

Rutte IV: Voortrekkersrol in een sterke Europese Unie

Philippe van Gruisen en Martijn Huysmans

Het nieuwe regeerakkoord voorziet een voortrekkersrol voor Nederland in de Europese Unie. De voorstellen voor klimaat en Europese besluitvorming ondersteunen deze ambitie. Dit artikel analyseert de Nederlandse doelstellingen en hoe ze te bereiken vanuit politiek-economisch perspectief.

De Europese Unie in het nieuwe regeerakkoord

Het regeerakkoord zet in op de EU: “Europa brengt Nederland vrede, veiligheid en welvaart” (p.37). In het kader van de “grote mondiale uitdagingen” vraagt dit dan ook om een “voortrekkersrol” van Nederland voor een “sterke en slagvaardige EU” (ibid.). Nederland wil dan ook waar nodig “kopgroepen vormen”, bijvoorbeeld wat betreft “klimaat, migratie, veiligheid, handel en het tegengaan van belastingontwijking”. Elders wordt er ook verwezen naar sociaaleconomische thema’s zoals economisch herstel en ongelijkheid. Kortom, bij vrijwel elk maatschappelijk probleem maakt het coalitieakkoord een expliciete link naar de EU; niet als de oorzaak, maar voor de oplossing.

De Nederlandse inzet is met name voelbaar voor het Europees klimaatbeleid. Misschien heeft de Nederlandse commissaris Timmermans (portefeuille: *Green Deal*) hier iets mee te maken. Zo wil Nederland inzetten op hogere Europese koolstofprijzen, een CO₂-grensheffing en een Europese belasting voor kerosine. Daarnaast, en misschien enigszins verrassend gezien de internationale reputatie van Nederland als belastingparadijs, zet het nieuwe regeerakkoord in op een minimumtarief voor de winstbelasting.

Om de uitgaven te bekostigen rekent het kabinet op 4,5 miljard uit het Europees herstellfonds. Saillant detail: Nederland eiste dat dit geld alleen onder voorwaarden zou worden toegekend aan de lidstaten. Dit geldt nu dus ook voor Nederland zelf: de arbeidsmarkt moet worden hervormd en de hypotheekrenteaftrek moet verder worden beperkt om aanspraak te kunnen maken op middelen uit het EU-herstellfonds. Voor de arbeidsmarkt bevat het regeerakkoord inderdaad voorstellen. Maar de hypotheekrenteaftrek wordt in het regeerakkoord niet vermeld. Het is dus nog onzeker of Nederland ook echt aanspraak zal kunnen maken op de ingerekende miljarden uit Brussel.

Naast het feit dat Nederland een voortrekkersrol wil spelen in het bepalen van nieuw (economisch) beleid, valt ook op dat Nederland de EU wenst te hervormen. Meer macht voor het Europees Parlement en een meer legitiem gekozen Commissievoorzitter zouden de EU democratischer moeten maken. Door de afschaffing van het vetorecht in het gezamenlijk

buitenlands beleid zou de EU dan weer efficiënter moeten worden. Kortom, verdere Europese integratie dus. Zulke hervormingen vereisen doorgaans een verdragswijziging, een moeilijk proces waar lidstaten meestal niet op zitten te wachten. Toch geeft de coalitie aan dat ze openstaat voor verdragswijziging “als dit in het Nederlands en Europees belang is” (p.37).

Bovenstaande ambities staan in schril contrast met het Nederlandse regeerakkoord van 2017, waar het kabinet in Europees verband vooral veel niet wilde doen. Dat dezelfde coalitie nu een stuk meer pro-Europees oogt lijkt verassend, maar dat is het niet. Het pro-Europese D66 en nieuwkomer VOLT wonnen zetels, en Nederlands voornaamste coalitiepartner in de EU, het eurosceptische Verenigd Koninkrijk, is weg. Wetende dat het recente Duitse regeerakkoord eveneens inzet op de EU, is de pro-Europese lijn in het Nederlandse regeerakkoord vooral ook pragmatisch.

De Europese instellingen

In de media is reeds veel geschreven over de Europese ambities van de coalitie, minder ging het over hoe Nederland deze ambities kan waarmaken. Dit vereist macht en invloed op de besluitvorming. Europese besluitvorming is echter complex. Voor het overgrote deel van de beleidsvoorstellen, waaronder klimaat en migratie, wordt de *gewone wetgevingsprocedure* gevolgd. De Commissie heeft het monopolie om een wetsvoorstel in te dienen, maar zowel de Raad van Ministers als het Europees Parlement (EP) moeten het voorstel uiteindelijk goedkeuren. Beide instellingen kunnen het voorstel van de Commissie ook amenderen.

Zowel in de Commissie als in het EP verandert er niets; hier komt pas verandering in na de Europese verkiezingen van 2024. Aangezien Mark Rutte opnieuw premier wordt, blijft hij aanschuiven bij de Europese Raad van regeringsleiders. Op Victor Orban van Hongarije na, zal Rutte de langstzittende regeringsleider zijn. Dit betekent dat er naar Rutte wordt geluisterd. De Europese Raad is echter niet direct betrokken bij het uitwerken van concrete beleidsvoorstellen. Deze rol is weggelegd voor de Raad van Ministers. Naast het feit dat er hier wél nieuwe bewindslieden aanschuiven – zo vervangt Sigrid Kaag bijvoorbeeld Wopke Hoekstra in de Raad van Economische en Financiële zaken (Ecofin) – is vooral de keuze voor Hoekstra opvallend. Hij verhuist van Financiën naar Buitenlandse Zaken (BZ). Bij BZ staat Hoekstra als minister aan het hoofd van de Nederlandse diplomatie. Hieronder valt ook de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de EU. In de permanente vertegenwoordiging (ook wel het Coreper genoemd) behartigen de meest ervaren ambassadeurs van de EU-lidstaten de belangen van hun land. Voor Nederland is de EU-ambassadeur sinds 2017 Robert de Groot. Het is te hopen dat Hoekstra's reputatieschade, opgedaan door zijn niet-diplomatieke houding richting Zuid-Europese lidstaten midden in de coronacrisis, de werking van de PV niet in de weg zal zitten.

Sinds het Verdrag van Lissabon hebben nationale parlementen ook een expliciete rol in de Europese besluitvorming (Huysmans en Van Gruisen, 2021; Van Gruisen en Huysmans, 2020). Ze kunnen namelijk via een gemotiveerd advies bezwaar aantekenen tegen

beleidsvoorstellen van de Commissie. In mei 2020 stuurde de Eerste Kamer bijvoorbeeld een gemotiveerd advies tegen de Europese Klimaatwet. Het regeerakkoord maakt echter duidelijk dat het nieuwe kabinet resoluut de Europese klimaataanpak steunt. Probleem is echter dat de coalitie geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft.

De Raad van Ministers en coalities

De nieuwe Nederlandse regering moet haar invloed dus uitoefenen via de Raad van Ministers. Om een voorstel in de Raad goed te keuren moet normaal gesproken een gekwalificeerde meerderheid gehaald worden. Dat vereist 55% van het aantal lidstaten (15/27) die samen 65% van de bevolking vertegenwoordigen. De stem van een groot land weegt dus zwaarder dan de stem van een klein land. Echter, een groter stemgewicht betekent niet een-op-een meer macht. De Banzhaf index – veel gebruikt in de coöperatieve speltheorie – is een maatstaf voor hoe stemmen zich vertalen in macht. De index meet hoe doorslaggevend een lidstaat is om winnende coalities te vormen. Zo blijkt uit empirisch onderzoek dat lidstaten met een hoge machtsindex ook effectief een hoger aandeel (per capita) uit het Europese budget ontvangen (Kauppi en Widgrén, 2007).

Ter indicatie, Nederland had voor de Brexit een Banzhaf index van 3,5%, terwijl het VK, haar voornaamste stempartner in de Raad, een index had van 8,3%. Met het VK weg heeft Nederland dus een sterke partner verloren op een aantal beleidsdossiers (Fantini en Staal, 2018). Dit geldt met name voor vrijhandel, waar zowel Nederland als het VK een voorstander van waren. In dit dossier wordt het voor het nieuwe kabinet belangrijk om aansluiting te zoeken bij Frankrijk, dat momenteel het roterend voorzitterschap bekleedt – een positie die landen doorgaans gebruiken om hun beleidsprioriteiten door te drukken (Van Gruisen en Crombez, 2021).

Mogelijk kan Nederland op basis van eerdere toenaderingen (het zogenaamde non-paper van mei 2021) Frankrijk bewegen tot het faciliteren van nieuwe handelsakkoorden, mits er duidelijke duurzaamheidsafspraken in staan. Ook de plannen voor twee nieuwe Nederlandse kerncentrales bieden aanknopingspunten bij Frankrijk.

Verder zijn er verschillende coalities denkbaar met wie Nederland de 'kopgroep' kan vormen om haar doelen te bereiken. Deze kopgroep hoeft overigens niet steeds dezelfde coalitie van landen te zijn, maar kan verschillen per onderwerp. Tijdens de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader en het herstelfonds probeerde Nederland een blok te vormen met de vrekke vier: Denemarken, Nederland, Oostenrijk, en Zweden. Uiteindelijk overtuigde het blok niet echt. Met name Duitsland is niet meer de steunpilaar die het eens was voor conservatief fiscaal beleid. Nederland wil voor de eigen staatsschuld vasthouden aan de Maastrichtnorm van 60% van het bbp. Europees wil Nederland de modernisering van het Stabiliteits-en Groeipact (SGP) constructief benaderen. Het lijkt verstandig om de daad bij het woord te voegen, zodat Nederland zich niet verder ingraaft voor een fiscaal achterhoedegevecht. Nederland lijkt immers weinig

kans te zullen maken tegen de combinatie van de Frans-Duitse as met het Quirinaalverdrag tussen Frankrijk en Italië van november 2021. Het laatste is een verdrag ondertekend in het Quirinaalpaleis in Rome en moet de samenwerking tussen Frankrijk en Italië intensiveren. Zo zouden beide landen hun standpunten vanaf nu onderling willen coördineren voorafgaand aan Europese onderhandelingen, iets dat overigens al gebeurt tussen Frankrijk en Duitsland.

Op een ander dossier wil Nederland lidstaten die de rechtsstaat of Europese waarden schenden gaan terugfluiten via het rechtsstaatmechanisme, al wordt niet heel concreet gemaakt hoe dat beter moet gaan functioneren dan vandaag. Misschien is hier nog een rol voor intensievere samenwerking met het vertrouwde Benelux-trio waarmee Nederland afgelopen jaar Orbans nieuwe lhbt-wet veroordeelde.

Conclusie

Het regeerakkoord presenteert ambities wat betreft de rol die Nederland in en met de EU wil gaan spelen. De voornaamste vraag is hoe het kabinet dit wil gaan bewerkstelligen. Er zullen met name coalities gesmeed moeten worden, nóg meer wanneer het de ambitie is om individuele veto's af te schaffen. Dat betekent concessies kunnen doen en minder vaak "nee" zeggen (doorgaans om binnenlands gewin). Daarom is het belangrijk dat Rutte IV de voordelen van Europese besluitvorming dit keer ook systematisch probeert uit te leggen in de Eerste en Tweede Kamer en aan de Nederlandse bevolking. Gelukkig is dit precies wat het kabinet ambieert met de 'Europawet' – een kleine, maar niet onbelangrijke lijn in het regeerakkoord die de betrokkenheid van de nationale parlementen in het besluitvormingsproces zou moeten vergroten.

Auteurs

Philippe van Gruisen (e-mail: p.van.gruisen@law.leidenuniv.nl) is universitair docent economie aan de Universiteit Leiden. Martijn Huysmans (e-mail: m.huysmans@uu.nl) is universitair docent economie aan de Universiteit Utrecht.

Literatuur

- Fantini, M. en K. Staal, 2018, Influence in de EU: Measuring Mutual Support, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56(2): 212-229.
- Huysmans, M. en P. van Gruisen, 2021, Substance and subsidiarity: the economic dimension of conflict in the early warning system, *Journal of European Integration*, Online First: 1-17.
- Kauppi, H. en M. Widgrén, 2007, Voting rules and budget allocation in the enlarged EU, *European Journal of Political Economy*, vol. 23: 693-706.

Kirsch, W., 2016, *Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU*, Centre for European Policy Studies.

Van Gruisen, P. en M. Huysmans, 2020, The Early Warning System and Policymaking in the European Union.' *European Union Politics*, vol. 21(3): 451-473.

Van Gruisen, P. en C. Crombez, 2021, The Commission and the Council Presidency in the EU: Strategic Interactions and Legislative Powers. *European Journal of Political Economy*, vol. 70: 1-17.