpa's (de ambtelijke contactpersonen) is toegenomen.

19 Zie bijlage I: 'Stemgewicht van de lidstaten'.

20 Dit geldt in het bijzonder voor direct contact tussen de hoofdsteden. Arjan Uilenreef wijst erop dat bilateraal contact via ambassades – uitgezonderd die in de grote lidstaten – geen rol van betekenis speelde bij de begrotingsonderhandelingen. De contacten waren rechtstreeks tussen de betrokken departementen in de hoofdsteden. Zie o.a.: Arjan Uilenreef, "Multiple bilateralism" within the European Union: the Dutch coalition-building network during the budget negotiations, in: *Journal of Common Market Studies*, 54(2016)2, p. 426-443.

De institutionele dynamiek beperkt zich echter niet tot de ER. Al enige tijd is sprake van een sterkere politisering van de Europese Commissie, in die zin dat de Commissie een duidelijker politiek profiel nastreeft en op basis daarvan haar positie binnen het Brusselse krachtenveld tracht te markeren. Met het aantreden van de nieuwe commissie onder leiding van ‘*Spitzenkandidat*’ Juncker heeft deze ontwikkeling een extra stimulans gekregen. In samenhang met de sterkere profilering door en meer zeggenschap voor het Europees Parlement (vooral na het Verdrag van Lissabon) betekent dit voor individuele lidstaten – en de kleinere lidstaten voorop – dat zij geen andere keuze hebben dan zich deze nieuwe werkelijkheid aan te passen. Effectieve belangenbehartiging vereist nu samenwerking tussen lidstaten binnen de Raad en de Europese Raad, maar ook intensiever contact met de Commissie én het Europees Parlement.²¹

2.3 De toenemende complexiteit van het Europese coalitiespel

Het coalitiespel is ook ingewikkelder geworden als gevolg van de maatregelen die genomen zijn in antwoord op de recente opeenvolgende crises binnen de EU. Met de start van de Eurocrisis werd bijvoorbeeld duidelijk hoezeer de Eurolanden met elkaar vervlochten zijn geraakt – en dus wel *moeten* samenwerken. Als gevolg van de maatregelen genomen ter bezwering van de Eurocrisis zijn dan ook duidelijker twee gescheiden overlegcircuits ontstaan: dat van de 28 lidstaten in EU-verband en dat van de 19 Eurolanden.²² Daarnaast is door de crises de rol van sommige EU-instellingen ook verstevigd op een aantal politiek gevoelige onderwerpen, zoals begrotingsbeleid en banktoezicht. Hierbij is het zwaartepunt van de besluitvorming naar Brussel en Frankfurt verschoven, met een zwaardere stem voor de Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Commissie en het Europees Parlement. Verder hebben de crises ook nieuwe scheidslijnen en tegenstellingen binnen de EU aan het licht gebracht. Voor individuele lidstaten betekent dit dat, waar grote belangen op het spel staan, zij op een complexer Europees speelveld nog sterker genoodzaakt zijn coalities te smeden, willen zij hun belangen effectief behartigen.

21 De noodzaak coalities aan te gaan geldt ook meer en meer voor nationale parlementen onderling. Zo benadrukt het rapport ‘*Voorop in Europa*’, opgesteld door het ex-Tweede Kamerlid René Leegte, het belang van vroegtijdig gezamenlijk optreden van nationale parlementen om zo invloed te kunnen uitoefenen op Europese besluitvorming. Zie: René Leegte, *Voorop in Europa; Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie* (Eindrapport rapporteurschap ‘Democratische legitimiteit’), Den Haag: Tweede Kamer, mei 2014.

22 O.a. aan Britse kant bestaat de vrees dat de 19 Eurolanden binnen de voltallige ministerraad als groep zullen optreden en zo in staat zullen zijn hun wensen op te leggen aan de niet-euroleden. Onder de regels van QMV vormen de 19 Eurolanden nu al een gekwalificeerde meerderheid.

Tegelijkertijd wordt de complexiteit van Europese besluitvorming versterkt door een veelal kritischer thuisfront en grotere betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming. Om de democratische legitimiteit van het Europese besluitvormingsproces te vergroten, heeft het Verdrag van Lissabon een grotere rol gegeven aan nationale parlementen via de gele en oranje kaart-procedure.²³ Als resultaat van de onderhandelingen over aanpassing van de relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU is nu ook een rode kaart geïntroduceerd. Als 55% van de parlementen in de 28 lidstaten zich tegen een Europees wetsvoorstel uitspreekt, kan het worden ingetrokken of aangepast.²⁴ Nationale parlementen krijgen hiermee in potentie meer zeggenschap in Brussel. In theorie zou deze ontwikkeling moeten zorgen voor meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid van nationale parlementen bij Europese besluitvorming, maar het kan ook leiden tot meer druk op het onderhandelingsproces, dit vanwege de smallere onderhandelingsruimte en het tragere besluitvormingsproces met meerdere actoren. Omdat de afgelopen zes jaar de gele kaart maar driemaal is toegepast en de oranje kaart zelfs nog nooit is getrokken, zal de uiteindelijke invloed van de rode kaart-procedure op het Europese besluitvormingsproces zich in de praktijk nog moeten bewijzen.

2.4 De rol van kleinere lidstaten

Deze veranderde context vormt voor alle lidstaten een uitdaging. Maar dat geldt wel in het bijzonder voor de kleinere lidstaten. Door hun beperkter middelen zijn zij vaak gedwongen prioriteiten te stellen en hun 'gevechten' zorgvuldig uit te kiezen. In tegenstelling tot de grote landen zijn zij bovendien niet onmisbaar om tot samenwerking te komen.²⁵ Gegeven hun qua bevolkingsomvang geringere stemgewicht en hun veelal mindere politieke massa zijn zij hoe dan ook minder in staat om de besluitvorming te beïnvloeden. Voor kleinere lidstaten is het ook moeilijker binnen de Europese Raad

23 De gele kaart, die slechts twee keer is toegepast, houdt in dat een derde van de nationale parlementen een voorstel in strijd acht met het subsidiariteitsbeginsel, waarna de Commissie haar voorstel moet herzien. Een oranje kaart, die nog nooit is getrokken, betekent dat de Commissie op verzoek van ten minste de helft van de nationale parlementen haar voorstel intrekt, tenzij met redenen wordt aangegeven waarom het gehandhaafd moet worden. De Raad en het Europees Parlement kunnen in dit geval ook verklaren het voorstel niet verder in behandeling te nemen.

24 Als 55% van de parlementen zich uitspreekt tegen een wetgevingsvoorstel op grond van het subsidiariteitsbeginsel, dan zal dat voorstel met de daar tegen ingebrachte bezwaren op de agenda van de Raad worden geplaatst. De Raad zal de behandeling van het voorstel stopzetten, totdat het voorstel is aangepast teneinde tegemoet te komen aan de geuite bezwaren. Zie: Aalt Willem Heringa, 'De Brexit en het besluit/de besluiten van 19 februari 2016'. <http://law.maastrichtuniversity.nl/newsandviews/de-brexite-en-het-besluit-de-besluiten-van-19-februari-2016/#sthash.2L9gy5bp.dpuf>.

25 Peter van Grinsven & Jan Rood, 'Nederland in een Unie van 25-plus: strategische samenwerking noodzaak', in: *Internationale Spectator*, 59(3005)7/8, p. 370.

als besluitvormer ‘in laatste instantie’ een besluit te blokkeren. Kleinere lidstaten beschikken, tot slot, gegeven hun geringe administratieve capaciteiten en daarmee beperkter beleidsagenda over minder mogelijkheden om binnen het Europese onderhandelingspel gebruikelijke technieken als ‘*side payments*’ en ‘*linkage strategies*’ toe te passen, teneinde zo tot ‘*package deals*’ te komen. Tegelijkertijd worden zij geconfronteerd met grote lidstaten die elkaar in het vooroverleg hebben weten te vinden. Voor de kleinere lidstaten is het derhalve nog belangrijker om in een vroegtijdig stadium op voor hen belangrijke onderwerpen contacten aan te gaan en coalities te vormen.

Door coalities aan te gaan met meer of minder gelijkgezinde landen kunnen lidstaten – kleine in het bijzonder – hun ‘*structural deficiencies*’ (ten dele) compenseren en hun relatieve invloed op het onderhandelingspel vergroten. Daarbij gaat het om de bundeling van capaciteiten; het delen van informatie, expertise en kennis; het participeren in relevante netwerken, et cetera. Daarmee is ook aangegeven dat het bij coalitievorming en het verwerven van invloed om meer gaat dan de relatieve stemgewichten van individuele lidstaten. Juist in het informele voortraject spelen factoren als (persoonlijke) reputatie, kennis en expertise, alsmede netwerkkapitaal een cruciale rol.²⁶

De veronderstelling bij dit alles is dat wie op dit veranderende en complexe speelveld kan rekenen op ‘vaste’ partners, in de vorm van structurele en intensieve samenwerking met andere lidstaten, op ‘voorsprong’ staat bij het beïnvloeden van de besluitvorming. Bij stabiele coalities en sterk geïnstitutionaliseerde samenwerking kan in het bijzonder het onderling begrip en vertrouwen tussen lidstaten groeien, wat onderlinge informatie-uitwisseling, het delen van expertise en het vormen van coalities kan bevorderen. Het volgende hoofdstuk beschrijft welke vormen van structurele samenwerking tussen lidstaten in de dagelijkse praktijk onderscheiden kunnen worden.

26 Lidstaten hebben een breed scala aan strategieën tot hun beschikking, die naast, in het kader van of in plaats van coalitievorming kunnen worden ingezet om invloed te verwerven. Binnen dit palet aan strategieën kunnen kleinere lidstaten hun nadelen ten dele compenseren door het aangaan van “*institutionalized coordination on a regional basis and strategic partnerships with bigger states*”. Zie: Diana Panke, *The influence of small states in the EU: structural disadvantages and counterstrategies*, Dublin: Dublin European Institute, 2008 (DEI Working Paper 08-3), p. 8.

3 Vormen van structurele samenwerking in de EU

In hoeverre werken lidstaten structureel met elkaar samen? Zijn binnen de EU vaste groepen van lidstaten actief, die elkaar in het proces van coalitievorming structureel weten te vinden? In antwoord hierop is het uitgangspunt dat binnen de EU een veelheid aan scheidslijnen te onderscheiden valt, waarop landen van opvatting verschillen en in sommige gevallen tegenover elkaar staan. Zo is er bijvoorbeeld de Noord-Zuid-en Oost-West-dimensie; nieuwe versus oude lidstaten; de nettobetalers versus netto-ontvangers; Eurolanden en niet-Eurolanden; Atlantisch georiënteerde lidstaten tegenover lidstaten die meer gericht zijn op het continent; vrijhandels- en marktgerichte landen tegenover meer protectionistische en interventieïstische lidstaten; of lidstaten met een voorkeur voor intergouvernementele samenwerking versus lidstaten die een meer federaal Europa voor ogen hebben.

Wie dit brede pallet aan thema's, belangen en ideologieën inkleurt aan de hand van de feitelijke opstelling van lidstaten bij concrete (wets-)voorstellen, komt al snel tot de conclusie dat er binnen de EU geen sprake is van een dominant coalitiepatroon; d.w.z. een scheidslijn waarop consequent *dezelfde* (groepen van) lidstaten op een breed geheel van dossiers tegenover elkaar staan. In de praktijk varieert de opstelling van lidstaten per dossier en zij is derhalve 'thema-specifiek'. Daarmee is met zoveel woorden gezegd dat landen zich, afhankelijk van het onderwerp, in verschillend samengestelde kampen bewegen, c.q. zich op verschillende zijden van het strijdtoneel bevinden. Er is dus geen sprake van rigide scheidslijnen maar van fluïde patronen, waarbij sprake is van '*cross-cutting cleavages*'; van elkaar overlappende scheidslijnen. Een constatering die ten grondslag ligt aan de stelling dat het spel van coalitievorming binnen de EU een spel van *wisselende coalities* is: '*the issue defines the coalition*'.²⁷

Deze wisselende coalities sluiten echter niet uit dat in het proces van de *vorming* van coalities en meerderheden landen structureel met elkaar samenwerken op specifieke dossiers c.q. een breder samenhangend pakket aan dossiers dan wel langs territoriale lijnen. De dagelijkse praktijk laat inderdaad zien dat groepen van lidstaten structureel met elkaar samenwerken teneinde zo meer invloed uit te kunnen oefenen op het Europese besluitvormingsproces. Om de diverse structurele samenwerkingsvormen binnen de EU in kaart te brengen, wordt in dit hoofdstuk op grond van voorgaand

27 Dit als variant op de uitspraak van de toenmalige Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld ten tijde van de interventie in Afghanistan (oktober 2001): "the mission defines the coalition".

onderzoek onderscheid gemaakt tussen territoriale en thema-specifieke coalities (zie tabel 1).

3.1 Territoriale coalities

Territoriale coalities worden gekenmerkt door regulier vooroverleg over de Europese agenda tussen een vaste groep aan elkaar grenzende landen. Hiermee onderscheiden territoriale coalities zich van lossere regionale *samenwerkingsverbanden* in de EU, zoals het *Central European Initiative* of het *Northern Future Forum*. Het aantal territoriale coalities met een hoge(re) mate van institutionalisering is op één hand te tellen: de Frans-Duitse as, de Benelux Politieke Samenwerking, de Visegrád-groep en de samenwerkingsverbanden in Noord-Europa en de Baltische zee-regio.²⁸ Ook de Weimar-samenwerking tussen Frankrijk, Duitsland en Polen is gericht op de EU-agenda, maar hier vinden geen reguliere ontmoetingen voorafgaand aan Europese raadsbijeenkomsten plaats. Vanwege het bijzondere karakter van de Weimar-driehoek, wordt dit samenwerkingsverband ook besproken in dit hoofdstuk.

Frans-Duitse samenwerking

“In terms of cooperation with the 28 EU member states, the Franco-German partnership holds a particularly prominent position because of its history, intensity and special institutional architecture,” zo valt op de website van het Duitse ministerie van buitenlandse zaken te lezen.²⁹ Deze hechte samenwerking vindt haar oorsprong in de Frans-Duitse toenadering na de Tweede Wereldoorlog en is in het bijzonder gebaseerd op het Élysée-verdrag van 1963 – ook bekend als het Verdrag van de Vriendschap – waarmee beide landen de onderlinge naoorlogse verzoening bezegelden. In dit verdrag verplichten beide landen zich om elkaar te consulteren voorafgaande aan elke besluitvorming over alle belangrijke buitenlands-politieke aangelegenheden, waaronder kwesties betreffende de Europese integratie. Tevens werd bepaald dat de beide landen elkaar minstens twee keer per jaar op het hoogste politieke niveau zouden ontmoeten tijdens de Frans-Duitse toppen. De ministers van buitenlandse zaken, die een belangrijke coördinerende rol kregen toebedeeld, zouden elkaar minstens viermaal per jaar ontmoeten om zaken van gemeenschappelijk belang te bespreken. Deze

28 De Frans Duitse samenwerking is eigenlijk geen coalitie, maar een alliantie. Zie: Arjan Uilenreef, 'Adieu Benelux, Valkommen Norden? Nederland en regionale allianties in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, 68(2014)1, p. 34-38.

29 Federal Foreign Office, The commissioner for Franco-German cooperation. http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/Koordinatoren/D-FRA-Koordinator/D-FBeauftragter_node.html.

ontmoetingen vormen het topje van een uitgebreid politiek en ambtelijk overlegcircuit, waarbij vanaf het begin ook andere ministers betrokken waren.³⁰

Op basis van het Élysée-verdrag is de Frans-Duitse samenwerking geïntensiveerd, uitgebreid en geïnstitutionaliseerd, waardoor de samenwerking feitelijk alle beleids- en onderwerpen raakt die tussen beide landen in EU-verband spelen.³¹ Allereerst is het aantal deelnemers aan de halfjaarlijkse topontmoetingen in de loop der jaren sterk uitgebreid; een ontwikkeling die de thematische verbreding van de te bespreken onderwerpen weerspiegelt. Bij de viering van het veertigjarig bestaan van het Élysée-verdrag is deze ontwikkeling geformaliseerd door de instelling van een gemeenschappelijke *Frans-Duitse ministerraad*, die onder leiding van de Duitse bondskanselier en de Franse president tweemaal per jaar bijeenkomt.³² Deze bijeenkomsten worden afgesloten met een formele slotverklaring waarin de afspraken over wederzijds samenwerken worden vastgelegd. Naast de formele ontmoetingen in het kader van de ministerraad vinden sinds 2001 onder de noemer van het *Blaesheim-proces* ook zeer frequent informele ontmoetingen plaats tussen de Frans president en Duitse bondskanselier, de Frans premier en de ministers van buitenlandse zaken – in het bijzonder in de aanloop naar bijeenkomsten van de Europese Raad.³³ Dit Blaesheim-proces is feitelijk in de plaats gekomen van de bilaterale topontmoetingen in het kader van het Élysée-verdrag. Tevens is er sprake van een zeer intensieve ambtelijke samenwerking, o.a. ter voorbereiding van de ministerraden. Die samenwerking vindt plaats op diverse niveaus, in de vorm van gezamenlijke werkgroepen en comités, waarbij beide landen ook veelvuldig gebruik maken van wederzijdse detacheringen van diplomaten en andere ambtenaren.³⁴

Vergeleken met andere voorbeelden van structurele samenwerking tussen EU-lidstaten, is de Frans-Duitse samenwerking zonder twijfel de meest hechte en unieke vorm van samenwerking. Qua mate van institutionalisering, frequentie van overleg, de niveaus

30 Naast de buitenlandse politiek in algemene zin werden in het verdrag samenwerking op het terrein van defensie, veiligheid en bewapening, alsmede samenwerking op het vlak van onderwijs en jongeren als speciale aandachtsgebieden genoemd.

31 Zie voor een (historisch) overzicht van de Frans-Duitse samenwerking: Ulrich Krotz & Joachim Schild, *France, Germany and embedded bilateralism from the Élysée Treaty to twenty-first politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

32 Daarnaast zijn er speciale ministerraden voor veiligheid en defensie, economie en financiën, voor cultuur en voor milieu.

33 Sinds 1967 is er in beide landen ook de figuur van Commissaris voor de onderlinge samenwerking, waarbij opvalt dat de plaatsvervanger de andere nationaliteit heeft.

34 De samenwerking strekt zich ook uit tot de parlementen.

waarop wordt gesproken en de breedte van de agenda,³⁵ is de Frans-Duitse as het meest ontwikkeld. Maar het Frans-Duitse samenwerkingsverband ontleent zijn uniciteit naast de historische betekenis ervan, toch vooral aan de onlosmakelijke band met het bredere proces van Europese integratie. Veel meer dan andere voorbeelden van structurele samenwerking vormt het Frans-Duitse koppel een *integraal* onderdeel van de Europese samenwerking. Voortgang daarvan hangt, zo laat de historie zien, keer op keer af van het vermogen van deze beide landen om op het hoogste politieke niveau tot een onderling vergelijk te komen en compromissen te formuleren die ook voor de andere lidstaten acceptabel zijn. Deze rol hebben beide landen vanaf de aanvang van de Europese integratie gespeeld, en die rol heeft nog aan betekenis gewonnen nu steeds meer zaken op het niveau van de Europese Raad worden besproken, in het bijzonder ten tijde van crises.

Frankrijk en Duitsland zijn, kortom, gegeven hun historie, positie en rol, tot elkaar veroordeeld. Dit verklaart in samenhang met de graad van institutionalisering in belangrijke mate de *continuïteit* in de Frans-Duitse samenwerking. Een continuïteit die impliceert dat alhoewel politieke kleur van dan wel persoonlijke chemie tussen de politieke leiders wel degelijk een rol speelt, deze factoren niet zo zwaar wegen dat zij samenwerking en afstemming belemmeren. Beide landen hebben elkaar uiteindelijk te hard nodig. Voor Frankrijk is Europese samenwerking nog altijd een instrument om Duitsland in te bedden en te verankeren; een doelstelling die alleen in samenwerking met Duitsland zelf kan worden verwezenlijkt. Een exclusieve band met Duitsland ondersteunt daarnaast de Franse aanspraak op een leidende rol binnen de EU. Duitsland op zijn beurt hecht aan nauwe samenwerking met Frankrijk om de schijn van een Duitse '*Alleingang*' dan wel dominantie te neutraliseren. Waar Duitsland daarnaast traditioneel een voorstander is van (federale) verdieping van de integratie, weet het ook dat dit doel alleen bereikt kan worden met steun van Frankrijk.

Evenwicht is dan ook het trefwoord in de Frans-Duitse as. Daar zit tegelijkertijd ook het probleem dat deze as de komende jaren onder druk kan zetten, waarbij zij aangetekend dat het einde van deze samenwerking al vele malen is aangekondigd. Dan gaat het primair om de structurele verzwakking van Frankrijk in relatie tot Duitsland.³⁶ Dit proces is ingezet met de Duitse eenwording, is versterkt door de uitbreiding van de EU oostwaarts, waardoor het geografisch zwaartepunt binnen de Unie meer naar Duitsland verschoof, en heeft zich voortgezet als gevolg van de achterblijvende economische groei en structurele economische onevenwichtigheden in Frankrijk. Deze verschuiving

35 Zo werd tijdens de bijeenkomst van de gezamenlijke ministerraad in maart 2015 gesproken over buitenlands beleid; veiligheid en defensie; justitie en binnenlandse zaken; economie en werkgelegenheid; onderwijs en onderzoek; cultuur; en over klimaat. Dit alles vanuit een Europees perspectief.

36 Manuel Duran, 'De tanende invloed van de Franse diplomatie', in: *Internationale Spectator*, 68(2014)12, p. 7-11.

is in alle scherpste aan de oppervlakte gekomen tijdens de afgelopen crises binnen de EU: de financieel-economische rond Griekenland, de geopolitieke rond Oekraïne en de vluchtelingencrisis als gevolg van het conflict in Syrië. Deze crises hebben Duitsland in een leidende rol gekatapulteerd; een rol die het niet wil, maar die het als *'reluctant hegemon'*³⁷ heeft moeten accepteren. Natuurlijk, afstemming met Parijs heeft nog steeds prioriteit.³⁸ Maar duidelijk is dat het initiatief in Berlijn in het *Kanzleramt* ligt, met Frankrijk meer en meer in de rol van volger, waarbij ook zichtbaar is dat beide partijen elkaar op hoofdlijnen wel weten te vinden, maar in de uitwerking van compromissen vaak tegenover elkaar staan. Daarnaast is het de vraag wat de interne politieke ontwikkelingen in beide landen, maar vooral in Frankrijk, voor gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van de as Berlijn-Parijs. Een keuze voor Marine Le Pen als toekomstig Frans president zou de relatie ernstig kunnen belasten.

De Weimar-driehoek

Van geheel andere aard dan de Frans-Duitse as is de samenwerking tussen beide landen en Polen in het kader van de Weimar-driehoek. Deze samenwerking is in 1991, kort na de val van de Muur, op gang gebracht op vooral Duits initiatief. Doel van het initiatief was Polen, vrij geworden van Sovjet-overheersing, te stimuleren in het proces van democratisering en het land dichter bij de Europese Unie te betrekken, teneinde zo nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen.

Met dit doel voor ogen vindt vooroverleg op twee niveaus plaats. Het eerste niveau is dat van de staatshoofden en regeringsleiders. De laatste trilaterale ontmoeting op dit niveau heeft in 2011 plaatsgevonden. Daarnaast ontmoeten de ministers van buitenlandse en Europese zaken elkaar, meest recentelijk in 2014.³⁹

In het bijzonder na de Poolse toetreding tot de EU in 2004 werd ingezet op intensivering van de samenwerking binnen de Weimar-driehoek. In een gezamenlijk verklaring, uitgegeven aan de vooravond van de toetreding, werd de driehoek aangeprezen als *"forum for dialogue and cooperation"* en als een *"force capable of providing an*

37 'Special Report: Germany. Europe's reluctant hegemon', *The Economist*, 15 juni 2013.

<http://www.economist.com/blogs/newsbook/2013/06/special-report-germany>.

38 Het Deauville-akkoord van oktober 2011 tussen bondskanselier Merkel en president Sarkozy is één voorbeeld van de Duitse reflex eerst naar Frankrijk te kijken.

39 Ook is overleg voorzien tussen de ministers van defensie, vindt consultatie tussen vakdepartementen plaats en is sprake van samenwerking tussen de parlementen.

*enlarged Union with new impetus*⁴⁰. Meer recent is gepleit voor versterking van de onderlinge samenwerking, vooral op veiligheidsgebied, in het bijzonder in antwoord op de Russische annexatie van de Krim en Russische steun aan de separatisten in Oost-Oekraïne.⁴¹

Deze ambities daargelaten, blijft de samenwerking binnen deze driehoek ver achter bij de Frans-Duitse samenwerking, zowel qua mate van institutionalisering (d.w.z. intensiteit en frequentie van overleg; niveaus en fasen; en breedte van de agenda) als wat betreft de betekenis in EU-kader. Zij is bovendien veel sterker aan schommelingen onderhevig als gevolg van binnenlands-politieke ontwikkelingen, in het bijzonder in Polen en Frankrijk. Van daadwerkelijke afstemming van standpunten in EU-kader is dan ook niet of nauwelijks sprake (geweest). De samenwerking beperkt zich op hoofdlijnen tot dialoog en informatie-uitwisseling en heeft een sterk symbolisch karakter.

Eén reden is dat, waar Duitsland mede om historische redenen hecht aan samenwerking met Polen, Frankrijk een terughoudender positie inneemt en de samenwerking met Duitsland niet wenst te belasten met een 'derde wiel aan de wagen'. Tussen de drie – in het bijzonder tussen Polen enerzijds en Duitsland en Frankrijk anderzijds – bestaan op tal van dossiers ook tegengestelde opvattingen over de gewenste Europese aanpak. Dit geldt o.a. voor de financiën van de EU, de migratie- en vluchtelingenproblematiek, klimaat en energie, alsmede de opstelling tegenover Rusland. Polen is bovendien geen lid van de Eurozone. Het gevolg is dat, als het er echt op aankomt, Duitsland er de voorkeur aan geeft zaken in bilateraal verband te doen en niet in Weimar-kader, terwijl Frankrijk Polen op afstand wenst te houden. Een voorbeeld van dit laatste is de weigering in 2011 van o.a. Frankrijk om Polen, dat op dat moment de ECOFIN voorzait, toe te laten tot bijeenkomsten van de Eurogroep.

De samenwerking heeft daarnaast geleden onder de negatieve effecten van binnenlands-politieke ontwikkelingen. Dat geldt vooral voor Polen voor de periode 2005-2011, toen de Partij voor Recht en Rechtvaardigheid (PiS) onder de tweelingbroers Kaczynski aan de macht was. Deze conservatieve nationalistische partij stelde zich hard op binnen de EU en schuwde vooral een anti-Duits geluid niet. De onderlinge

40 Kai-Olaf Lang & Daniela Schwarzer, *Consolidating the Weimar Triangle; European policy functions of German-Polish-French co-operation*, Berlin: German Institute for International and Security Affairs – Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) (comments 30), 2011. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C30_Ing_swd_ks.pdf.

41 In dit verband kan ook gewezen worden op de rol van de drie landen gezamenlijk als bemiddelaar tijdens de Maidan-revolutie in Oekraïne in februari 2014. Zie o.a. Tobias Bunde, Dominik P. Jankowski & Martin Michelot, *Reassurance First: goals for an ambitious Weimar Triangle*, Washington DC: Center for European Policy Analysis (CEPA), 2014. <http://www.cepa.org/content/reassurance-first-goals-ambitious-weimar-triangle>.

relaties verbeterden sterk met het aan de macht komen van het Burgerplatform onder leiding van Donald Tusk, wat tot een meer pro-Europese en pragmatische Poolse koers binnen de Unie leidde, waarbij overigens op sommige dossiers (o.a. klimaat, energie en migratie) niet werd afgezien van een harde opstelling. Met de winst van de PiS tijdens de verkiezingen in oktober 2015 en het aantreden van het door deze partij gedomineerde kabinet-Szydlo moet weer rekening gehouden worden met een sterker Eurosceptisch Pools geluid.⁴² Daarnaast bestond ook de vrees dat met het aantreden van de regering-Szydlo de toch al moeizame samenwerking in Weimar-verband verder onder druk zou komen te staan. Die vrees is recentelijk tamelijk dramatisch uitgekomen met de mededeling door de Poolse minister van buitenlandse zaken Witold Waszczykowski dat de samenwerking in het kader van de Weimar-driehoek door Polen beëindigd is. “Das Dreieck war wichtig zur Zeit unseres Beitritts zur EU im Jahr 2004”, zo liet hij in het dagblad *Gazeta Wyborcza* weten. Maar “Dieses Format hat sich nun aber erschöpft”. Polen zet in op een sterkere alliantie met de Visegrád-partners; Warschau geeft hiervoor als reden dat het met die landen meer gemeenschappelijke belangen heeft.⁴³

Benelux Politieke Samenwerking

De samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg in het kader van de Benelux Politieke Samenwerking (BPS) – te onderscheiden van de samenwerking binnen de Benelux-Unie – is een van de oudste voorbeelden van territoriale samenwerking tussen EU-lidstaten.⁴⁴ Doel van het BPS-overleg is kennis, informatie en opvattingen uit te wisselen en waar mogelijk gemeenschappelijke standpunten te formuleren (in de vorm van Benelux-memorandums) om zo de Europese agenda en besluitvorming te beïnvloeden. De intensiteit en resultaten van het overleg tussen de BPS-partners zijn sterk aan schommelingen onderhevig geweest, o.a. als gevolg van het uit elkaar groeien van enerzijds Nederland en anderzijds België en, in mindere mate, Luxemburg.⁴⁵ Hoewel de BPS-samenwerking zelden resulteert in eensgezind stemgedrag, is in het bijzonder de afgelopen 10-15 jaar sprake van nauwere contacten tussen de BPS-partners in het voortraject van de besluitvorming in de Raad. Vooral de uitbreidingsgolf van 2004-2007 bracht de drie landen tot de conclusie dat zij door gezamenlijk op te trekken potentieel meer gewicht binnen de Unie hadden dan in geval van individueel optreden.

42 Te wijzen valt op door de nieuwe Poolse regering genomen maatregelen met betrekking tot de rechtspraak en de media. Onder andere de Europese Commissie heeft deze maatregelen bekritiseerd als zijnde potentieel in strijd met de beginselen van de rechtsstaat.

43 Zie: <http://www.heute.de/polen-haelt-weimarer-dreieck-mit-deutschland-und-frankreich-fuer-erschloepft-42988830.html>.

44 Zie voor een overzicht van de Benelux Politieke Samenwerking: IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 128-137.

45 Jan Willem Brouwer, ‘Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa; van innige partners tot gewone burens’, in: *Internationale Spectator*, 57(2003)10, p. 466-471; Rik Coolsaet, ‘Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen’, in: *Internationale Spectator*, 60(2006)11, p. 585-589.

Qua mate van institutionalisering onderscheidt de BPS zich van een aantal andere voorbeelden van territoriale samenwerking. Dan gaat het o.a. om de niveaus van samenwerking; de regelmaat en frequentie van het vooroverleg; de besproken onderwerpen; de opeenvolgende fasen waarin het overleg plaatsvindt (van raads werkgroep tot raadsbijeenkomst); en het gezamenlijk optrekken, o.a. door het uitbrengen van gezamenlijke memorandums. De BPS-samenwerking beperkt zich niet tot het politieke niveau, waar de premiers en ministers van buitenlandse zaken en verantwoordelijk voor justitie en binnenlandse zaken elkaar ontmoeten voorafgaand aan een Europese Raad/Raad van Ministers.⁴⁶ Los van de ambtelijke voorbereiding van dit vooroverleg is een intensief circuit ontstaan van overleg en consultatie op diverse niveaus tussen ambtelijk betrokkenen, gericht op onderlinge afstemming tijdens de voorfase van de Europese besluitvorming. Dan gaat het om o.a. de hoogste ambtenaren verantwoordelijk voor EU-aangelegenheden, zowel wat betreft communautaire dossiers als het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, om de Europese correspondenten en om het overleg tussen de PV's en op het niveau van EU-raads werkgroepen. Daarbij moet wel bedacht worden dat de kring van betrokken partijen zich hoofdzakelijk beperkt tot de entourage rond de premiers en de ministers verantwoordelijk voor buitenlandse zaken en justitiële aangelegenheden.⁴⁷

Tegelijkertijd blijkt uit de interviews en recente studies over de BPS-samenwerking dat het vaak moeilijk, zo niet onmogelijk, is tot een gemeenschappelijk standpunt te komen in de finale fasen van het raadstraject. De meest zichtbare resultaten van het overleg liggen in hoofdzaak op het vlak van uitwisseling van informatie en kennis van en begrip voor elkaars standpunten.⁴⁸ De oorzaak van het in dit opzicht moeizaam functioneren van de BPS is primair gelegen in tegengestelde opvattingen tussen Nederland enerzijds en België (en Luxemburg) anderzijds op tal van Europese dossiers.⁴⁹ Dit begint bij de algehele oriëntatie op de EU, waar België voorstander is van (federale) verdieping en Nederland op dit punt grotere terughoudendheid betracht. Maar ook op dossiers als de Euro, in het bijzonder de verdieping van de macro-economische samenwerking, de Europese begroting, de mate van marktwerking, landbouw en sociale aangelegenheden blijken de landen vaak niet op één lijn te zitten. Meer eensgezindheid bestaat op het terrein van buitenlands beleid en justitiële aangelegenheden. Ook tijdens

46 Dit zijn de zogeheten 'ontbijtsessies'.

47 Uilenreef pleit er in dit verband voor om de Benelux-samenwerking verder te verfijnen en te verbreden door, gelijk aan het Blaesheim-proces tussen Duitsland en Frankrijk, het overleg uit te breiden met andere bewindspersonen dan alleen de premiers en ministers van buitenlandse zaken en van justitie. Daarbij zou ook de ambtelijke samenwerking kunnen worden geïntensiveerd. Zie: Arjan Uilenreef, 'Adieu Benelux, valkommen Norden?', op.cit. noot 28, p. 34-38.

48 IOB, 'Strategie bij benadering', op.cit. noot 5, p. 134-135.

49 Jan Rood, 'Benelux-samenwerking; hopen tegen beter weten in?', in: *Internationale Spectator*, 65(2011)5, p. 260-263.

onderhandelingen over verdragswijziging is sprake geweest van samenwerking. Tegelijkertijd hebben zich juist op dat vlak tussen vooral Nederland en België stevige fricties voorgedaan, o.a. tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Nice.

Het bovenstaande geeft daarmee vooral aan dat gelijkgezindheid – een belangrijke factor in het spel van coalitievorming – tussen de BPS-partners slechts in beperkte mate aanwezig is.⁵⁰ Naarmate Europese onderwerpen meer van nationaal belang worden geacht, is het evident dat de BPS-partners zich niet willen binden aan exclusieve afspraken in BPS-kader. In het bijzonder Nederland lijkt onder de noemer van wisselende coalities alle opties open te willen houden, waarbij het een nadrukkelijke voorkeur heeft voor meer gelijkgezinde noordelijke coalitiepartners – waaronder het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden en Finland, met daarbij Duitsland als grootste lidstaat en meest nabije buurland.

Visegrád Vier

De Visegrád-groep, ook wel de Visegrád Vier of V4 genoemd, werd als groep vijftienvijf jaar geleden opgericht door Polen, Hongarije en het toenmalige Tsjecho-Slowakije.⁵¹ Het verdwijnen van het IJzeren Gordijn en de gedeelde wens om toe te treden tot de Europese Unie vormden van 1991 tot 1993 belangrijke drijfveren voor hechte samenwerking. De periode daarna werd echter getekend door onderlinge spanningen.⁵² In 1998 brak voor de Visegrád-groep weer een betere periode aan, uitmondend in gezamenlijke toetreding tot de EU in 2004. Hoewel na de toetreding het samenwerkingsverband in eerste instantie aan belang verloor, werd de Visegrád-verklaring van 1991 toch in 2004 vernieuwd tijdens de Kroměříž-top, waar de regeringsleiders uit de vier lidstaten nieuwe gebieden identificeerden waarop omwille van een gedeeld belang de noodzaak tot intensievere samenwerking werd gevoeld.⁵³

50 Andere problemen die hierbij (ook kunnen) spelen, betreffen een verschil in politieke en ambtelijke cultuur, de Belgische federalisering en persoonlijke verhoudingen tussen bewindspersonen.

51 De bijeenkomst vond plaats in Visegrád, waar in 1335 ook een historisch verbond werd gesloten om de onderlinge samenwerking en vriendschap tussen de Centraal-Europese landen te intensiveren.

52 De opsplitsing van Tsjechoslowakije zorgde in 1993 voor spanningen binnen de Visegrád-groep. Het autoritaire regime van Vladimir Meciar, minister-president van het onafhankelijke Slowakije (1993-1994 en 1994-1998), leidde tot conflicten tussen Slowakije en Hongarije over Hongaarse minderheden. Daarnaast zorgde de gedeelde wens voor toetreding tot de EU ook voor spanningen tussen de lidstaten. Zo drong de Tsjechische minister-president Vaclav Klaus (1993-1998) er bij de Commissie op aan dat zijn land er economisch veel beter voorstond dan de ander V4-landen. Zie: Visegrad Group, 'The history of the Visegrad Group'. <http://www.visegradgroup.eu/about/history>.

53 Tijdens het twintig jarig jubileum van de V4 in 2011 werd opnieuw een Bratislava-verklaring opgesteld. Zie: Visegrad Group, Visegrad Declarations. <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations>. Visegrad Group, 'Guidelines on the future areas of visegrad cooperation'. <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412>.

Ook de afgelopen jaren laten de Midden-Europese lidstaten nog steeds zien dat ze bij gedeelde belangen – bijvoorbeeld rondom het Europees asiel- en migratiebeleid of klimaat en energie – een groep vormen waarmee rekening gehouden moet worden in de EU.

De Visegrád-samenwerking is naar eigen zeggen niet geïnstitutionaliseerd, maar wordt wel gekenmerkt door periodieke bijeenkomsten.⁵⁴ Bovendien zijn V4-instituten opgericht, zoals het 'Internationale Visegrád Fonds' in 2000 en het '*Visegrád 4 Eastern Partnership (EaP)*' in 2012.⁵⁵ De samenwerking vindt daarbij plaats op verschillende niveaus. Afhankelijk van het onderwerp is er regelmatig contact en wordt kennis uitgewisseld tussen experts, (hoge) ambtenaren en diplomaten, maar ook tussen NGO's, denktanks, onderzoeksinstituten, culturele instellingen en andere netwerken. Daarnaast komen de regeringsleiders jaarlijks samen bij officiële V4-bijeenkomsten, waarbij het voorzittende land (het voorzitterschap rouleert jaarlijks tussen de vier landen) verantwoordelijk is voor een jaarprogramma. Op initiatief van het V4-voorzitterschap worden ook V4-beraadslagingen vóór Europese toppen of andere multilaterale ontmoetingen georganiseerd. Een eventueel gezamenlijk standpunt wordt door het voorzittende land opgesteld. Thans bekleedt Tsjechië het voorzitterschap, waarbij de nadruk wordt gelegd op gezamenlijk optreden ten aanzien van o.a. energiebeleid, nabuurschapsbeleid, veiligheids- en defensiesamenwerking, solidariteit, de digitale agenda, de ontwikkeling van infrastructuur en de bestrijding van belastingfraude en -ontduiking.⁵⁶

In hoeverre de V4 coherent samenwerkt op bepaalde beleidsthema's, hangt in belangrijke mate af van de meerwaarde van een gezamenlijke onderhandelingspositie in het Europese coalitiespel. De Visegrád-samenwerking is niet exclusief. Het open karakter van de Visegrád-groep en het verbeteren van het contact met buurlanden en regio's worden als topprioriteiten gezien.⁵⁷ Hieraan wordt toegevoegd dat de activiteiten van de V4 niet tot isolering mogen leiden, maar juist tot versterking van banden met

54 Visegrad Group, 'The structure of Visegrad cooperation'. <http://www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure>.

55 Bovendien is de jaarlijkse bijdrage aan het Internationale Visegrad Fonds sinds de Kroměříž top in 2004 meer dan verdubbeld; van € 3 miljoen per jaar in 2005 naar € 8.000.000 vanaf 2014. Zie: Visegrad Group, 'The structure of Visegrad cooperation'. <http://www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure>.

56 Visegrad Group, 'The programme for the Czech Presidency of the Visegrad Group 2015-2016. Trust'. <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs>.

57 "[T]he improvement of relations with neighbouring countries and regions is a top priority.". Zie: Visegrad group, 'Visegrad 1335'. <http://www.visegradgroup.eu/documents/essays-articles/visegrad-1335>.

ander lidstaten.⁵⁸ Middels het zogenaamde V4+-mechanisme wordt daarom met diverse partners binnen en buiten de EU samenwerking gezocht; zoals de Noordelijke en Baltische lidstaten, de Benelux-landen, Roemenië, Bulgarije, Slovenië, Oostenrijk, Kroatië, Griekenland, Turkije, Egypte en Japan. De laatste jaren zorgen in het bijzonder de V4+-Duitsland en V4+-Oostenrijk (en Slovenië) voor een renaissance van de samenwerking tussen de Midden-Europese landen.⁵⁹ Toch blijft binnen dit bredere palet de Visegrád-groep het meest duidelijk geprofileerde samenwerkingsinitiatief in Midden-Europa.

De toekomst en uiteindelijke slagkracht van de Visegrád-groep hangt grotendeels samen met de mate van gelijkgezindheid. Daarbij mag de komende jaren een sterkere blokvorming in V4-verband verwacht worden inzake migratie, energie, cohesiefondsen en het arbeidsmobiliteitpakket; thema's waarop de V4-landen duidelijk gemeenschappelijke belangen hebben. Daarnaast kan in de toekomst lidmaatschap van de Eurozone een interessante kwestie zijn voor de V4.⁶⁰ Sinds Slowakije in 2009 als enige V4-land de Euro heeft ingevoerd, heeft de Duitse bondskanselier Merkel openlijk aangedrongen op toetreding van Tsjechië en Polen tot de Eurozone. Onder leiding van Frankrijk is een meerderheid van de Eurogroep echter terughoudend. Een reden daarvoor is de vrees dat dit de positie van en steun voor de strikte opvattingen van Duitsland binnen de Eurogroep versterkt. Vooralsnog heeft Polen echter aangegeven zelf ook niet te willen toetreden zolang de Eurocrisis niet is opgelost. Een Poolse toetreding tot de Eurozone is bovendien niet waarschijnlijker geworden met het aantreden van een regering onder leiding van de Eurokritische, rechts-conservatieve Partij voor Recht en Rechtvaardigheid. Voor de nabije toekomst is een lidmaatschap van de Eurozone voor alle V4-landen dan ook niet realistisch.

Verder zullen de binnenlandspolitieke ontwikkelingen in Polen van invloed zijn op de samenwerking binnen de Visegrád-groep. Polen is de belangrijkste speler binnen de V4, met o.a. meer dan de helft van het stemgewicht van alle groepsleden.⁶¹ Effectieve

58 "Its activities are in no way aimed at isolation or the weakening of ties with the other countries. On the contrary the Group aims at encouraging optimum cooperation with all countries, in particular its neighbours, its ultimate interest being the democratic development in all parts of Europe." Zie: Visegrad Group, 'About the Visegrad Group'. <http://www.visegradgroup.eu/about>.

59 De V4 werkt bijvoorbeeld met Oostenrijk en Slovenië samen op transport-projecten, zoals de Danube-Oder-Elbe watercorridor. Daarnaast wordt ook samengewerkt op andere thema's, zoals gezondheid, cybersecurity etc.

60 Dit blijkt uit interviews die zijn afgenomen in het kader van dit onderzoek.

61 Polen heeft een bevolkingsomvang van 7,48% ten opzichte van de gehele Unie, terwijl in de andere 3 lidstaten slechts 5,08% van de Europese bevolking woont: In Tsjechië is dit 2,07%, in Hongarije 1,94% en in Slowakije 1,07% (Zie bijlage I).

samenwerking in V4-verband vereist daarom Poolse betrokkenheid.⁶² Saillant in dit verband is dat de regering-Szydlo onlangs heeft aangegeven meer te willen inzetten op samenwerking in V4-kader (zie paragraaf over Weimar-driehoek).

Tegelijkertijd is binnen de EU sprake van toenemende kritiek op de nieuwe rechts-conservatieve regering in Polen. De EU dreigt zelfs met ondertoezichtstelling van Polen vanwege omstreden maatregelen die de rechtspraak en de publieke omroep in Polen onder politieke controle stellen. Als Polen vasthoudt aan de omstreden mediawet, kan het land zijn stemrecht binnen de EU verliezen. Mocht het zo ver komen, dan zal dat mogelijk ook samenwerking in V4-en V4+-verband bemoeilijken.

Structurele samenwerkingsverbanden in Noord-Europa en de Baltische regio

De samenwerking tussen de Noordse en Baltische landen komt voort uit traditionele culturele, historische en economische banden in de regio. De oprichting van de Noordse Raad in 1952 was de eerste poging om de regionale samenwerking tussen Noordse landen te institutionaliseren.⁶³ In 1971 werd de Noordse Raad van ministers opgericht, waar, afhankelijk van het beleidsterrein, de ministers uit vijf Noordse landen samenkomen.⁶⁴ Na de onafhankelijkheid van de Baltische staten werd in 1992 een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de vijf Noordse landen en drie Baltische staten. Dit samenwerkingsverband, officieel de NB8 (5+3) genoemd, trachtte de toetreding van de Baltische staten tot de EU en de NAVO te bevorderen. In 2004 resulteerde dit in een gezamenlijke toetreding van de Baltische staten tot de EU. Binnen de NB8 leidde dit ertoe dat de EU-lidstaten in NB6 (3+3)-verband regelmatige samenwerking aangingen.⁶⁵ In dat kader is op initiatief van de toenmalige Zweedse minister van buitenlandse zaken, Anna Lindh, het officiële NB6-ontbijt gestart. In het begin was dit overleg overigens meer gericht op het introduceren van Europese regels

62 Waarbij het Poolse gewicht ook soms voor spanningen met V4-partners zorgt.

63 Lid van de Noordse Raad zijn Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen, IJsland, en hun overzeese gebiedsdelen oftewel Åland, de Faeröer en Groenland. Zie: Ruse, (*Why do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 97-98.

64 Onderdeel van de Noordse Raad van ministers zijn Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen, IJsland; de overzeese gebiedsdelen (Åland, de Faeröer en Groenland) mogen aansluiten. De jaarlijkse voorzitter wordt echter gekozen uit een van de 5 Noordse landen. Finland is in 2016 voorzitter van de Noordse Raad. Zie: Norden, 'About the Nordic Council of Ministers'. <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers>.

65 IJsland en Noorwegen zijn geen EU-lidstaten, maar mogen wel als 'observers' aanschuiven als over EU-zaken wordt gesproken. Noorwegen maakt hier het meest gebruik van binnen de NB6+2+1 (oftewel samenwerking tussen de NB6, Polen, Duitsland en Noorwegen).

en procedures aan de drie nieuwkomers dan op het vinden van een gezamenlijke positie.⁶⁶

Inmiddels is op uiteenlopende dossiers sprake van samenwerking op verschillende niveaus in NB6- en NB8-verband. Er zijn onderlinge consultaties tussen ambtenaren en experts, maar ook is sprake van regelmatig overleg tussen premiers, ministers, parlementariërs, staatssecretarissen en de politieke directeuren van de ministeries van buitenlandse zaken. Zo voorziet het NB6-format in regelmatige informele bijeenkomsten tussen premiers voorafgaand aan een Europese Raad. Ook is er regulier overleg tussen de ministers van buitenlandse zaken voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken en de Raad voor Buitenlandse Zaken.⁶⁷ Verder komen de hoge ambtenaren ('*EU directors network*') in NB6-kader twee keer per jaar, voorafgaand aan een EU voorzitterschap, bijeen om van gedachten te wisselen over elkaars prioriteiten en belangen ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Over het algemeen vinden de NB6-consultaties al plaats voorafgaand aan raadswerkgroepen, waar de afstemming over technische details geschiedt. Het is daarbij gebruikelijk dat binnen de NB8 ieder jaar een ander land de organisatorische en administratieve lasten op zich neemt voor het overleg tussen premiers en ministers van buitenlandse zaken, en daarbij de prioriteiten aangeeft.⁶⁸ Zo richt dit jaar het Letse voorzitterschap zich op het Oostelijk Partnerschap en op veiligheid in de regio.⁶⁹

Door de frequente samenwerking tussen Noordse en Baltische staten is een goede vertrouwensrelatie opgebouwd – ook wel '*thick trust*' genoemd.⁷⁰ Bovendien kent de samenwerking tussen de Noordse en Baltische lidstaten een aantal bijzondere institutionele eigenschappen. Zo hebben de meeste landen een '*ambassador-at-large*' op het ministerie van buitenlandse zaken die verantwoordelijk is voor NB8- relaties. Deze bijzondere positie onderstreept het belang dat aan dit samenwerkingsverband wordt gehecht. Bovendien is op aanbeveling van het *Wise Men Report* in 2010 een memorandum ondertekend waarin de NB8 het voornemen uit om ambassadegebouwen

66 Ruse, (*Why do neighbours cooperate?*), op.cit. noot 6, p. 101-102.

67 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 'Cooperation between the Baltic and the Nordic countries'. <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/baltic-sea-region/co-operation-between-the-baltic-and-nordic-countries#nb8>.

68 Sinds 2008 nemen ook de Baltische staten (op gelijke voet) de verantwoordelijkheid om bijeenkomsten in de hoofdsteden te organiseren, de agenda op te stellen en deelnemers uit te nodigen.

69 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 'Cooperation between the Baltic and the Nordic countries'. <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/baltic-sea-region/co-operation-between-the-baltic-and-nordic-countries#nb8>.

70 Dit is bevestigd in de interviews voor dit onderzoek.

en middelen gezamenlijk te delen.⁷¹ Deze kostenbesparende maatregel stuit echter bij de administratieve uitwerking ervan op aanzienlijke barrières, waardoor er o.a. nog weinig detacheringen zijn tussen de betrokken ministeries van buitenlandse zaken.⁷²

Binnen de NB8 en de NB6 werken lidstaten voornamelijk met elkaar en ook met andere landen samen op grond van gedeelde belangen. Dankzij dit 'open netwerksysteem' worden vooral Polen en Duitsland regelmatig gevraagd om bij de NB6-overleggen aan te sluiten. Binnen deze NB6+2-formule wordt regionale convergentie op sociaal, economisch, infrastructuur- en milieugebied nagestreefd.⁷³ Verder wordt sinds 2003 ook ingezet op versterking van de samenwerking tussen de NB8 en de Verenigde Staten.⁷⁴ Daarnaast hebben de landen in de Noordelijke en Baltische zee- regio een bijzondere band met andere Noord-Europese lidstaten. Zo komen sinds 2011 staatshoofden van de NB8 en het Verenigd Koninkrijk samen om vrijblijvend van gedachten te wisselen over Europese thema's.⁷⁵ Tot slot vinden sinds 2013 ook bijeenkomsten plaats tussen de ministers van buitenlandse zaken uit NB8- en V4- landen.⁷⁶

In de toekomst zal de slagkracht van de NB6 en NB8 sterk blijven afhangen van de onderwerpen die op de agenda staan. De aandacht van de Noordse en Baltische lidstaten gaat over het algemeen uit naar het Oostelijk Partnerschap en samenwerking op milie-, energie-, veiligheids- en sociaal beleid. Deze thema's keren naar verwachting ook terug tijdens het voorzitterschap van Noorwegen in 2017 en Zweden in 2018. Hoewel er vaak sprake is van gelijkgezindheid binnen de NB8 op deze beleidsterreinen, kan bij de uitwerking van beleid en de verdeling van de kosten onenigheid ontstaan. Dit wordt mede veroorzaakt door de opname van nieuwe lidstaten in de NB8, waardoor de groepscohesie is afgenomen. De welvaart en economische groei in de Baltische staten lopen nog steeds achter bij de overige vijf Noordse landen, wat soms leidt tot andere belangen en beleidsvoorkeuren.⁷⁷ Hierdoor blijft het naar verwachting lastig om een gezamenlijk standpunt in te nemen in de Raad op bijvoorbeeld energie- en klimaatbeleid en asiel- en migratiebeleid.⁷⁸

71 Valdis Birkavs & Soren Gade, 'NB8 Wise Men report', Riga/Kopenhagen, 2010, p. 6. <http://www.mfa.gov.lv/data/nb8%20wise%20men%20report.pdf>.

72 Arjan Uilenreef, 'Adieu Benelux, Valkommen Norden?', op.cit. noot 28, p. 38.

73 Hierbij mogen zo nu en dan ook niet-EU leden aanschuiven, zoals Rusland, Noorwegen en IJsland. Zie Ruse, (*Why*) *do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 123 en p. 125.

74 De samenwerking tussen de NB8 en de Verenigde Staten, binnen het zogenaamde E-PINE, vindt sinds 2003 plaats op politiek en expert-niveau.

75 Dit zogenaamde Northern Future Forum vond in 2015 plaats in Reykjavik en zal in 2016 plaatsvinden in Noorwegen.

76 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 'Baltic and Nordic cooperation in the NB8 format'. http://www.mfa.gov.lv/images/nb8_eng.jpg.

77 Ruse, (*Why*) *do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 105.

78 Ibid., p. 137.

3.2 Thema-specifieke coalities

Bij regelmatige samenwerking op een bepaald beleidsterrein of een breder samenhangend pakket aan dossiers kan een structurele *thema*-specifieke coalitie ontstaan. Deze structurele samenwerking onderscheidt zich dan van pure *ad hoc*-samenwerking door haar grotere continuïteit. Deze laatste vorm is op één specifiek onderwerp gericht is en wordt beëindigd zodra op het specifieke dossier overeenstemming is bereikt. Dit betekent niet dat structurele thema-specifieke coalities permanent actief zijn, maar wel dat lidstaten regelmatig samenkomen wanneer een bepaald thema op de beleidsagenda staat. De samenstelling van een min of meer duurzame coalitie kan daarbij per specifiek deelthema variëren.

Door structureel op een bepaald onderwerp samen te werken, proberen landen overeenkomstig het hierboven geschetste beeld invloed uit te oefenen op het proces van besluitvorming. Dit houdt niet noodzakelijkerwijs in dat structurele thema-specifieke coalities gezamenlijk stemgedrag vertonen. Zoals eerder aangegeven, kunnen coalitiepartners bij de uitwerking van een wetsvoorstel van mening verschillen.⁷⁹ Hierdoor is het in de praktijk niet gemakkelijk om onderscheid te maken tussen *ad hoc*- en structurele thema-specifieke coalities.⁸⁰ Toch kunnen structurele thema-specifieke coalities in de dagelijkse praktijk worden herkend aan de mate van institutionalisering en gedeelde lange-termijndoelstellingen. Dit uit zich bijvoorbeeld in interne operationele procedures, zoals een terugkerend overleg of een roulerend voorzitterschap. Door regelmatige samenwerking hebben een aantal thema-specifieke coalities zelfs een naam gekregen – vaak vernoemd naar de plaats waar de groep is opgericht.

Zo is allereerst in 2000 de ‘Salzburg-groep’ ontstaan om samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken te bevorderen. De Salzburg-groep bestaat uit Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Oostenrijk, Slovenië, Bulgarije en Roemenië.⁸¹ Door deze landen wordt iedere zes maanden een nieuwe voorzitter aangewezen.⁸² Een minder bekend en lossere samenwerkingsverband op sociaal beleid en gezondheidszorg stamt uit 2006 en wordt de ‘Aachen-groep’ genoemd. Deze groep is langs politieke lijnen gevormd,

79 Tim Veen benadrukt dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen gelijkgezindheid per beleidsterrein en per issue. Zie: Veen, op.cit. noot 8.

80 IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 117.

81 Kroatië heeft een ‘observer’-status binnen de Salzburggroep.

82 Salzburgforum, ‘Presidencies’, <http://www.salzburgforum.org/site/presidencies.html>.

waardoor de samenstelling kan wisselen.⁸³ Over het algemeen bestaat de Aachen-groep uit Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal, Italië, België, Luxemburg en soms Zweden.⁸⁴ Een minder bekende groep is de in 2008 opgerichte Quadro-groep tussen Malta, Cyprus, Griekenland en Italië. Deze vier landen aan de buitengrenzen van Europa kampen met een hoge toestroom van migranten. Met hun samenwerking zetten zij in op een meer solidair Europees migratie- en asielbeleid.⁸⁵ Tot slot komen de grote lidstaten regelmatig samen in G5-verband, waarbij hoofdzakelijk wordt gesproken over interne veiligheidszaken. Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en soms ook Polen maken deel uit van deze groep. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nemen hierbij een bijzondere positie in vanwege hun permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad.

Ofschoon deze 'structurele' thema-specifieke coalities worden erkend in wetenschappelijk onderzoek naar specifieke coalities, blijkt uit de interviews dat in de praktijk de slagkracht en groepscohesie ervan worden betwist. Daarom zal dit hoofdstuk verder ingaan op die terugkerende thema-specifieke coalities waar Nederland deel van uitmaakt, en die zowel in de academische literatuur als tijdens de interviews worden benoemd.

De positie van Nederland binnen thema-specifieke coalities

Nederland maakt deel uit van verscheidene duurzame thema-specifieke coalities. De meest bekende en constante structurele thema-specifieke coalitie is de 'nettobetalersgroep', of ook wel de 'zuinige zes' genoemd.⁸⁶ Vanwege hun gedeelde positie als nettobetalers in de Europese Unie, treden Duitsland, Zweden, Nederland, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk op om hun afdrachten aan de Europese begroting (tot 1% EU-BNP) te beperken.⁸⁷ Tijdens de onderhandelingen

83 De Aachen-groep is ontstaan uit een groep sociaaldemocratische ministers van volksgezondheid. De samenstelling van de groep varieerde met de tijd; afhankelijk van de samenstelling van de regering in de lidstaten. Zie: Wouter Gekiere, Rita Baeten & Willy Palm, 'Free movement of services in the EU and health care', in: Elias Mossialos, Govin Permanand, Rita Baeten & Tamara K. Hervey (eds.), *Health systems governance in Europe. The role of European Union Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 496.

84 Na het aantreden van een Zweedse sociaaldemocratische regering in 2014 is de kans groter dat Zweden weer aansluiting zoekt bij deze groep landen.

85 Tijdens de interviews werd de Quadro-groep vaak niet herkend. Bovendien treedt de Quadro-groep niet eensgezind op in de Raad, ondanks de inzet van Malta als 'lead country' en de vele gesprekken op expert-niveau.

86 Wanneer Denemarken, Finland, Tsjechië, Italië en soms Slovenië ook aansluiten, staat de groep bekend als de 'better spending friends'.

87 Europese Commissie, Budget in figures: 'EU expenditure and revenue 2014-2020'. http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) wordt vooral ingezet op hervorming van het EU-budget. Maar ook kwesties als naheffingen en terugbetalingen uit Brussel staan hoog op de agenda van deze groep. Bij andere begrotingszaken treden de landen minder op als groep, waarbij een subgroep van 'hardliners' te onderscheiden valt – waaronder Zweden, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De samenwerking is tot op zekere hoogte geïnstitutionaliseerd, inhoudende dat ambtenaren uit de hoofdsteden en medewerkers van de permanente vertegenwoordiging in Brussel elkaar regelmatig consulteren.⁸⁸

Daarnaast is Nederland onderdeel van de 'Kopenhagengroep', waarin landen zich verenigen rondom het thema marktliberalisering. De Kopenhagengroep is in de jaren tachtig ontstaan en bestaat nu uit Nederland, Finland, Zweden, Denemarken, Estland, Litouwen, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Naast informele ontmoetingen in Brussel komen ambtenaren vaak twee of drie keer per jaar samen in een van de hoofdsteden.⁸⁹ Tegenover deze noordelijke lidstaten pleiten vaak de meer zuidelijke lidstaten, waaronder Frankrijk, voor meer marktregulering. Dit uit zich echter niet in een geïnstitutionaliseerde coalitie van zuidelijke lidstaten.⁹⁰ Bovendien is het opvallend dat Duitsland op dit beleidsterrein een meer protectionistische visie heeft, waardoor het een middenpositie inneemt tussen de noordelijke en zuidelijke lidstaten.

Verder heeft Nederland regelmatig op lossere wijze contact met gelijkgezinden op het gebied van handelsbeleid, betere regelgeving, landbouwbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Allereerst vormt Nederland samen met Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Finland, Denemarken, Duitsland, Tsjechië en Estland een groep voorstanders van een liberaal handelsbeleid. De losse en informele structuur zorgt ervoor dat ook Oostenrijk en Ierland zich soms aansluiten bij deze groep. Ten tweede heeft Nederland op het gebied van betere regelgeving contact met een groeiende groep gelijkgezinde lidstaten. De vaste kern bestaat naast Nederland uit het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Polen, Tsjechië, Slowakije en de Baltische landen.⁹¹ Ten derde bestaat er inzake landbouwbeleid een los samenwerkingsverband tussen Nederland, Denemarken, Duitsland, Estland en Zweden. Deze landen komen op het niveau van senior-beleidsmedewerkers eens in de vier maanden samen in een van de

88 De ministeries van financiën uit Nederland, Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland komen frequent bijeen in de zogenaamde 'Noordwijkgroep'. Zie: IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 139.

89 Ruse, (*Why do neighbours cooperate?*), op.cit. noot 6, p. 115-116.

90 Uit interviews blijkt dat er onregelmatig, informeel contact is tussen Mediterrane landen, dit afhankelijk van het onderwerp.

91 Er zijn in dit kader verscheidene gezamenlijke brieven opgesteld en ondertekend door de regeringsleiders of ministers van Economische Zaken van verschillende lidstaten, gericht aan de voorzitters van de Commissie en de Europese Raad. Zie: IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 120.

hoofdsteden.⁹² Tot slot werkt Nederland op het terrein van ontwikkelingssamenwerking regelmatig samen met Denemarken, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Ook Duitsland, Oostenrijk en Ierland maken soms onderdeel uit van deze groep – afhankelijk van het niveau of de beleidskwestie.⁹³

De positie van Nederland binnen bijzondere samenwerkingsverbanden

Nederland is ook onderdeel van een aantal bijzondere vaste overleggen waar de Europese beleidsagenda wordt besproken zonder vastomlijnd thema. Allereerst werkt Nederland op een breed samenhangend pakket aan dossiers regelmatig samen met Noord-Europese lidstaten die elkaar cultureel en beleidsinhoudelijk goed aanvoelen. Dit heeft niet geresulteerd in een regionale alliantie, maar wel in regelmatige samenwerking op meerdere dossiers binnen de ‘*Northern Lights Groep*’ (NLG). Deze groep is ontstaan als platform voor onderlinge afstemming in aanloop naar bijeenkomsten van de Europese Raad tussen de sherpa’s uit Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Finland. Na de Eurocrisis in 2012 is de NLG uitgebreid met Duitsland en Estland, beide lid van de Eurozone en voorstander van een strikt begrotingsbeleid.⁹⁴

De samenwerking tussen de *Northern Lights* is het afgelopen decennium verdiept, wat heeft geleid tot regelmatig contact tussen sherpa’s, maar ook meer (informele) samenwerking tussen de permanente vertegenwoordigers in Brussel.⁹⁵ Ofschoon de onderlinge samenwerking als positief wordt ervaren, zijn de landen terughoudend met betrekking tot verdere institutionalisering.⁹⁶ Verschil in achtergronden en belangen van de lidstaten speelt de *Northern Lights* in dit opzicht parten. Zo nemen niet alle lidstaten deel aan de Eurozone. De aansluiting van Duitsland en Estland zorgt voor een grotere vertegenwoordiging van Eurolanden in de NLG, maar dit doet niets af aan het heterogene karakter ervan. Daarnaast hebben het Verenigd Koninkrijk en Denemarken

92 Ruse, *(Why) do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 118.

93 Deze groep is ontstaan uit landen met een sociaaldemocratische minister voor ontwikkelingssamenwerking. Naast reguliere samenwerking binnen de Raadswerkgroep voor ontwikkelingssamenwerking (CODEV) en vaste ontbijtsessies van de ministers voor ontwikkelingssamenwerking voorafgaand aan halfjaarlijkse raadsvergaderingen vindt er enkele keren per jaar een gelijkgezindenoverleg plaats op het niveau van seniorbeleidsmedewerkers uit Brussel en de hoofdsteden. Zie: IOB, op.cit. noot 5, p. 120.

94 Tijdens de eurocrisis was er bijzonder intensief contact tussen regeringsleiders van Nederland, Finland en Duitsland. In die tijd stond de eurocrisis veelvuldig op de agenda; zo’n 50 tot 70% van de Europese Raden ging over de eurocrisis.

95 Ook het bedrijfsleven en experts komen in *Northern Lights*-verband samen. Zie: European Business Leaders Convention, ‘About Northern Lights’. <http://eblc.org/about-northern-light/>.

96 Ruse, *(Why) do neighbours cooperate?*, op.cit. noot 6, p. 103.

een uitzonderingspositie ten aanzien van het Schengen-*acquis*, wat bijv. de discussie in de NLG over het Europese asiel- en migratiebeleid kan compliceren.⁹⁷

Ten tweede vindt er tussen de lidstaten in de Eurozone regelmatig overleg plaats binnen de 'Eurogroep', en wel tussen de ministers van financiën op de dag voorafgaand aan de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin-Raad). De 19 landen binnen de Eurozone vormen echter ook geen homogene groep. Er is een grove scheidslijn tussen enerzijds de zuidelijke lidstaten die, onder leiding van Frankrijk, pleiten voor meer overheidsinvesteringen en een lossere, meer 'politieke' toepassing van Europese regels inzake begrotingsdiscipline.⁹⁸ Anderzijds is er in het noorden en oosten van Europa, onder leiding van Duitsland, een groep van voorstanders van een strikte nationale begrotings- en hervormingsdiscipline en van naleving van de overeengekomen regels. Met de toetreding van Letland in 2014 en Litouwen in 2015 tot de Eurozone is deze groep nog sterker vertegenwoordigd.⁹⁹

Verder is binnen de groep van die lidstaten die pleiten voor strikte begrotingsdiscipline een partnerschap ontstaan tussen Nederland, Duitsland en Finland. Deze drie lidstaten worden gezien als '*hardliners*' als het gaat om handhaving van begrotingsdiscipline, schuldenvermindering en de noodzaak tot structurele hervormingen.

97 Onderdeel eurozone: Finland, Nederland, Duitsland en Estland. Uitzonderingspositie Schengen: Verenigd Koninkrijk is geen onderdeel van het Schengengebied. Denemarken heeft het Schengen-akkoord in 1996 ondertekend, maar het mag zelf beslissen of het eventuele nieuwe besluiten die op basis van dit akkoord zijn genomen, wel of niet toepast.

98 Dit is een grove scheidslijn. Zoals eerder besproken voert Spanje, deels gedwongen, een meer 'noordelijke' koers.

99 In het verleden hebben de Baltische staten zware hervormingen moeten doorvoeren om voor toetreding tot de EU en eurozone in aanmerking te komen, waardoor zij nu niet willen dat andere slecht presterende lidstaten soepel(-er) worden behandeld.

4 Structurele samenwerking: fictie of realiteit?

In hoeverre is er binnen het EU coalitiespel nu sprake van structurele coalities, thema-specifiek dan wel territoriaal geconstitueerd? Spelen dergelijke samenwerkingsverbanden een belangrijke rol bij coalitievorming en, zo ja, in welke fase? Wat is hoe dan ook het overheersende patroon bij coalitievorming binnen de Europese Unie van vandaag en wat zijn op dit vlak mogelijk toekomstige ontwikkelingen?

4.1 De huidige situatie

Dit onderzoek bevestigt dat coalitievorming tussen lidstaten cruciaal is met het oog op belangenbehartiging in de Raad. Binnen dit spel van coalitievorming spelen structurele territoriale dan wel thematische samenwerkingsverbanden in meer of mindere mate een rol. Dat geldt vooral voor de eerste fasen van sondering en agendavorming. Maar het overheersende beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat landen hun uiteindelijke opstelling in de Raad sterker laten bepalen door het specifieke thema dat aan de orde is en de daarmee gemoeide belangen dan door loyaliteit aan 'vaste' coalitiepartners.

Coalitievorming vindt dan ook, ten eerste, primair plaats op basis van gedeelde belangen en uitruilmogelijkheden tussen landen. Daarbij nemen de grote lidstaten, Duitsland en in mindere mate Frankrijk voorop, een bijzondere plek in. Zoals eerder opgemerkt, is een coalitie zonder de steun van enkele van de grote lidstaten op voorhand tot mislukken gedoemd. Daarmee speelt naast gelijkgezindheid de factor *macht* (gemeten naar o.a. stemgewicht/bevolkingsomvang en economisch gewicht) ook een rol van betekenis in het coalitiespel.¹⁰⁰

Ten tweede, gegeven het beperkte stemgewicht van elke individuele lidstaat en de geldende regels voor meerderheidsbesluitvorming, is coalitievorming uiteindelijk alleen succesvol bij aanwezigheid van een *breed* samengestelde coalitie.¹⁰¹ Bovendien draagt een breed gedragen voorstel – idealiter op basis van consensus – bij aan de duurzaamheid en betrouwbaarheid van de implementatie van afspraken door de lidstaten. Dit onderstreept het belang van uitruilmogelijkheden tussen lidstaten en

100 Zie voor de factoren die coalitievorming mogelijk maken tabel 1 in de inleiding van deze paper.

101 Zie bijlage I: Stemgewicht van de lidstaten.

van 'netwerkkapitaal', d.w.z. actieve aanwezigheid binnen voor een lidstaat relevante netwerken van besluitvormers en beleidsmakers.

Ten derde is binnen het spel van coalitievorming geen sprake van een allesoverheersende dominante scheidslijn, inhoudende dat *grosso modo* op een veelheid van thema's *dezelfde* groepen van landen tegenover elkaar staan. Het coalitiespel laat daarentegen een veelheid aan scheidslijnen zien, waarop lidstaten in wisselende samenstelling van opvatting verschillen en samenwerken. Er is geen sprake van rigide scheidslijnen, maar van *fluide* en elkaar overlappende patronen. De opstelling van lidstaten, en daarmee de samenstelling van coalities, varieert derhalve per dossier en is daardoor sterk *'issue-specifiek'*.

Wisselende meerderheden sluiten, ten vierde, echter niet uit dat, als onderdeel van het bredere *proces van de vorming* van deze meerderheden, groepen van landen *structureel* met elkaar samenwerken. In hoofdstuk 3 is een aantal structurele territoriale en themaspecifieke samenwerkingsverbanden in kaart gebracht. De conclusie was dat, waar het *territoriale* samenwerkingsverbanden betreft, in het bijzonder de vier Visegrád-landen (V4), de Noordse en Baltische staten (in NB6- en NB8-verband) en in mindere mate de Benelux Politieke Samenwerking (BPS) binnen de huidige EU een actieve rol spelen in vooral het voortraject van de Raad. De V4 en NB8/NB6 hebben hun onderlinge samenwerking de afgelopen periode verder geïnstitutionaliseerd, waarbij de Visegrád-landen in het bijzonder actief zijn op onderwerpen als klimaat- en energiebeleid, asiel- en migratiebeleid, begrotingskwesties en de relaties met de oostelijke buurlanden. De NB8/NB6-landen zijn vooral actief op onderwerpen die verband houden met de Noordelijke Dimensie van de EU. Kenmerkend voor deze samenwerkingsverbanden is dat zij gericht zijn op de voorfasen van de besluitvorming, waarbij de 'output' van de coalitie voornamelijk draait om *'agenda-setting'* en niet per definitie om gezamenlijk stemgedrag. De nagestreefde voordelen van samenwerking gaan vooral over de *'input'* van de coalitie in de vorm van sondering van standpunten en uitwisseling van informatie, kennis en expertise.

Een uitzondering op dit algemene beeld vormt de *Frans-Duitse as*, die meer als een *strategisch* dan als een territoriaal samenwerkingsverband valt te omschrijven. Los van de mate van institutionalisering en de intensiteit en breedte van de samenwerking, is dit verband veel bepalender voor de algehele voortgang van de Europese integratie dan de andere voorbeelden van structurele samenwerking. Beide landen vervullen daarnaast ook individueel als grote lidstaat een sleutelrol binnen de Unie. De samenwerking strekt zich ook uit tot in de eindfase van de besluitvorming, in het bijzonder tot binnen de Europese Raad. Kanttekening bij deze as is wel dat Frankrijk en Duitsland elkaar veelal op hoofdlijnen weten te vinden. Bij de uitwerking van besluiten blijken zij echter regelmatig uiteenlopende opvattingen te hebben, wat ruimte biedt voor anderen om invloed uit te oefenen. De *'off-spring'* van de Franse-Duitse as in de vorm van de Weimar-driehoek heeft voornamelijk een symbolische betekenis en

zal, als dit samenwerkingsverband hoe dan ook nog bestaat (zie paragraaf over de Weimar-driehoek), waarschijnlijk verder aan belang inboeten als gevolg van de Poolse intern-politieke ontwikkelingen en de repercussies daarvan voor de EU en de band met Duitsland.

Themaspecifiek centreert structurele samenwerking zich vooral in het financieel-economisch en economisch domein rond thema's als het meerjarig financieel kader, de jaarlijkse begroting, handelskwesaties en, binnen de Eurozone, op begrotingsdiscipline en de hervormingsagenda. Deze vormen van samenwerking zijn in het algemeen minder geïnstitutionaliseerd, maar zijn tegelijkertijd sterker gericht op beïnvloeding van de eindfasen van het besluitvormingsproces, inclusief het stemgedrag. Daarnaast worden de samenwerkingsverbanden in sterke mate gedomineerd door noordelijke lidstaten, waaronder Nederland, die voorstander zijn van een strikter begrotingsbeleid van de EU en van meer discipline in Euro-verband.

Een bijzondere, d.w.z. niet territoriale dan wel thema-specifieke, vorm van structurele samenwerking betreft de *Northern Lights groep*, die een resultante is van de prominentere rol van de Europese Raad en die gericht is op informatie-uitwisseling en sondering aan de vooravond van een ER-bijeenkomst. In het bijzonder op het niveau van de sherpa's wordt binnen de *Northern Lights groep* op diverse terreinen samengewerkt tussen Finland, Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, en sinds twee jaar ook met Duitsland en Estland. Frankrijk is de opvallende afwezige in deze groep.

Bij het actieve optreden door noordelijke lidstaten in het kader van de *Northern Lights* steekt de afwezigheid van structurele samenwerking tussen de zuidelijke lidstaten schril af. Een samenwerkingsverband vergelijkbaar met de V-4 of NB-6 ontbreekt tussen deze landen. De afwezigheid hiervan is des te opvallender waar deze landen in beginsel gelijke belangen hebben op een aantal belangrijke thema's (begroting, structuurfondsen, landbouw, migratie, etcetera). Franse pogingen om op de Europese zuidflank tot meer afstemming te komen, hebben geen effect gehad. Daarnaast valt in het patroon van coalitievorming op dat sommige landen geheel buiten de boot vallen, omdat zij als gevolg van een passieve c.q. niet-constructieve opstelling dan wel gebrek aan uitruilmogelijkheden geen interessante partner zijn (o.a. Malta en Cyprus).

4.2 Ontwikkelingen binnen het proces van coalitievorming

De nauwere samenwerking binnen de *Northern Lights groep* hangt nauw samen met de dominantere rol van de *Europese Raad* binnen het EU-krachtenveld. De opkomst van de Europese Raad als initiator en besluitvormer in laatste instantie is in de jaren negentig op gang gebracht, maar heeft als gevolg van de crises van de afgelopen periode (financieel-economische crisis, migratiecrisis, etcetera) een extra dimensie gekregen.

De Europese Raad speelt vandaag de dag een cruciale rol als crisismanager. Gegeven zijn sleutelrol, de mogelijkheden die dit gremium vooral grote lidstaten biedt om zich te doen gelden en het gewicht van de op de agenda staande dossiers, wordt het dan ook steeds belangrijker om als lidstaat in een vroegtijdig stadium partners op dit niveau te vinden. Het consensusbeginsel dat in de Europese Raad heerst doet daar niets aan af. Integendeel, coalities worden gezien als brandstof voor het strategisch opereren van de politieke leiders in de ER. Bovendien is het in de ER ongebruikelijk om als lidstaat alleen een voorstel te blokkeren. Om effectief te kunnen opereren, is daarom vroegtijdige sondering van andere lidstaten een vereiste. Om een geloofwaardige partner te zijn, goed op de hoogte te blijven van de standpunten van anderen of een geïsoleerde positie te voorkomen, wordt dan ook voorafgaand aan een bijeenkomst van de Europese Raad intensief overleg gevoerd op in het bijzonder het niveau van de *sherpa's*; een ontwikkeling die vanuit Nederlands perspectief het belang van de *Northern Lights groep* onderstreept.¹⁰²

Voor het coalitiespel binnen de EU heeft een en ander tot gevolg dat het informele vooroverleg op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden nog meer aan betekenis heeft gewonnen, inclusief het overleg tussen de hoofdsteden. Vooroverleg vindt vaak plaats op bilateraal niveau (zie de Frans-Duitse toppen in het kader van het Blaesheim-overleg), dan wel tussen groepen van landen. Een voorbeeld van het laatste zijn de recentelijk op Duits initiatief aan de vooravond van de Europese Raad georganiseerde *minitoppen* ter voorbereiding van besluitvorming in de ER. Voor deze bijeenkomsten werden alleen landen uitgenodigd die bereid waren de Duitse opvattingen inzake het vluchtelingenvraagstuk te steunen: een 'coalitie van welwillenden'.¹⁰³

In samenhang met de prominente rol van de Europese Raad is daarnaast sprake van een dominantere rol van *Duitsland* binnen de besluitvorming en het coalitiespel. Nu had Duitsland in samenwerking met Frankrijk altijd al een sleutelpositie binnen het integratieproces. Maar de opeenvolgende crises binnen de Unie hebben tot gevolg gehad dat Duitsland de afgelopen jaren in een leiderschapspositie is geplaatst; dit tot

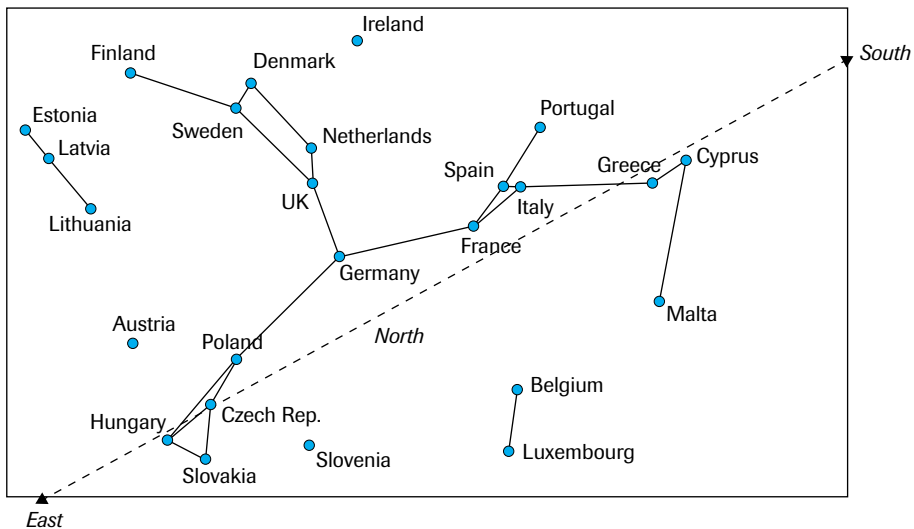
102 De prominentere rol van de *sherpa's* in de voorbereiding van de Europese Raad kan, afhankelijk van de lidstaat in kwestie, gevolgen hebben voor de wijze van afstemming van het EU-beleid binnen lidstaten, met mogelijk een minder prominente rol van het ministerie van buitenlandse zaken dan wel de PV-EU als resultaat. In Nederland vindt intensieve afstemming plaats tussen het ministerie van algemene zaken, het ministerie van buitenlandse zaken en de PV (en indien opportuun het ministerie van financiën), mede op basis van informatie van de ambassades in de EU-lidstaten.

103 Verder komen de regeringsleiders voorafgaand aan een Europese Raad recentelijk ook vaker samen langs politieke lijnen. Dit geldt in het bijzonder voor politieke leiders die gelieerd zijn aan de twee grootste partijen in het Europees Parlement: de S&D en EVP. Eenzelfde politieke kleur garandeert overigens niet dat landen gelijkgezind zijn op specifieke Europese dossiers.

op zekere hoogte tegen zijn wil. Deze positie is een gevolg van het Duitse stemgewicht (bevolkingsomvang), het economische gewicht en de band met Frankrijk, maar ook van de middenpositie die Duitsland vaak inneemt, in het bijzonder tussen Oost en West (zie figuur 1).

Voor het coalitiespel is het daarbij relevant dat Duitsland een natuurlijke neiging heeft partners te zoeken; o.a. om de perceptie van een al te dominante Duitse positie en Duitse hegemonie tegen te gaan. Waar Duitsland staat voor een specifieke opvatting over in het bijzonder de economische integratie (begrotingsdiscipline, economische hervorming, etcetera), is het echter de vraag wat de meer prominente positie van Duitsland, mede in het licht van het achterblijven van Frankrijk, op termijn zal betekenen voor de verhoudingen binnen de EU.

Figuur 1 Samenwerkingspatronen in de EU25 na de uitbreiding



Bron: Daniel Naurin & Rutger Lindahl, 'East-North-South: Coalition building before and after enlargement', in: Daniel Naurin & Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2010, p. 74.

De afgelopen periode laat voorts zien dat naast gelijkgezindheid qua directe belangen en de factor macht ook de politieke en bestuurlijke *cultuur* binnen lidstaten een belangrijker dimensie wordt bij het vinden van partners en het aangaan van coalities. Dit is mede een gevolg van de verdieping van de integratie en de zwaardere eisen die als gevolg hiervan aan lidstaten worden gesteld. Die eisen betreffen o.a. de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat (zie Hongarije en Polen), het vermogen de eigen economie te hervormen in samenhang met begrotingsdiscipline (zie de zuidelijke

lidstaten en Frankrijk), en meer in het algemeen de kwaliteit van het bestuurlijk-administratieve apparaat binnen lidstaten en het functioneren van de politiek. Landen die in dit opzicht tekortschieten c.q. onvoldoende naar het EU-niveau zijn geconvergeerd, zijn in het bijzonder voor de noordelijke lidstaten minder aantrekkelijke coalitiepartners.

Een belangrijke vraag tegen deze achtergrond is of, mede als gevolg van de crises van de afgelopen periode, zich *scherpere scheidslijnen* binnen de Unie aan de oppervlakte zullen treden. Mochten die zich ontwikkelen, dan heeft dat onvermijdelijk gevolgen voor het proces van coalitievorming en de toepassing van het consensusbeginsel als leidraad voor besluitvorming in het raadstraject. Besluitvorming op basis van consensus zal moeilijker worden. Daarnaast zal het bij scherpere scheidslijnen lastiger worden om op basis van wisselende meerderheden coalities aan te gaan.

Eén voorbeeld van een scheidslijn die al speelt en die zich mogelijk zou kunnen verdiepen, is die tussen Eurolanden en niet-Eurolidstaten. Deze scheidslijn heeft reeds een institutionele vertaling gekregen in de vorm van het exclusieve gezelschap van de Eurogroep, alsmede van beleid en regelgeving die alleen op de Eurolanden van toepassing is. Binnen de groep van Eurolanden is mede als gevolg van de financieel-economische crisis als variant op de Noord-Zuid-tegenstelling een centrum-periferie-onderscheid waarneembaar, met de noordelijk Eurolanden en Duitsland voorop als spil van het Eurogebied en zuidelijke lidstaten als achterblijvende en vragende partij. Frankrijk zit hierbij politiek en economisch duidelijk in een middenpositie.

Naast deze scheidslijnen is, mede onder invloed van intern-politieke ontwikkelingen in landen als Hongarije en Polen, sprake van een groeiende Oost-West-tegenstelling binnen de Unie. Katalysatoren daarbij zijn vooral dossiers als klimaat en energie; migratie en opvang van vluchtelingen; arbeidsmobiliteit in relatie tot sociaal beleid en non-discriminatie – dossiers waarop oostelijke lidstaten een harde opstelling innemen en elkaar mede in V4-verband weten te vinden.¹⁰⁴ Extra brisant kan deze relatie worden als gevolg van de kritiek van o.a. de Europese Commissie op de handhaving van de rechtsstatelijke beginselen in enkele van de oostelijke lidstaten (Hongarije en Polen).

104 Een voorbeeld van de verharding van de verhoudingen is de besluitvorming in 2015 over de opvang van vluchtelingen, waarbij in de JBZ-raad in afwijking van de praktijk van consensus tot stemming werd overgegaan en tegen de wil van Hongarije, Slowakije en Tsjechië een besluit over de opvang van vluchtelingen werd genomen.

4.3 De toekomst

In het licht van het voorgaande kan verdere verdieping van de scheidslijnen binnen de EU voor de komende jaren niet worden uitgesloten. De belangen die voor individuele lidstaten op het spel staan, zijn groot. Europese politiek is steeds sterker vervlochten met binnenlandse ontwikkelingen, hetgeen de marges voor nationale politici en beleidsmakers beperkt. In de mate dat zich scherpere scheidslijnen ontwikkelen, heeft dit gevolgen voor coalitievorming binnen de EU. De tegenstellingen tussen lidstaten zullen harder worden. Dit zal het mobiliseren van brede (wisselende) coalities moeilijker maken. Op de scheidslijnen zal zich mogelijk sterkere groeps- of zelfs blokvorming tussen gelijkgezinden voordoen (V-4, Euro-kernlanden, noordelijke lidstaten). Mocht dit gebeuren, dan zal het consensusbeginsel onder druk komen te staan. Dit doorbreken door het op een stemming te laten aankomen, brengt het risico mee dat landen afhaken c.q. structureel gaan dwarsliggen.

Als gevolg hiervan zal de politieke en bestuurlijke slagkracht van de EU eveneens aangetast worden, waardoor uiteindelijk (nog) meer verantwoordelijkheid en druk zal komen te liggen bij de Europese Raad.¹⁰⁵ Enerzijds is het wenselijk en onvermijdelijk dat op hoog politiek niveau de mogelijkheid bestaat om alsnog tot een oplossing te komen wanneer onderhandelingen in het normale raadstraject vastlopen wegens gebrek aan overeenstemming of tijd. Het is echter anderzijds de vraag of het verstandig is om steeds meer dossiers naar het niveau van de Europese Raad als laatste beroepsinstantie te schuiven. Het voortraject van besluitvorming in dit gremium vindt bovendien plaats tussen de sherpa's en voor Nederland sterker in *Northern Lights*-verband. Dit overleg staat los van de gevestigde overlegstructuren die binnen lidstaten zijn gecreëerd met het oog op afstemming en coördinatie van het EU-beleid, en staat ook los van de voorfase van het raadstraject, dat eveneens sterker is geïnstitutionaliseerd middels voorbereiding in werkgroepen. Daarmee kan tevens de vraag worden gesteld of dit uit oogpunt van transparantie van besluitvorming een positieve ontwikkeling is.¹⁰⁶

Minimaal kan in het licht van het voorgaande geconcludeerd worden dat de komende jaren het coalitiespel binnen de Europese Unie naar alle waarschijnlijk gecompliceerder zal worden. Daarbij mag bovendien, bij het aanzwellen van de middelpuntvliedende krachten, een verdere differentiatie in het lidmaatschap op termijn niet worden uitgesloten. Die differentiatie bestaat al in de vorm van de Eurozone en het huidige

105 Deze druk is versterkt doordat het moeilijker is tot een gezamenlijk besluit te komen in een unie van 28 lidstaten. Daarnaast worden meer onderwerpen op de Europese agenda '*chefsache*', waardoor ze naar het hoogst politieke niveau, oftewel de Europese Raad, doorschuiven.

106 In Nederland bestaan goede relaties tussen het ministerie van buitenlandse zaken en het ministerie van algemene zaken, maar dit is niet het geval in Duitsland, waar sterke verkokering heerst tussen de verschillende departementen.

Schengenverband, maar kan zich verder verdiepen en uitbreiden naar andere beleidsterreinen. Zolang de migratiecrisis voortduurt en de EU er niet in slaagt de buitengrenzen beter te bewaken, sluiten lidstaten (tijdelijk) hun landsgrenzen en wordt daarmee de discussie over een mini-Schengen gevoed. Een Grexit is de afgelopen periode ternauwernood voorkomen, maar een heropleving van de schuldencrisis is bepaald niet ondenkbaar. Daarnaast is er de dreigende Brexit en hoe dan ook een Britse behoefte meer afstand van de EU te nemen en het blikveld te verruimen naar andere delen van de wereld; een voorbeeld dat (economisch) ook aantrekkelijker kan worden voor andere landen en zo een domino-effect zou kunnen veroorzaken. Bij een groeiende Eurosceptis in tal van lidstaten roept dit het beeld op van een EU waarbinnen het ogenschijnlijk ondenkbare mogelijk is, met alle gevolgen van dien voor toekomstige coalitieverbanden.

5 Nederlandse positionering in het Europese coalitiespel

5.1 Pragmatisme als leidraad

Dit onderzoek laat zien dat de Nederlandse inzet op coalitievorming binnen de Europese Unie sterk pragmatisch van karakter is. Uitgangspunt daarbij is dat voor Nederland de keuze van partners primair bepaald wordt door de mate van thematische gelijkgezindheid, waarbij een bijzondere positie wordt toegekend aan de relaties met Duitsland als de belangrijkste grote lidstaat. Deze aanpak, die primair gericht is op invloedmaximalisatie binnen thema-specifieke (wisselende) coalities, is kenmerkend voor het Nederlands EU-beleid sinds minister van buitenlandse zaken Van Aartsen afstand deed van het 'buurlandenbeleid' van zijn voorganger Van Mierlo.¹⁰⁷

Met de uitbreiding (en verdieping) van de Unie in het vooruitzicht, koos het toenmalige kabinet voor een andere koers, waarbij het Nederlands belang centraal stond. Per beleidsterrein zou gekeken moeten worden met welke lidstaten belangen en standpunten werden gedeeld. Dit heeft geleid tot een lossere samenwerking met de buurlanden en versterking van de zogenaamde multi-bi-benadering.¹⁰⁸ Deze benadering is gestoeld op de gedachte dat de onderhandelingen binnen de Unie niet alleen in Brussel, maar meer en meer in contact met de hoofdsteden plaatsvinden. Door op bilateraal niveau tijdig onderlinge standpunten uit te wisselen, zou ingespeeld kunnen worden op het groeiende belang van het informeel contact in de voorfase van het Europese besluitvormingsproces.¹⁰⁹

Dit onderzoek bevestigt de betekenis van de multi-bi-benadering in de Europese Unie van vandaag. Het uitgangspunt daarbij is dat in beginsel met alle lidstaten goede relaties dienen te worden onderhouden. Maar gegeven het huidige aantal EU-lidstaten kan het contact niet met iedere mede-lidstaat intensief zijn. Nederland is genoodzaakt te

107 Onder Van Mierlo trachtte Nederland met een sterk 'buurlandenbeleid' een ring van geprivilegieerde partners op te bouwen, bestaande uit Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen. Middels vooral samenwerking in Benelux-verband wilde Nederlands zijn plaats in de Frans-Duitse oksel verstevigen. Zie: IOB, *Strategie bij benadering*, p. 82.

108 Het bilaterale contact vindt plaats via ambassades, bezoeken van bewindslieden en hoge ambtenaren, strategische detacheringen en bilaterale conferenties met voornamelijk de grote lidstaten: Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Polen.

109 IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 105.

differentiëren tussen lidstaten.¹¹⁰ De intensiteit van de relatie met andere lidstaten wordt daarbij in belangrijke mate geconditioneerd door de relatieve grootte van een lidstaat en de mate van gelijkgezindheid. Daarnaast staan sinds 2009 ook een aantal (thematische) prioriteiten centraal bij de partnerkeuze. Binnen deze pragmatische aanpak kan een aantal patronen worden herkend.

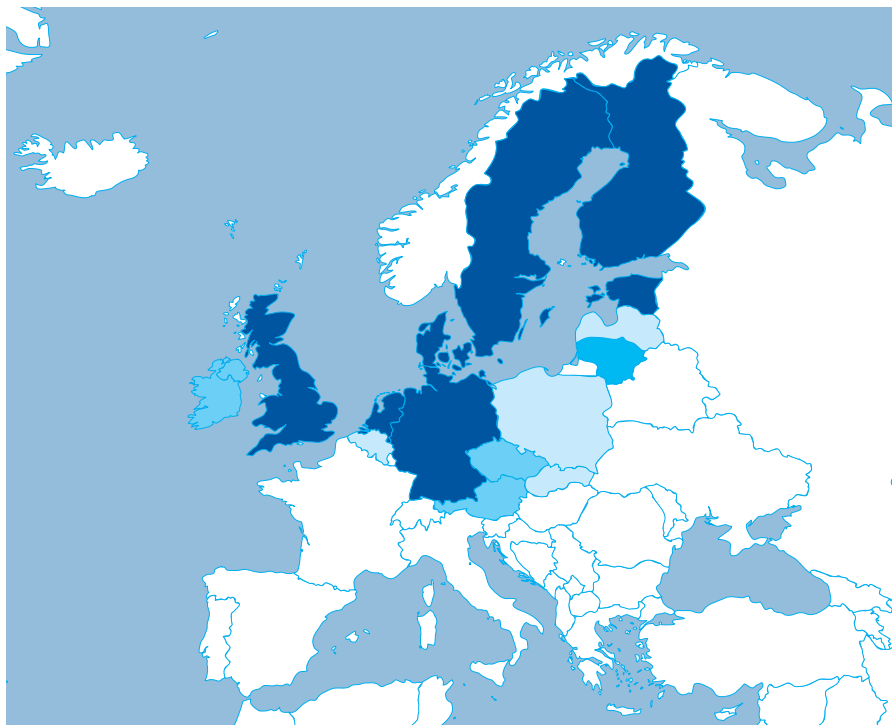
Allereerst toont dit onderzoek aan dat voor zover Nederland meer duurzame samenwerking aangaat, dit vooral *thema-specifiek* is. Daarbij is Nederland, zoals hoofdstuk 3 laat zien, een relatief actieve speler. In het bijzonder op het terrein van begrotingsdiscipline en het meerjarig financieel kader (de nettobetalersgroep), marktliberalisering (Kopenhagengroep) en de economische hervormingsagenda in het kader van de Eurogroep (in het bijzonder met Duitsland en Finland) wordt meer structureel met specifieke lidstaten samengewerkt. Verder heeft Nederland regelmatig op lossere wijze contact met gelijkgezinden op het gebied van handelsbeleid, betere regelgeving, landbouwbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Er is dus geen sprake van *vaste partners*, maar wel van terugkerende thema-specifieke coalities op bepaalde beleidsterreinen.

Opvallend hierbij is dat Nederland sterk gericht is op samenwerking en coalitievorming met de *noordelijke lidstaten*. Figuur 2 laat zien met welke lidstaten Nederland regelmatig samenwerkt, waarbij het meest frequente contact wordt onderhouden met de lidstaten die donkergroen zijn gekleurd.

Nederland werkt primair samen met Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Estland. Naast de bijzondere samenwerking met bepaalde noordelijke lidstaten, is Nederland ook al langere tijd actief (op Sherpa- en PV-niveau) binnen de *Northern Light Group*, die sterk is gericht op beïnvloeding van de besluitvorming op het niveau van de Europese Raad als een in alle opzichten cruciaal gremium binnen de EU. Verder werkt Nederland op bepaalde thema's ook regelmatig afzonderlijk samen met Oostenrijk, Tsjechië en Ierland. Met grote zuidelijke lidstaten zoals Frankrijk, Spanje en Italië worden soms gezamenlijke initiatieven genomen, maar dit vindt op *ad hoc*-basis plaats. Sommige landen vallen geheel buiten de boot (bijv. Malta en Cyprus).

110 Tussen 2005 en 2008 is tevergeefs geprobeerd om het contact met Spanje, Italië en Hongarije te versterken. In 2011 werd door het ministerie van buitenlandse zaken een differentiatiemodel ingevoerd. Voor vijf EU-lidstaten is toen een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) opgesteld, waaronder België, Duitsland, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Zie: IOB, *Strategie bij benadering*, op.cit. noot 5, p. 87.

Figuur 2 Terugkerende/structurele coalitiepartners van Nederland



Daarnaast laat dit onderzoek zien dat Nederland zich in het bijzonder richt op samenwerking met *Duitsland*, als relatief 'grote' lidstaat. Evident is dat Duitsland voor Nederland, gegeven de vaak gelijke belangen en opvattingen, het Duitse gewicht binnen de EU en de bijzondere betekenis van de Duits-Franse relatie, een bijzondere positie inneemt. Daarbij geldt dat uit onderzoek blijkt dat dit wederkerig is. *"When asked which member states generally share many of Germany's interests and preferences on EU policies, the Berlin policy community puts the Netherlands ahead of all other member states, followed by Austria, France, Finland and Poland."*¹¹¹

Opvallend hierbij is daarnaast Nederlands sterke band met het Verenigd Koninkrijk. Deze band wordt ingegeven door een vergelijkbare positie van beide landen op dossiers als de financiering en begroting van de EU, handelsbeleid, regeldruk, marktwerking

111 Josef Janning, 'What does Germany think about its role in Europe?', *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 13 november 2015. http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_does_germany_think_about_its_role_in_europe5006.

en de band met de Verenigde Staten. Tegelijkertijd staat de Brits-Nederlandse samenwerking onder druk van het vooruitzicht van een Brexit en een hoe dan ook steeds afstandelijker opstelling van de Britten ten opzichte van de rest van de EU.

Verder toont dit onderzoek dat territoriale coalities een relatief geringe rol spelen in de Nederlandse inzet op coalitievorming. Het enige voorbeeld van *structurele* territoriale samenwerking waarbinnen Nederland opereert, is de Benelux Politieke Samenwerking (BPS). De effectiviteit en betekenis ervan in breder EU-verband is echter beperkt en lijkt door de tijd heen af te nemen. De meerwaarde van de BPS betreft voornamelijk de betekenis als input-coalitie. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat Nederland niet of nauwelijks structureel contact onderhoudt met andere territoriale samenwerkingsverbanden (V4, NB6, Weimar-driehoek, Frans-Duitse as). Samenwerking met die verbanden vindt hoofdzakelijk op *bilaterale* grondslag plaats met individuele landen.

Ten slotte laat dit onderzoek een versterkt effect zien van de verdergaande Europese integratie op het coalitiespel en de positie van Nederland daarbinnen. Dit geldt vooral voor de maatregelen genomen in het kader van de Eurozone, die een vlucht hebben genomen sinds de Eurocrisis. De Eurogroep met haar eigen raadsformatie en afspraken wordt voor Nederland een steeds belangrijker gremium voor overleg en besluitvorming. Binnen deze groep richt Nederland zich in het bijzonder op die landen die voor een streng begrotings- en hervormingsbeleid staan. Verder zorgt de versnelling van het Europese integratieproces voor een toenemend belang van factoren die te maken hebben met de kwaliteit van het staatsbestel en het functioneren van overheidsinstellingen binnen lidstaten. Dit laatste is, zoals eerder aangegeven, een effect van de verdieping van de integratie in Euroverband, de daarmee samenhangende hervormingsagenda, alsmede de grotere betekenis van rechtsstatelijkheid binnen de Unie.

5.2 Risico's en kansen

Het hierboven geschetste beeld onderstreept in grote lijnen het imago van Nederland als een in hoofdzaak pragmatisch optredende lidstaat, die zich niet wenst te binden aan *vaste* coalitieverbanden. De vraag is of deze pragmatische opstelling risico's meebrengt dan wel dat er kansen mee worden gemist. Risico's vallen te onderkennen in de sterke oriëntatie op de noordelijke lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Waar voor Nederland de Eurozone van cruciale betekenis is, is op zijn minst opvallend dat drie landen waarmee hecht wordt samengewerkt zich buiten de Eurozone bevinden, te weten het VK, Denemarken en Zweden. Een tweede risicofactor betreft de oriëntatie op het Verenigd Koninkrijk. Allereerst speelt daar het risico van een Britse uittreding. Maar ook als dit niet mocht gebeuren, zullen de Britten een *'awkward partner'* blijven, waarbij het

de vraag is of een al te sterke oriëntatie op het VK de Nederlandse belangen op lange termijn dient c.q. de Nederlandse reputatie binnen de EU ten goede komt.

Hoe dan ook past de oriëntatie op het Verenigd Koninkrijk binnen een klassiek 'keuze-dilemma' in het Nederlands buitenlandbeleid, en het Europabeleid in het bijzonder: d.w.z. de kwestie of Nederland zich Atlantisch dient te richten, dan wel continentaal, dan wel beide oriëntaties in harmonie kan combineren. Dit laatste lijkt het uitgangspunt van het huidige beleid te zijn, met een toch sterk Noord-Europees accent. De vraag is of deze 'spagaat' bij verdieping van de scheidslijnen binnen de Unie en een verder groeiende afstand tussen het VK en het continent kan worden volgehouden. Zo niet, dan wordt Nederland gedwongen om na te denken over zijn plek binnen de EU en de gewenste finaliteit van het integratieproces. Een keuze die wellicht nu al tot een visie of strategie dwingt, zeker als uiteindelijk een verdere (politieke) inbedding in de Eurozone onafwendbaar blijkt te zijn.

Daarnaast vormen de verdiepte scheidslijnen in de EU ook een risico voor Nederland – in het bijzonder als onderdeel van de Eurozone. Zoals hiervoor aangegeven, is er een groeiende kloof tussen lidstaten binnen en buiten de Eurozone, tussen noord en zuid, tussen centrum en periferie en op een aantal dossiers ook tussen oost (Visegrád-4) en west. Het is hierbij opvallend dat de rijkere lidstaten met het hoogste bruto binnenlands product en de meeste koopkracht voornamelijk uit Noordwest-Europa komen, terwijl de armere lidstaten voor het overgrote deel uit Zuid- en Oost-Europa afkomstig zijn (zie bijlage II).¹¹² Voor Nederland is het risico dat als gevolg hiervan het besluitvormend vermogen en daarmee de slagkracht van de EU verder onder druk zullen komen te staan. Een versterking van de middelpuntvliedende krachten binnen de EU zou uiteindelijk kunnen resulteren in een fragmentatie van de Unie dan wel een uiteenvallen in meerdere blokken c.q. in een Unie van meerdere snelheden. Bij dat laatste is evident dat voor Nederland de Eurogroep het primaire referentiepunt vormt voor coalitievorming, met die kanttekening dat de Eurocrisis ook de breuklijnen binnen die groep heeft blootgelegd.

Wat betekent het voorgaande voor de Nederlandse opstelling in het Europese coalitiespel? Dient Nederland te streven naar een andere opstelling in het Europese coalitiespel?

Één optie is om, anticiperend op een verdere verdieping van de samenwerking in de Eurozone, de banden met de Eurolanden verder aan te halen, teneinde aldus in samenwerking met meer of minder gelijkgezinde Europartners, en vooral Duitsland, de

112 Bijlage II toont aanzienlijke verschillen tussen de Europese lidstaten, waarbij Duitsland als grote lidstaat aan kop gaat, met zo'n 2900 miljard euro, en de onderste 10 kleinere lidstaten niet boven de 100 miljard euro komen. Nederland staat, als middelgrote lidstaat, op een 5de plaats met een BBP van 655 miljard euro.

Nederlandse belangen in Euroverband en breder EU-verband te kunnen behartigen. Binnen de *Northen lights groep* wordt, waar het de Eurolanden betreft, nu al samengewerkt met in het bijzonder Duitsland, Finland en Estland. Maar Nederland zou meer toenadering kunnen zoeken tot Oostenrijk en Ierland. Deze lidstaten zijn onderdeel van de Eurozone en werken bovendien wat betreft Eurozaken, budget en tal van andere terreinen al regelmatig met Nederland (en andere noordelijke lidstaten) samen. Zo laat hoofdstuk 3 zien dat Oostenrijk niet ver van Nederland af staat op onderwerpen als begroting, migratie (Oostenrijk als transitland), arbeidsmobiliteit, klimaat- en energiebeleid en soms ook handelsbeleid. Verder trekt Ierland in het bijzonder op met Nederland op het terrein van marktliberalisatie (binnen de Kopenhagengroep), arbeidsmobiliteit, klimaat- en energiebeleid en eveneens op handelsbeleid. In datzelfde kader passen hechtere banden met de Baltische Eurolanden. Bovendien zijn Oostenrijk en Ierland relatief belangrijker lidstaten wanneer naar de economische slagkracht van lidstaten wordt gekeken.¹¹³ Een sterkere nadruk op samenwerking in Euroverband wordt daarbij meer voor de hand liggend indien het daadwerkelijk komt tot een Brexit en de Nederlandse oriëntatie op niet-Eurolanden als Zweden en Denemarken als gevolg daarvan mogelijk ook verzwakt.

Een tweede optie, die ook in Euroverband een rol kan spelen, betreft het aanhalen van de banden met landen die niet op voorhand als gelijkgezind worden gezien. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat Nederland relatief weinig actief is in de richting van landen die niet in het 'kamp der gelijkgezinden' verkeren, de zuidelijke lidstaten en Eurolanden als Oostenrijk en Ierland in het bijzonder. Een meer gericht en actief beleid richting deze landen, in het bijzonder zoals eerder aangegeven Oostenrijk en Ierland, maar ook Frankrijk, Italië en Spanje, verdient overweging. Deze landen zijn lid van de Eurogroep en vertegenwoordigen een belangrijk geluid binnen de EU, waarbij voor Frankrijk de bijzondere relatie met Duitsland geldt. Het zou de positie en geloofwaardigheid van Nederland voorts ten goede komen als ook samenwerking wordt gezocht met niet-traditionele partners.

Een derde optie is voortzetting van het huidige pragmatische beleid, waarbij hoe dan ook geldt dat dit lastiger wordt bij een Britse uittreding. Dat beleid maakt ook zoveel meer kans om effectief te zijn als de scheidslijnen binnen de EU zich niet verder verdiepen en het consensusbeginsel niet onder grotere druk komt te staan. Maar ook dan is het in het Nederlands belang om qua partnerkeuze het net breder uit te werpen dan nu het geval is. Primair gaat het dan om het steven naar hechtere banden met de

113 Jonas Tallberg stelt dat het bruto binnenlands product (bbp) een van de sterkste verklaringen is voor de onderhandelingsmacht van de lidstaten. Zie: Jonas Tallberg, 'Bargaining power in the European Council', in: *Journal of Common Market Studies*, 37(2008)3, p. 689-690. Zie in dit verband bijlage II, die laat zien dat Oostenrijk en Ierland – naast Duitsland en de noordelijke lidstaten – potentieel interessante coalitiepartners zijn op basis van economische slagkracht (en lidmaatschap binnen de Eurozone).

Visegrád-4, die zich meer en meer als blok manifesteren. Daarnaast blijft ook dan het aanhalen van de banden met zuidelijke lidstaten geboden.

Welke optie in het Nederlandse EU-beleid zal prevaleren hangt van twee factoren af. Ten eerste, de toekomst die Nederland voor zichzelf ziet binnen de EU: als lidstaat binnen een lossere samenwerkingsverband dan wel als deel van verdiepte integratie. Ten tweede, van ontwikkelingen binnen de Unie zelf, waarop Nederland weinig tot geen greep heeft en die in belangrijke mate worden gestuurd door binnenlands-politieke gebeurtenissen binnen individuele lidstaten.

Tot slot, op basis van zijn economische slagkracht, imago en reputatie, kennis en ervaring, alsmede van zijn positionering binnen relevante netwerken, is Nederland vaak in staat (geweest) boven zijn soortelijk gewicht uit te stijgen en samenwerking met andere lidstaten aan te gaan. Dit onderstreept dat juist voor een relatief kleinere speler in de EU binnen het spel van vroegtijdige sondering en coalitievorming netwerkkapitaal met inzet van eigen kennis en expertise en op basis van een reputatie van betrouwbaarheid cruciaal is. Daarmee kan steun van anderen verworven worden, kan informatie worden ingewonnen over de opstelling van andere lidstaten, kunnen uitruilmogelijkheden worden verkend en kunnen duurzame relaties worden opgebouwd; stuk voor stuk essentiële voorwaarden voor succesvol opereren binnen een complexere Europese Unie.

Bijlage I Stemgewicht van de lidstaten

EU lidstaat	Inwonersaantal		Oppervlakte		Zetels in EP		Stem in Raad (2004-2014)	Stem in Raad (1-11-2014 tot heden)
	Abso-luut (x1000)	Relatief (%)	Abso-luut, km2 (x1000)	Relatief (%)	Abso-luut	Relatief (%)		
1. Duitsland	81	15,97%	357	8,00%	96	12,80%	29	1
2. Frankrijk	66	13,06%	643,8	14,40%	74	9,90%	29	1
3. Verenigd Koninkrijk	65	12,74%	244,4	5,50%	73	9,70%	29	1
4. Italië	61	11,96%	301,3	6,70%	73	9,70%	29	1
5. Spanje	46	9,14%	505,4	11,30%	54	7,20%	27	1
6. Polen	38	7,48%	312,7	7,00%	51	6,80%	27	1
7. Roemenië	20	3,91%	238,4	5,30%	32	4,30%	14	1
8. Nederland	17	3,33%	41,5	0,90%	26	3,50%	13	1
9. België	11	2,22%	30,5	0,70%	21	2,80%	12	1
10. Griekenland	11	2,13%	132	2,90%	21	2,80%	12	1
11. Tsjechië	11	2,07%	78,9	1,80%	21	2,80%	12	1
12. Portugal	10	2,04%	92,1	2,10%	21	2,80%	12	1
13. Hongarije	10	1,94%	93	2,10%	21	2,80%	12	1
14. Zweden	10	1,92%	450,3	10,00%	20	2,70%	10	1
15. Oostenrijk	9	1,69%	83,9	1,90%	18	2,40%	10	1
16. Bulgarije	7	1,42%	110,9	2,50%	17	2,30%	10	1
17. Denemarken	6	1,11%	44,5	1,00%	13	1,70%	7	1
18. Finland	5	1,08%	338,1	7,50%	13	1,70%	7	1
19. Slowakije	5	1,07%	49	1,10%	13	1,70%	7	1
20. Ierland	5	0,91%	70,3	1,60%	11	1,50%	7	1
21. Kroatië	4	0,83%	56,6	1,30%	11	1,50%	n.v.t.	1

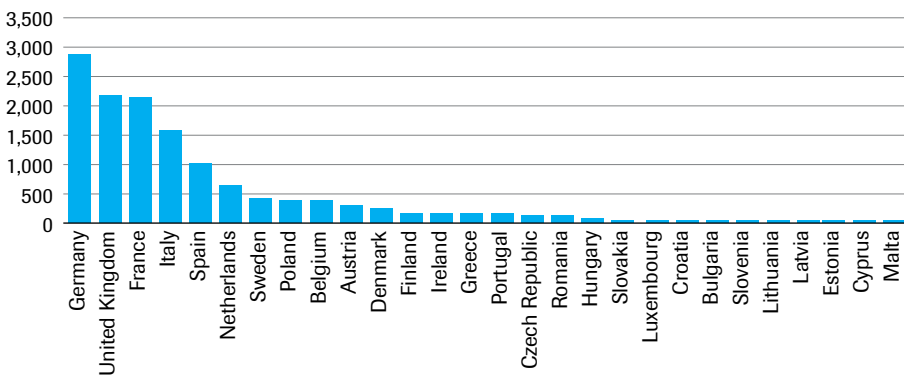
EU lidstaat	Inwonersaantal		Oppervlakte		Zetels in EP		Stem in Raad (2004-2014)	Stem in Raad (1-11-2014 tot heden)
	Abso-luut (x1000)	Relatief (%)	Abso-luut, km2 (x1000)	Relatief (%)	Abso-luut	Relatief (%)		
22. Litouwen	3	0,57%	65,3	1,50%	11	1,50%	4	1
23. Slovenië	2	0,41%	20,3	0,50%	8	1,10%	4	1
24. Letland	2	0,39%	64,6	1,40%	8	1,10%	7	1
25. Estland	1	0,26%	45,2	1,00%	6	0,80%	4	1
26. Cyprus	1	0,17%	9,3	0,20%	6	0,80%	4	1
27. Luxemburg	0,562	0,11%	2,6	0,10%	6	0,80%	4	1
28. Malta	0,429	0,08%	0,3	0,00%	6	0,80%	3	1
Totaal (EU 28)	508	100%	4.482,10	100%	751	100%	345	28

Bronnen: Eurostat, 'Population change - Demographic balance and crude rates at national level' (10-7-2015). IOB, 'Strategie bij benadering', p. 58-59. Europa-nu, 'Lidstaten gesorteerd op aantal inwoners' (geraadpleegd op 4-8-2015).

Bijlage II Overzicht bbp en koopkracht in EU-lidstaten

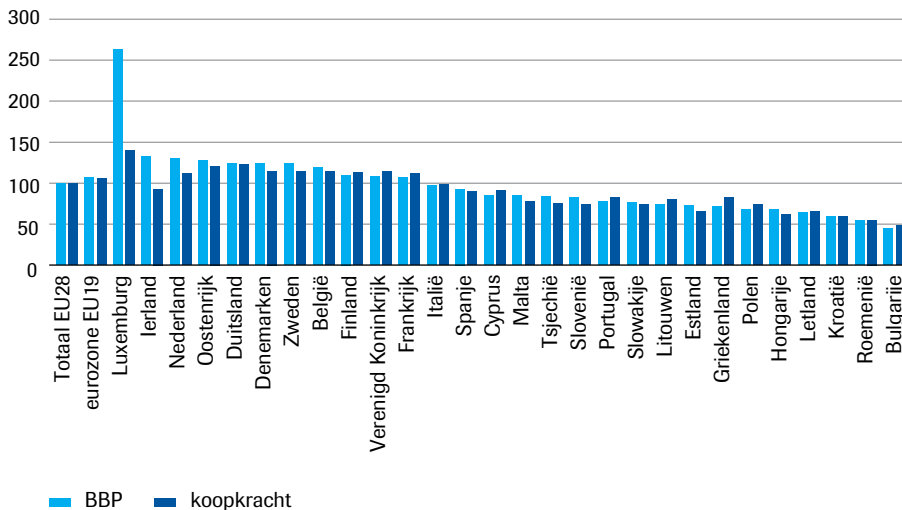
Het bruto binnenlands product (bbp) houdt geen rekening met uiteenlopende prijsniveaus in de lidstaten en de hiermee gepaard gaande individuele koopkracht. Om een goede welvaartsvergelijking tussen de lidstaten te maken, toont grafiek 1 zowel het bbp als de koopkracht per hoofd van de bevolking. De cijfers zijn weergegeven met behulp van de 'Purchasing Power Standard' (PPS), waardoor de koopkracht van verschillende nationale valuta wordt geëgaliseerd. Vanwege de verschillende prijsniveaus in de lidstaten, laat grafiek 2 een iets homogener gemiddelde koopkracht per hoofd van de bevolking zien. Desondanks blijven er significante verschillen tussen de koopkracht van lidstaten.

Grafiek 1 Bbp van EU-lidstaten in 2014
(tegen actuele marktprijzen, cijfers in miljard Euro)



Bron: Eurostat, 'National accounts and GDP. Source data for tables and figures' (mei 2015).

Grafiek 2 Bbp en koopkracht per hoofd van de bevolking van EU-lidstaten in 2014 (cijfers in PPS: EU28=100)



Bron: Eurostat, 'GDP per capita, consumption per capita and price level indices' (1 juni 2015).