



# EUROPA IN DE PROBLEMEN

**Mark Eyskens**



Koninklijke Vlaamse Academie van België  
voor Wetenschappen en Kunsten, 2017  
**Standpunten 52**

Europa in de problemen



KVAB Press

Uitgaven  
van  
de Koninklijke  
Vlaamse Academie  
van België  
voor  
Wetenschappen  
en Kunsten

Standpunten nr. 52

---



KVAB Press

Hertogsstraat 1  
1000 Brussel  
Tel. 02 550 23 23  
[www.kvab.be](http://www.kvab.be)  
[info@kvab.be](mailto:info@kvab.be)



# Europa in de problemen

Mark Eyskens

Gedeeltelijke reproductie is toegelaten mits uitdrukkelijke  
bronvermelding.  
Partial reproduction is permitted provided the source is mentioned.

© Copyright 2017 KVAB  
D/2017/0455/08  
ISBN 978 90656 917 50

Aanbevolen citeerwijze: Mark Eyskens, *Europa in de problemen*,  
KVAB Standpunt 52, 2017.

Photo and cover design: Anne-Mie Van Kerckhoven

# Europa in de problemen

## INHOUD

Samenvatting . . . . .	2
Executive summary . . . . .	4
Voorwoord. . . . .	6
Europese desunie. . . . .	7
De euro, gevolg van een historisch compromis . . . . .	7
Maastricht en de euro. . . . .	8
De normen van Maastricht . . . . .	10
Brexit . . . . .	10
Het Brexitkluwen . . . . .	12
Britse incoherentie . . . . .	13
Een kosten-batenanalyse . . . . .	13
Het Noorse model . . . . .	15
Naar een nieuwe Europese architectuur . . . . .	17
Het Saturnusmodel . . . . .	18
Geen interne devaluatie . . . . .	19
Een echte Europese begroting. . . . .	20
Geen Europese democratie zonder taxing power . . . . .	20
Herziening van de normen van Maastricht . . . . .	21
Een echt Europees Parlement . . . . .	21
Een Europese kieskring . . . . .	21
De onderhandelingsagenda . . . . .	33
Referenties . . . . .	25

## Samenvatting

Het Academisch Cultureel Forum, dat is opgericht binnen de Koninklijke Vlaamse Academie van België, heeft zijn jaarlijkse lentecyclus in 2017 aan de Europese problemen gewijd. Er heerst in de Europese Unie onbehagen en ongerustheid. Het gaat niet om een heftige en levensgevaarlijke storm, zoals tijdens de financiële crisis van 2008. Europa wordt veeleer getroffen door een trage politieke en maatschappelijke 'klimaatwijziging', een gevolg van het 'disruptieve' wereldgebeuren. Er is de globalisering met haar opportuniteiten, maar er zijn ook grote uitdagingen: de immigratiestromen, de multiculturaliteit, de wervelwinden van nieuwe technologieën, de complexiteit van beleid en bestuur, de toenemende inkomensongelijkheid, de spanningen tussen solidariteit en nationaal – vaak nationalistisch – eigenbelang enzovoort. De Europese burger voelt zich daarbij wat verweesd, ook vanwege de complexiteit van het beleid. Het uiten van veelzijdige kritiek is gemakkelijk. Het innemen van een opbouwend standpunt vereist verantwoordelijkheidszin. 'Desunie' verdringt wel eens de Unie-realtiteit.

Toch blijft de Europese eenmaking een uniek historisch gebeuren. Na de moorddadige Tweede Wereldoorlog was de Europese integratie het heilbrengende instrument van verzoening en vrede. De vrij onverwachte val van de Berlijnse Muur in 1989 en de daaropvolgende implosie van het communisme en de explosie van de Sovjet-Unie leidden tot een spectaculaire uitbreiding van het aantal lidstaten en de invoering van een gemeenschappelijke munt, de euro. Aan de basis daarvan lag het Verdrag van Maastricht (1992).

Deze publicatie van de Koninklijke Academie stelt dat de normen van Maastricht inzake het toegelaten begrotingstekort en de openbare schuldgraad voor meer flexibiliteit vatbaar zijn, nu dankzij de invoering van de euro de rentevoeten historisch laag zijn. Meer macro-economische convergentie tussen de lidstaten van de Europese Unie is echter absoluut vereist. Dit kan door de zogenaamde 'verdieping' van de Europese architectuur in federale zin. Het wachten op een consensus van alle lidstaten is verlamd. Om die reden is een aanpasbare *coalition of the willing* noodzakelijk. Zo ontstaat een Saturnusmodel met een aantal kernlanden – hopelijk allemaal lid van de eurozone – die worden omringd door concentrische cirkels van landen die momenteel niet bereid zijn een verdiepte integratie ('*an ever closer Union*') te aanvaarden. De huidige Europese begroting, ongeveer 1% van het Europese BNP, is te minimalistisch om een doelmatig Europees beleid te voeren. Van groot belang is daarom de europeanisering van een aantal vooralsnog nationale begrotingsuitgaven, onder meer wat betreft defensie, veiligheid, immigratie, klimaatbeleid, wetenschappelijk onderzoek, belangrijke infrastructuurwerkzaamheden, sociale cohesie enzovoort. Een Europese minister van Financiën zou hierbij een belangrijke rol dienen te spelen. Het Europees Parlement zou op deze manier een wezenlijke bevoegdheid krijgen op het gebied van de uitgaven maar ook van de inkomsten. Meteen zou dit

de nationale regeringen in staat stellen hun uitgaven en inkomsten te verlagen. Een aantal leden van het Europees parlement – bijvoorbeeld 10% - zou het best verkozen worden in een Europese kieskring die zich uitstrekt over heel Europa. Deze vertegenwoordigers zouden dan in de eerste plaats het Europese algemeen belang verdedigen, niet langer hun nationale belangen. De Europese Commissie moet steeds belangrijker worden.

Een grote beproeving voor de Europese Unie is de brexit. Een brutale breuk met het Verenigd Koninkrijk, waarbij de handelsrelaties terugvallen op wat de Wereldhandelsorganisatie (WHO) mogelijk maakt, zou zeer nadelig uitvallen, vooral voor Groot-Brittannië, dat 40% van zijn totale export uitvoert naar Europa, maar ook voor de overige 27 Europese lidstaten. Op korte termijn moet in dit verband een reeks hete hangijzers worden weggewerkt: het statuut van de Europese burgers die in Groot-Brittannië verblijven, het afsluiten van de financiële verplichtingen en dus rekeningen van het Verenigd Koninkrijk, het oplossen van de grensproblemen tussen Noord-Ierland en de Ierse Republiek, en eventueel ook de grensproblematiek met Schotland. Op termijn lijkt het het beste dat het Verenigd Koninkrijk op een of andere manier lid kan blijven van een douane-unie ad hoc met de Europese Unie. Het huidige statuut van Noorwegen, dat lid is van de Europese Economische Ruimte (EER) zou model kunnen staan, maar dat betekent dat de Britten ook een aantal verplichtingen moeten aanvaarden, in het bijzonder wat betreft een zekere financiële bijdrage, en dat ze voor bepaalde aspecten ook de rechtspraak erkennen van het Europese Hof van Justitie.

Dit alles vergt bij de Britse regering en de openbare opinie in Groot-Brittannië een rijpingsproces. Dat proces is niet kansloos nu de economische statistieken van het land ongunstig evolueren als gevolg van de brexit. Misschien moet de onderhandelingsperiode voor het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie, die overeenkomstig het verdrag in maart 2019 afloopt, op een of andere manier worden verlengd. Tijd brengt immers raad, vaak toch. Helaas niet altijd.



## Executive Summary

### **Europe in trouble**

In 2017 the Royal Flemish Academy of Belgium organized a three day symposium on the challenges Europe faces today. The European Union faces times of discomfort and concern. Unlike the financial crisis in 2008, though, the current challenges do not constitute a violent and life threatening storm. Rather, Europe is facing a slow change of political and societal climate. It is the consequence of disruptive world events. Globalization induces challenges as well as opportunities. Our societies are confronted with immigration, multiculturalism, new technologies taking us by a storm, complex policy and governance, increasing income inequality, tension between solidarity and national – often nationalistic – self-interest etc.

The complexity of the current policies leaves European citizens feeling detached. Spewing criticism is easy. Choosing to take a constructive stand requires a strong sense of responsibility. Disunion supersedes the reality of the Union. The European unification remains a unique historic event. Following the bloody Second World War, European integration provided salvation, an instrument of reconciliation and peace. The rather unexpected fall of the Berlin wall in 1989 provoked the implosion of communism and explosion of the Soviet Union and led to a spectacular increase in the number of member states of the Union and led to the introduction of a common currency, the Euro, made possible by the Maastricht Treaty.

This position paper from the Royal Flemish Academy states that the standards from the Maastricht Treaty on the allowed budget deficit and the public debt ratio can be more flexible considering that, due to the introduction of the euro, the current interest rate is historically low. Increased macroeconomic convergence between the member states of the European Union is an absolute requirement. This can be made possible through an evolution into a federalist direction. Having to wait for a consensus amongst all member states is paralyzing for European policy. It is therefore necessary to instate an adaptable “coalition of the willing”. This would create a new cooperation model: a number of countries at the core of the cooperation – they should all be members of the eurozone – surrounded by concentric circles of countries that aren’t prepared to accept an even closer Union. A “Saturn Model”, the planet surrounded by its rings. The current European budget equals about 1% of the European Gross National Product and it is too minimalistic to implement an effective European policy. A Europeanisation of national budgetary expenses such as defence, security, immigration, climate policy, scientific research, important infrastructure works, social cohesion etc. is crucial. An important role should be assigned to a European Minister of Finance. The European Parliament would receive genuine jurisdiction to decide on income and expenditure. In this

scenario, the income and expenditure of national governments would instantly decrease. Several members within the European parliament – eg. 10% – should be elected from a European constituency, stretching out across all of Europe. These representatives would defend the European common good rather than nationalist interests. The European Commission should gain more importance.

Brexit has become a serious trial for the European Union. A brutal fracture with the United Kingdom that would cause all trade relations to fall back upon those set up by the World Trade Organization shall have serious negative effects; especially for Great Britain (because they are reliant on Europe for 40% of their total export), but also for the remaining 27 European member states. Several urgent issues need to be tackled: the legal status of European citizens currently residing in Great Britain, clearing the financial obligations of the United Kingdom, finding a solution for the border issues between Northern Ireland and the Republic of Ireland and possibly Scotland. In the long run it would be a better solution if the United Kingdom remains a member of the customs union, in one way or another. The current status of Norway as a member of the European Economic Community (EEC) could be a blueprint for a new scenario. For this to work, Britain would need to accept a number of obligations, including financial contribution and – in certain cases – the jurisdiction of the European Court of Justice. This will require an acceptance process for the British government and the public opinion in Great Britain – but, in light of the unfavorable economic prospects following the Brexit, this would not be unthinkable. Perhaps the Brexit negotiation period should be extended beyond March 2019. After all, time will tell. Or, maybe not.

## Voorwoord

### **Reeks Standpunten**

De reeks Standpunten van de Academie is een bijdrage tot een wetenschappelijk onderbouwd debat over actuele maatschappelijke en artistieke thema's. De auteurs, leden en werkgroepen van de Academie schrijven in eigen naam, onafhankelijk en met volledige intellectuele vrijheid. De goedkeuring voor publicatie door een of meerdere Klassen van de Academie waarborgt de kwaliteit van de publicatie. Dit Standpunt werd goedgekeurd voor publicatie door de Klasse van de Menswetenschappen op 18 november 2017.

## Europese desunie

Een kwarteeuw na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992 heeft de Europese Unie af te rekenen met een hele reeks problemen en uitdagingen, waarvan sommige een existentieel karakter hebben. Uiteraard is er de brexit, de beslissing van Groot-Brittannië om de Unie te verlaten. Het Catalaanse referendum van 1 oktober 2017 dreigt middelpuntvliepende krachten in Europa aan te zwengelen. Daarnaast verwerkt de Unie nog steeds de gevolgen van de grote bankencrisis van 2007-2009, ondanks allerlei heel waardevolle hervormingen die werden doorgevoerd, zoals onder meer de bankenunie en een strengere controle van de bankactiviteiten. De werkloosheid is in veel landen te hoog, de openbare investeringen zijn te laag, het overheidstekort is te aanzienlijk en de openbare schuld te hoog, ook al is de economische groei in de meeste Europese landen toegenomen. De globalisering – het ontstaan van het werelddorp –, vooral als gevolg van technologische innovaties, maakt veel burgers ongerust over een onzekere toekomst. Het Europese maar ook het nationale beleid is zeer complex en ondoorzichtig geworden. Men regeert, Men bestuurt, Men beslist. Er ontstaat een verregaande ‘vermenning’, een nieuwsoortige aliënatie. Daarbij komt een belangrijke instroom van vluchtelingen en migranten, die nationalistische en protectionistische reflexen in de hand werkt, met het terrorisme als klap op de vuurpijl. De relaties met de Verenigde Staten van Amerika, Rusland en China zijn wisselvallig en die met Turkije zijn gespannen. Nationalistische reflexen en onafhankelijkheidsbewegingen in een aantal Europese lidstaten verzwakken de Europese samenhang.

### **De euro, gevolg van een historisch compromis**

Eind 1989, na de val van de muur van Berlijn, bereikte de Europese Raad, in die tijd de bijeenkomst van staats-, regeringshoofden en ministers van Buitenlandse Zaken, in Straatsburg een historisch compromis. De leiders van Europa, toen onder het voorzitterschap van de Franse president François Mitterrand, gingen akkoord om de hereniging van beide Duitslanden te realiseren met alle diplomatieke, politieke, economische en financiële middelen, waarbij het verenigde Duitsland zou worden geïntegreerd in de Europese Gemeenschap. Besloten werd de Russische leiders ervan te overtuigen dat het verenigde Duitsland ook een volwaardig lid zou worden van de NAVO. De Duitse hereniging betekende het uitwissen van het laatste litteken van de Tweede Wereldoorlog in het hart van Europa. De Duitse kanselier Helmut Kohl reageerde zeer ontroerd en betoogde dat hij steeds zou blijven ijveren voor een Europees Duitsland en zich tegen een Duits Europa zou verzetten. Na een vertrouwelijk gesprek met Mitterrand verklaarde hij dat hij bereid was om, ondanks het verzet van de monetaire overheden in zijn eigen land, voluit het plan te steunen om in Europa een monetaire unie op te richten. Dat betekende vanwege Duitsland het verzaken aan de Duitse mark en het degraderen van de Bundesbank tot een filiaal van de op te richten Europese Centrale Bank.

De hereniging van Duitsland, die de verdere uitbreiding van Europa zou bevorderen, werd gecombineerd met de oprichting van een Europese Monetaire Unie, die van haar kant de Europese Gemeenschap zou omvormen tot een hechte Unie. Dat was toch de toekomstgerichte visie van de Europese leiders in december 1989. Mitterrand stelde bij wijze van conclusie voor dat binnen de kortste keren een Europese intergouvernementele conferentie zou worden bijeengeroepen die een nieuw Europees verdrag diende uit te werken. Dat werd het Verdrag van Maastricht, een essentieel megahistorisch akkoord dat bepalend is geweest voor de verdere evolutie van Europa.

Op korte termijn stond bondskanselier Kohl voor een bijzonder pijnlijk probleem. Te allen prijze moest vermeden worden dat de DDR zou leeglopen, nu de Oost-Duitsers zich vrij mochten verplaatsen naar het Westen. De wisselkoersverhouding tussen de Duitse West-mark en de Oost-mark was 1/4, waardoor één West-mark viermaal meer waard was dan één Oost-mark. Om grote volksverhuizingen naar de Bondsrepubliek te voorkomen stelde Kohl voor de pariteit tussen de West- en de Oost-mark gelijk te stellen volgens het beginsel: *'Eins für eins'* (met enkele uitzonderingen). In één klap werden de Oost-Duitsers hierdoor viermaal rijker. De economische bezwaren tegen deze maatregel waren zeer heftig, vooral van de president van de Bundesbank, Karl-Otto Pöhl. De opwaardering van de Oost-mark kon wellicht de massale uittocht van Oost-Duitsers tegenhouden, maar zou ook het herstel van de Oost-Duitse economie enorm bemoeilijken, want de regio zou moeten exporteren met een overgewaardeerde munt.

De hereniging van Duitsland op 3 oktober 1990 maakte een einde aan een van de meest tragische gevolgen van de Tweede Wereldoorlog: de verdeling van Duitsland en van Europa in twee vijandige blokken. Meteen werd ook een streep getrokken onder de gevaarlijke rivaliteit tussen het Oostblok en de landen van het Westen, en konden de relaties met de Sovjet-Unie, dat binnen de kortste keren opnieuw Rusland ging heten, worden genormaliseerd. Tevens werd een onomkeerbare aanzet gegeven tot een uitbreiding van de Europese Gemeenschap, die zou uitgroeien tot de Europese Unie. In luttele jaren nam het aantal aangesloten lidstaten spectaculair toe (van 12 tot 28).

Tegelijkertijd deed zich in Europa een politieke aardbeving voor die ook wereldwijd grote gevolgen had: het communisme implodeerde als economisch systeem, politiek regime en ideologische theorie. En de Sovjet-Unie explodeerde doordat twaalf deelrepublieken zich losmaakten en hun onafhankelijkheid uitriepen. Meteen kwam er ook een einde aan de koude oorlog, zonder dat er een schot werd gelost. Een mirakel van de geschiedenis.

## **Maastricht en de euro**

Het is een publiek geheim dat landen als Groot-Brittannië, bij monde van Margaret Thatcher, en Frankrijk, in de persoon van François Mitterrand, in de oprichting

van een monetaire unie een middel zagen om de macht van het eengemaakte Duitsland in Europa te breidelen en onder controle te houden. De versterking en uitbreiding van de politieke Unie werden gekoppeld aan de invoering van een enige munt (*single currency*) en vice versa. Om dit concreet uit te werken werd de bijeengeroepen intergouvernementele conferentie in twee delen gesplitst. De monetaire unie werd toevertrouwd aan de ministers van Financiën, de politieke unie aan de ministers van Buitenlandse Zaken.

In december 1990 had in Rome een belangrijke vergadering plaats onder het voorzitterschap van de Italiaanse eerste minister Giulio Andreotti. Op tafel lag een verslag van de voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, waarin gepleit werd voor het invoeren van '*a single currency*'. De Britse regering van haar kant kwam met een nota, verdedigd door John Major, waarin werd voorgesteld een '*common currency*' te creëren. De Britten wilden naast de twaalf bestaande nationale munten, die ze wensten te behouden, een dertiende zogenaamde Europese munt invoeren door van de 'ecu', die reeds als rekeneenheid werd gebruikt, ook een betaalmiddel te maken. Economisten rond de tafel van de Europese ministers – die waren niet zo talrijk – kenden natuurlijk de beroemde monetaire wet van de kanselier van de schatkist van koningin Elizabeth I van Engeland, Robert Gresham: '*Bad money drives out good money.*' Het gevaar bestond dat bij het in circulatie brengen van een dertiende, parallelle munt allerlei oncontroleerbare speculaties zouden ontstaan en dat er in de plaats van monetaire samenwerking monetaire chaos zou optreden. Voorzitter Andreotti liet op een bepaald ogenblik stemmen over de twee voorstellen, waarbij de meeste lidstaten de revolutionaire keuze maakten voor de afschaffing van de nationale munten, althans in de landen die zouden toetreden tot de monetaire unie en aan de voorwaarden hiervan zouden voldoen. Met de invoering van *a single currency* begon men aan een uniek experiment in de monetaire geschiedenis van de planeet, zeker als we rekening houden met de huidige resultaten, bijna twintig jaar later<sup>1</sup>. Op de Europese top van december 1990 had uiteindelijk een stemming plaats waarbij de invoering van een gemeenschappelijke munt (*single currency*) werd goedgekeurd. De stemming was echter zonder de Britse waard gerekend, want het Verenigd Koninkrijk zei onmiddellijk *non possumus* en eiste een uitzonderingsstatuut op, dat *opt out* zou worden genoemd.

De finale van het hele proces met de regerings- en staatshoofden werd op 9 en 10 december 1991 georganiseerd in Maastricht, onder het voorzitterschap van de Nederlandse premier Ruud Lubbers. De eerste etappe van de monetaire unie zou op 1 juli 1992 beginnen met de liberalisering van het kapitaalverkeer, de tweede

etappe op 1 januari 1994 met de convergentie van het economische beleid van de lidstaten, en de derde etappe uiterlijk op 1 januari 1999 met de invoering van één enkele munt en de oprichting van een Europese Centrale Bank (ECB), die sterk aansloot bij de statuten van de Duitse Bundesbank. Veel waarnemers beschouwden dit schema als te heldhaftig en niet realiseerbaar. Ook in de media stapelden de bezwaren zich op en heerste veel scepticisme. Uiteindelijk kregen de pessimisten ongelijk en werd deze gewaagde en complexe historische hervorming zeer succesrijk doorgevoerd.

### **De normen van Maastricht**

De monetaire unie was zo belangrijk omdat ze ook gepaard ging met het in de praktijk brengen van de zogenaamde criteria van Maastricht. Die moesten worden toegepast door de lidstaten met het oog op het promoten van hun onderlinge, hoofdzakelijk economische convergentie: een jaarlijkse inflatiegraad van ten hoogste 1,5%, een begrotingstekort van maximaal 3% en een schuldratio van den hoogste 60% van het BNP. De monetaire unie heeft een grote aantrekkingskracht uitgeoefend, vooral dankzij het dalen en unificeren van de rentevoeten, het uitsparen van transactiekosten en het vergemakkelijken van de buitenlandse handel. Vrij snel steeg de euro op de wisselmarkten en sloten steeds meer Europese landen zich aan.

Op 7 februari 1992 had de plechtige ondertekening plaats van het Verdrag van Maastricht in deze oude, nog door de Romeinen gestichte stad - *Trajectum Mosani* – rond de brug over de Maas. Deze historische bijeenkomst symboliseerde een cruciale fase in de uitbouw van een verenigd Europa. Toch was het verdrag niet perfect. Er was nog werk aan de winkel en men stond voor het dilemma: verdiepen ofwel uitbreiden. Maar na het beëindigen van de Koude Oorlog kreeg de uitbreiding van de Unie een sterke impuls, vooral onder invloed van Groot-Brittannië en Frankrijk. In korte tijd telde ze 28 lidstaten.

### **Brexit**

De zeer snelle en aanzienlijke uitbreiding van de Europese Unie heeft de onderlinge integratie van de lidstaten en het beheer van de Unie veel complexer gemaakt. Het gevaar voor blokkeringen, onder meer door bepaalde vooral nieuwe lidstaten, nam toe. De verdieping van de Europese eenmaking moest wijken voor de uitbreiding, die om politieke redenen noodzakelijk werd geacht. De landen van Oost-Europa drongen erop aan om, na de instorting van hun communistische regimes, volop te kunnen aansluiten bij de democratische familie van de Europese staten.

Het Verenigd Koninkrijk, nog steeds onder invloed van zijn imperiale verleden en insulaire situatie, remde de federaliserende integratie af. Vooral dankzij het invoeren van het begrip 'subsidiariteit' hebben de Britten uiteindelijk niet alleen

het Verdrag van Maastricht maar ook de daaropvolgende verdragen, tot en met dat van Lissabon, goedgekeurd. Het gevolg op binnenlands vlak was echter dat in Groot-Brittannië de kritiek op de EU toenam en dat eurosceptici, ook in de politiek, hun stem steeds luider lieten horen (onder meer via UKIP).

De directe oorzaak van de brexit is evenwel de volkomen foute inschatting door de voormalige Britse premier David Cameron van de mogelijke uitslag van het referendum dat hij in zijn land organiseerde om in zijn eigen conservatieve partij de eurosceptici de mond te snoeren en ook om het succes af te remmen van UKIP, de anti-Europese partij in het Britse Lagerhuis. De tactische berekening van Cameron pakte helemaal verkeerd uit, ook al koos maar 36% van de stemgerechtigde Britse kiezers voor 'leave', aangezien 30% niet deelnam. Maar een nipte meerderheid koos dus voor de breuk met de Europese Unie. De 'leave'-stemming was niet zozeer de uiting van anti-Europeanisme, wel van de ongerustheid en de angstgevoelens van vele burgers over de toenemende immigratie in hun land – het Verenigd Koninkrijk – via de Europese Unie. De uitslag van het referendum zorgde voor chaos in een aantal Britse politieke partijen. Premier David Cameron moest baan ruimen voor Theresa May, die zich onmiddellijk uitsprak voor een snelle en duidelijke brexit, ook al was algemeen bekend dat zijzelf geen grote voorstander was van een breuk met de Europese Unie. Van meet af aan was de opstelling van de leiders van de Europese Unie, zowel in de Europese Raad, de Europese Commissie als het EU-Parlement, stringent en ook logisch: als Groot-Brittannië de Unie verlaat, zal het land ontslagen worden van een aantal verplichtingen maar zal het ook alle voordelen van een EU-lidmaatschap moeten missen. Bovendien kan er pas onderhandeld worden over de eindformule voor de nieuwe relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie als er voorafgaandelijk een aantal heikele kwesties worden geregeld.

Vreemd genoeg leidt de brexit op het Europese continent bij de Europese leiders maar ook in de openbare opinie veeleer tot pro-Europese reacties. Men schijnt te willen breken met het euroscepticisme, het pessimisme over de Europese Unie en de Monetaire Unie, en het enigszins modieuze doemdenken over de toekomst van Europa. De verkiezing van de pro-Europese Franse president Emmanuel Macron heeft aan deze ommekeer ongetwijfeld bijgedragen maar ook de verbetering van de economische toestand in de landen van de Unie is bemoedigend.

De protectionistische neigingen van de Amerikaanse president Donald Trump versterken het bewustzijn in Europa dat de toekomst van het Avondland in de eerste plaats afhangt van de eigen aanpak en de verdere uitbouw van een hechte Europese geïntegreerde samenwerking. Vooral als aan de bevolking en de kiezers wordt uitgelegd wat de catastrofale gevolgen zouden zijn van een ontbinding van de Europese Unie.



## Het brexitkluwen

Het was aan de Britse regering, na een referendum waarvan de uitslag slechts door een minderheid van de stemgerechtigde Britten werd goedgekeurd, om onderhandelingen over de brexit op te starten. Dat is inmiddels gebeurd, maar onmiddellijk is gebleken hoe kolossaal ingewikkeld de opdracht is. Vooraleer te onderhandelen over de structuur van de toekomstige relatie tussen Groot-Brittannië en de Europese Unie, meer bepaald over de concrete inhoud van een toekomstige handelszone, dient er eerst klare wijn te worden geschonken over een aantal problemen.

In de eerste plaats gaat het over de financiële verplichtingen die Groot-Brittannië gestand moet doen vanwege in het verleden aangegane verbintenissen. Volgens de Europese Commissie bedraagt de som tussen 80 en 100 miljard euro, terwijl de Britse regering stelt dat de afkoopsom wegens verlating van de Unie kan worden beperkt tot 40 miljard euro. Dat meningsverschil is dus aanzienlijk. Maar dat is niet het enige. Een andere vraag rijst in verband met het statuut van de talrijke EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk verblijven, al dan niet voor hun beroep, en wat de juridische toestand wordt van deze personen en van de continentale Europeanen die zich na de brexit in Groot-Brittannië willen vestigen. De huidige Britse voorstellen lijken een aantal onaanvaardbare discriminaties in te houden.

Nog ingewikkelder is het probleem van de grenzen tussen bepaalde delen van het Verenigd Koninkrijk – zoals Schotland, Noord-Ierland en Gibraltar – na het uittreden van Groot-Brittannië. In Schotland heeft een duidelijke meerderheid van de bevolking tegen de brexit gestemd. Een harde brexit, waardoor de relaties met de Europese Unie tot een minimum zouden worden herleid, is voor de Schotten onaanvaardbaar en zal hun streven naar onafhankelijkheid versterken. In Noord-Ierland werd na vele jaren burgeroorlog eindelijk een vreedzame samenwerking tussen katholieken en protestanten tot stand gebracht. De Noord-Ierse katholieken voelen zich uiteraard zeer solidair met de katholieken van de Ierse republiek. In de huidige situatie is er volledig vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal tussen Noord-Ierland en de republiek. Hieraan een einde maken is voor veel Noord-Ieren dan ook totaal onaanvaardbaar en dreigt de spanning tussen de twee religieuze en ook politieke gemeenschappen opnieuw fataal te doen opflakkeren.

Gibraltar is uiteraard een marginaal probleem, maar ook in dit gebied hebben de inwoners massaal (96%) tegen de brexit gestemd, omdat die een einde zal maken aan het vrije verkeer tussen het kleine schiereiland en Spanje, lid van de Europese Unie.

Talrijke andere problemen doen zich voor, onder meer met de herlokalisering van een aantal Europese agentschappen die momenteel in Groot-Brittannië gevestigd

zijn, vooral in Londen. Een vergelijkbare problematiek is er wat betreft belangrijke financiële en industriële ondernemingen die vooral vanuit de Europese Unie wensen te opereren.

### **Britse incoherentie**

De meningsverschillen in de Britse regering en ook binnen de conservatieve partij tussen de voor- en tegenstanders van een snelle en harde brexit verhinderen een duidelijk zicht op wat Groot-Brittannië beoogt: hoe moet de uiteindelijke relatie tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk eruitzien? Inmiddels heeft de Britse regering voorgesteld om een overgangperiode van een tweetal jaar in te lassen, waarin de douane-unie tussen Groot-Brittannië en de Europese Unie zou worden behouden. Dit voorstel deed bij de Europese onderhandelaars uiteraard de wenkbrauwen fronsen, want dit zou kunnen inhouden dat het Verenigd Koninkrijk de voordelen van een volwaardig EU-lidmaatschap wil behouden, zonder de nadelen, zoals daar zijn: het deelnemen aan de financiering van de Europese begroting en het erkennen van het vrije verkeer van kapitaal en personen, inclusief de aanvaarding van de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de EU in bepaalde aangelegenheden. Een land dat lid is van een douane-unie mag bovendien niet op eigen houtje bilaterale handelsakkoorden afsluiten met derde landen.

Het voorstel van de regering-May om bovendien tussen Noord-Ierland en de Ierse republiek geen grenscontroles te organiseren is voor de EU eveneens onaanvaardbaar. Dit zou immers leiden tot de zogenaamde 'omleiding van de goederenstroom', waardoor alle goederen die in het Verenigd Koninkrijk worden ingevoerd, via Noord-Ierland ook ongehinderd en zonder enige controle en invoerheffing de EU-markt kunnen bereiken. De Europese Unie zou dan wel verplicht worden om een economische grens tussen Ierland en Noord-Ierland (Belfast) op te werpen.

### **Een kosten-batenanalyse**

Een harde brexit zou tot een vechtscheiding kunnen uitgroeien, waarbij het Verenigd Koninkrijk, na het mislukken van langdurige onderhandelingen, uiteindelijk zijn handelsrelaties met de EU laat verlopen volgens de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dan zouden de relaties tussen Groot-Brittannië en de continentale Europese Unie worden herleid tot wat bijvoorbeeld momenteel de relaties zijn tussen de Europese Unie en een land als Nieuw-Zeeland. De kosten-batenanalyse zou zeer nadelig zijn voor Groot-Brittannië, vermits 40% van de totale Britse export bestemd is voor de Europese markt, terwijl de export van continentaal Europa naar het Verenigd Koninkrijk maar 6% bedraagt. Een harde brexit zou bovendien nadelig zijn voor de meeste Europese landen, ook voor België, dat aanzienlijk meer exporteert naar Groot-Brittannië dan het uit dit land importeert. Het Verenigd Koninkrijk is België's vierde exportmarkt in de wereld,

goed voor een kleine 40 miljard. Wat de import betreft is het Verenigd Koninkrijk België's vijfde toeleveraar. De bilaterale Belgische handelsbalans vertoont een overschot van ongeveer 20 miljard. Vooral vervoermateriaal, farmaceutische en chemische producten, machines, textielproducten en voedingswaren worden door België naar het Verenigd Koninkrijk geëxporteerd. Dezelfde redenering geldt voor de meeste EU-landen, met name voor Duitsland, dat elk jaar enkele honderdduizenden auto's naar het Verenigd Koninkrijk verzendt. Het is dan ook van belang dat een brutale breuk wordt vermeden en dat er een geleidelijke overgang komt. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan, vooral als Groot-Brittannië inmiddels de politieke instellingen van de EU verlaten zou hebben. Een overgangsfase zou ook een grote juridische onzekerheid creëren bij veel ondernemingen, die vaak langlopende contracten hebben afgesloten met Britse toeleveranciers. De toenemende rechtsonzekerheid zal ongetwijfeld nadelige gevolgen hebben voor het investeringsklimaat in Groot-Brittannië, met alle gevolgen van dien voor de Britse economie en de waarde van het Britse pond op de wisselmarkt. Een daling van de Britse munt kan in het Verenigd Koninkrijk tot een aanzienlijke inflatie leiden, waardoor de Britse export in de wereld wordt afgeremd.

De EU-onderhandelaren, maar ook de media, moeten veel meer de aandacht vestigen op de kosten-batenanalyse van een harde brexit, zodat vooral de Britse openbare opinie bereid kan worden gevonden om een redelijk compromis te aanvaarden, zonder drastische breuk met de Europese Unie. Vooral het banenverlies maakt indruk. Bij een zachte brexit verliest de Europese Unie 380.000 arbeidsplaatsen, bij een harde brexit gaat het om 1.580.000 jobs. Voor het Verenigd Koninkrijk zijn de cijfers respectievelijk 209.000 en 760.000, wat verhoudingsgewijs veel meer is. Voor België bedraagt het banenverlies in de eerste veronderstelling 14.000 en in de tweede 58.000. Relatief gesproken is voor Groot-Brittannië de schade door de brexit veel groter dan voor de Europese Unie en haar lidstaten.

De Britse regering argumenteert met de stelling dat de Britse achteruitgang op de Europese markt zal worden gecompenseerd door een verreikende handels-overeenkomst met de Verenigde Staten van Amerika. Maar de Britten onderschatten de gevolgen van een zogeheten Trumpit, zoals ze ook de consequenties van een brexit niet willen onderkennen voor hun eigen land. Met Trumpit wordt het nieuwe handelsbeleid bedoeld van de Amerikaanse president, dat een uitgesproken protectionistisch stempel draagt. Volgens deskundigen denkt president Trump aan een algemeen invoerrecht in de Verenigde Staten van 5% en maximaal 15% op Europese producten. Dat zou de EU tenminste 50.000 banen kunnen kosten, en zelfs 214.000 in het pessimistische scenario van een algemeen invoerrecht van 15%. De vraag is hoe Groot-Brittannië hieraan zal kunnen ontsnappen. Een handelsoorlog tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten is niet uit te sluiten, met alle nefaste gevolgen van dien zoals de economische geschiedenis heeft bewezen, meer bepaald in de jaren 1920 en 1930. De Britse politici, onder wie eerste minister May na haar onderhoud met president Trump, hopen natuurlijk

dat zij een gunsttarief zullen verkrijgen. Zowel de economische theorie als de economische geschiedenis bewijzen dat vrijhandel, georganiseerd volgens de beginselen van loyale concurrentie en gelijkberechtiging, grote voordelen met zich meebrengt voor de betrokken bevolkingen.

Hierbij dient onderstreept te worden dat de invoering van een eenheidsmunt de logische conclusie is geweest van de geleidelijke afbouw van alle handelsbelemmeringen, waardoor tijdens de jaren 1990 nog één hinderpaal overbleef: het bestaan van nationale munten en schommelende wisselkoersen. Immers, indien de waarde van een munt op de wisselmarkt tegenover andere munten daalt, wordt de export van het land waarvan de munt deprecieert, goedkoper omdat het als het ware een subsidie krijgt. De import in het devaluerende land wordt daarentegen duurder. Dat leidt meestal tot inflatie en een prijs- en kostenstijging, zodat na korte tijd een nieuwe differentiatie van de wisselkoers of devaluatie van de munt noodzakelijk wordt. Deze verschijnselen verstoren aanzienlijk de vrijhandel. De enige goede oplossing is het afschaffen van de nationale munten en hun vervanging door een enige munt. In Europa werd dit de euro, een historische innovatie<sup>2</sup>.

Momenteel ziet niemand het licht aan het einde van de tunnel. Volgens sommige analisten zullen de meningsverschillen in de schoot van de Britse regering en het geleidelijke 'ontwaken' van de Britse openbare opinie leiden tot de val van de huidige Britse regering, of althans tot de voortijdige ontbinding van het Britse parlement en nieuwe verkiezingen. Waarna een nieuwe meerderheid misschien het bord zal afvegen of tenminste een formule aanvaarden waarvoor sinds jaren een uitermate overtuigend voorbeeld bestaat: het Noorse model.

### **Het Noorse model**

Noorwegen onderhoudt intense handels- en economische relaties met de Europese Unie door zijn lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte (EER), maar heeft ook een aantal verplichtingen aanvaard die de Britten tot op heden verwerpen, zoals een bijdrage aan het Europese budget, de aanvaarding van heel wat Europese wetten en directieven, en het EU-acquis betreffende de interne markt, zoals inzake het vrije verkeer van personen. Door een complexe institutionele structuur ('de twee pijlers') wordt eveneens een correcte interpretatie en toepassing van het EU-acquis betreffende de interne markt gegarandeerd in de lidstaten van de Europese Vrijhandelszone (EVA of EFTA), dus ook in Noorwegen. De EER is in 1992 ontstaan door een akkoord tussen de Europese Gemeenschap en de EVA-landen die op dat moment niet wensten toe te treden tot de Europese Gemeenschap die evolueerde naar steeds meer integratie. Het EER-akkoord

trad in werking op 1 januari 1994 en omvat thans alleen, naast de EU-lidstaten, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland. Deze groep landen vormt een grote interne markt met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Ook wordt er samengewerkt op economisch gebied. In ruil daarvoor moet het EU-acquis met betrekking tot de interne markt ook in de wetgeving van de EER-landen, die dus geen lid van de EU zijn, worden overgenomen, met enkele uitzonderingen, zoals inzake visserij en landbouw. De drie landen dragen bovendien bij aan de Europese begroting in verband met de functioneringsvereisten van de interne markt van de EU.

De EER-handelszone in ruime zin telt momenteel 31 lidstaten: de 28 EU-lidstaten en de drie vermelde EER-landen. Zwitserland is lid van de EVA, maar maakt geen deel uit van de EER. Hoewel het land mee onderhandelde tijdens de vorming van de EER, wees de bevolking in een referendum de toetreding af. Intussen is onder andere het vrije verkeer van personen met Zwitserland geregeld door een bilateraal akkoord tussen de EU en Zwitserland en is Zwitserland bovendien geassocieerd met het Schengenverdrag. Tussen de EU en de drie EVA-EER-landen vindt er geïnstitutionaliseerd overleg plaats en, zoals reeds opgemerkt, het EER-akkoord garandeert de uniforme interpretatie en toepassing van het EER-acquis in alle EER-lidstaten.

De relatie die Noorwegen en de Europese Unie hebben uitgewerkt is voor beide partijen uitermate bevredigend. In het verleden heeft Noorwegen geprobeerd toe te treden tot de Europese Unie, maar in 1962 en 1967 stelde Frankrijk zijn veto en in 1972 en 1994 werd toetreding door de Noorse kiezers in een referendum verworpen. Geregeld gaan er in Noorwegen stemmen op om toch nog volwaardig lid te worden van de EU, maar de Noorse regering heeft hiervoor nooit een samenhangende parlementaire meerderheid gevonden.

Het feit dat Noorwegen uiteindelijk steeds geweigerd heeft volwaardig lid te worden van de EU heeft te maken met de specifieke kenmerken van de Noorse economie. Het land is bijzonder welvarend geworden dankzij uitgebreide olie- en aardgaswinningen en andere delfstoffen in het hoge noorden. De opeenvolgende regeringen hebben een financieel soeverein fonds in het leven geroepen dat beschikt over zeer uitgebreide middelen – bijna 1000 miljard euro – en dat de mogelijkheid biedt om een efficiënt en toekomstgericht investeringsbeleid te voeren. Noorwegen heeft ook een heel vooruitstrevende sociale welvaartsstaat uitgebouwd, die aanzienlijk bijdraagt aan welvaart en welzijn, met als gevolg dat het land in elk onderzoek naar de kwaliteit van het leven en de levensstandaard als eerste of een van de eerste op de wereldranglijst staat. Veel Noren zijn ervan overtuigd dat zij geen enkel voordeel hebben bij een volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie.

Tegenstanders van die houding betogen dat Noorwegen inderdaad geen lid is van de EU maar dat het land toch een hele reeks verplichtingen op zich heeft genomen

en met name jaarlijks ongeveer € 350 miljoen lidgeld aan de Europese Unie betaalt. Noorwegen aanvaardt een groot deel van de Europese wetgeving, het Schengen-akkoord in verband met het vrij verkeer van personen en in een aantal domeinen de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Er werd ook een EVA-gerechtshof opgericht. Artikel 6 van de overeenkomst tot oprichting van de EER bepaalt dat, voor zover dat verdrag bepalingen bevat die inhoudelijk identiek zijn aan bepalingen in de constitutionele verdragen van de Europese Unie, die moeten worden uitgelegd met inachtneming van de rechtspraak van het Europees Gerechtshof zoals die gold voor de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst. Conform hoofdstuk 3 van de EER-overeenkomst streven het EVA-Hof, het Hof van Justitie van de EU en het Gemengd Comité van de Europese Economische Ruimte naar een homogene interpretatie van EER-wetgeving.

Noorwegen heeft desondanks geen enkele politieke bevoegdheid binnen de Europese instellingen. Volgens deze opvatting zou het veel beter zijn dat Noorwegen ook zijn zeggingskracht binnen de Europese Unie zou opeisen door er volwaardig lid van te worden. Deze redenering wordt overgenomen door de Britten die niet akkoord gaan met een toepassing op Groot-Brittannië van het zogenaamde Noorse model.

Is er buiten Noorwegen nog een alternatief? Sommigen verwijzen naar het Zwitserse model dat minder verplichtingen inhoudt ten aanzien van de Europese Unie dan het Noorse. De vraag is echter of de Britse regering zich niet totaal vast heeft gemanoeuvreerd. Het aanvaarden van welke Europese verplichting ook zou voor de huidige politici een aanzienlijk gezichtsverlies betekenen. Een harde brexit daarentegen met nefaste economische gevolgen zou door de Britse kiezers zwaar worden aangerekend aan de ondoordachte politici. Toch moeten steeds opnieuw pogingen worden ondernomen, zowel tactisch als strategisch, om de Britten te overhalen het Noorse model te aanvaarden. Misschien is een ad hoc-model mogelijk, dat bijvoorbeeld inspiratie zou kunnen vinden in het althans in België berucht geworden CETA-verdrag met Canada. Alle cijfers illustreren de zeer aanzienlijke welvaartsstijging die de organisatie van het vrij verkeer van goederen en diensten en kapitaal binnen Europa tot stand heeft gebracht.

### **Naar een nieuwe Europese architectuur**

De kans is groot dat de onderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU onverwachte wendingen zullen hebben en zelfs wel eens kunnen vastlopen, en dat Groot-Brittannië uiteindelijk vrede zal nemen met een zachte brexit en een Noorwegenachtige relatie met de EU, wellicht na een vrij lange overgangsperiode. Meteen zou een precedent worden geschapen en zou een diepgaande reflectie dienen te worden opgestart over een nieuwe Europese institutionele architectuur. Die zou meerdere snelheden hebben, wat momenteel reeds gedeeltelijk het geval is, bijvoorbeeld wat betreft de Monetaire Unie en het Schengen-acquis, vermits

niet alle 28 lidstaten deel uitmaken van deze zones. Een Europa met verschillende snelheden – het Saturnusmodel – wordt mogelijk gemaakt door de zogenaamde *'enhanced cooperation'*, die door de meer recente Europese verdragen wordt geregeld. Vooral de Duits-Franse samenwerking, zoals die wordt geconcretiseerd in de politieke wil van kanselier Angela Merkel en president Emmanuel Macron, zal het hopelijk mogelijk maken om een aantal landen in de Unie bereid te vinden op een aantal essentiële beleidsdomeinen verder te gaan op het pad van de integratie, zoals fiscaliteit, klimaat, energie, defensie en veiligheid. Andere lidstaten hechten vooral veel belang aan goede handelsrelaties maar zijn gekant tegen een *'ever closer union'*, gevolg door de oprichting van een soort Europese federatie sui generis. Er zal wel enige verbeelding nodig zijn om te komen tot een flexibele structuur waarin een *'coalition of the willing'* een voortrekkersrol zal spelen in de politieke samenwerking, terwijl andere lidstaten de voorkeur kunnen blijven geven aan een louter economische samenwerking met een politieke omkadering die hoogstens intergouvernementeel en van het confederale type kan zijn.

Het lijkt aangewezen resolute pogingen te ondernemen om langs wegen van geleidelijkheid een Europese politieke Unie, met aanvankelijk een beperkt aantal landen, te combineren met een Economische Gemeenschap van landen, die zich bij wijze van spreken rond de kernlanden kan scharen. De mogelijkheid moet worden gecreëerd dat de landen die zich bevinden in de confederale zone op een geleidelijke wijze politiek aansluiting krijgen bij de landen van de kerngroep. Een Noors model dat voor het Verenigd Koninkrijk wordt uitgewerkt, kan dus een voorafbeelding worden van de toekomstige Europese architectuur, met een kern van landen die samen een Europese federatie zullen vormen en omringd worden door landen die de klemtoon leggen op de economische samenwerking en die dus een uitgebreide Europese Economische Ruimte tot stand wensen te brengen. Noem dit de EU+EER-formule.

### **Het Saturnusmodel**

De geleidelijke uitbouw van een Saturnusstructuur voor Europa is van zeer groot belang, maar is uiteraard slechts van instrumentele aard. Een dergelijke hervorming moet ten dienste staan van de oplossing van meer fundamentele problemen door de lidstaten van de kerngroep.

#### *Geen interne devaluatie*

De Monetaire Unie, die is opgericht door het Verdrag van Maastricht, is nog steeds onvolmaakt en beantwoordt niet aan de voorwaarden die werden uitgewerkt door de theoretici van de *'optimale muntzone'*, zoals Nobelprijswinnaar Robert Mundell. Een muntunie veronderstelt binnen de zone een grote mobiliteit van goederen, diensten, kapitalen en ook van mensen. Met dat laatste wordt vooral de geografische en professionele mobiliteit van arbeidskrachten bedoeld.

Blijvende verschillen in de macrowerking van de nationale economieën van de lidstaten en uiteenlopende stelsels van sociale zekerheid en belastingen leiden tot competitiviteitsdistorsies. Die kunnen niet worden gecompenseerd door het aanpassen van de wisselkoersen van de nationale munten, die immers niet meer bestaan. In een zone met een enige munt, de euro, kan de eigen munt niet meer worden gedevalueerd. Het enige middel om de competitiviteit te herstellen bestaat dan in een zogenaamde 'interne devaluatie'. Dit betekent dat men de productiekosten drukt en met name de loonkosten, de sociale uitgaven, sommige belastingen en een hele reeks andere overheidsuitgaven. Kortom, in de huidige eurozone worden scheefftrekkingen van de competitiviteit in lidstaten bestreden door het opleggen van een austeriteitspolitiek met deflatoire kenmerken, waarvan aanzienlijke werkloosheid een van de gevolgen is. Dit leidt tot ontevredenheid bij de bevolking, die zich onder meer kan uiten in een anti-Europees kiezersgedrag, vooral als populisten en demagogen zich van het ongenoegen meester maken. Een terugkeer naar de nationale munten, zoals Marine Le Pen, de averechtse Jeanne d'Arc, in Frankrijk tijdens de presidentiële campagne predikte, zou catastrofale gevolgen hebben én voor de welvaart in Frankrijk én voor de Europese Unie in het algemeen.

### *Een echte Europese begroting*

Het alternatief moet duidelijk zijn. Een aantal belangrijke beleidsdomeinen met een grensoverschrijdend karakter moet dringend worden geëuropeaniseerd, zoals daar zijn het klimaatbeleid, de energiepolitiek, research & development in bepaalde domeinen, technologische innovatie en digitalisering, veiligheid, defensie, het integratiebeleid van vluchtelingen enzovoort. De meeste burgers beseffen niet hoe goedkoop Europa momenteel wel is. De Europese begroting haalt nauwelijks 1% van het Europese binnenlands product en wordt dan nog in zeer grote mate geristourneerd aan de lidstaten in de vorm van allerlei subsidieregelingen en financiële ondersteuning. Door een aantal belangrijke uitgaven te europeaniseren zou de Europese begroting behoorlijk toenemen. Tegelijkertijd zouden de nationale begrotingen kunnen worden verlaagd. Hogere Europese uitgaven zouden dan wel moeten worden gefinancierd door een Europese belasting, het liefst een indirecte, bij voorkeur een die van aard is om het energieverbruik en schadelijke milieuge dragingen te ontraden (diesel, benzine, CO<sub>2</sub>-uitstoot). Dat zou de nationale staten de gelegenheid geven om de fiscale druk in eigen land te verlagen. Tevens zou het Europees Parlement de belangrijke bevoegdheid krijgen om een aanzienlijke Europese begroting en haar financiering al dan niet goed te keuren, een grote democratische verantwoordelijkheid. De invoering van de Europese belastingen moet uiteraard gepaard gaan met een Europese coördinatie van de verlaging van een aantal belastingen in de lidstaten. Zo niet dreigt de bevolking zich tegen het Europese beleid te keren.



### *Geen Europese democratie zonder taxing power*

Het beginsel dat de Britse kolonies in Amerika in 1776 toepasten om zich los te rukken van het Britse moederland luidde: '*No taxation without representation*'. Meteen werd een Amerikaans parlement in het leven geroepen. In het huidige Europa moet dit democratische beginsel worden omgekeerd: '*No representation without taxation*'. Het Europees Parlement zou dan het centrum worden van de democratische gezagsuitoefening in het kern-Europa. Zo'n radicale ingreep vereist ook de oprichting van een Europese schatkist en de benoeming van een Europese minister van Financiën. Die moet dan een belangrijke rol spelen in een Europese Commissie, die geleidelijk aan zou evolueren in de richting van een Europese regering, gecontroleerd door het Europees Parlement. De Centrale Bank zal dan ook een grotere verantwoordelijkheid moeten opnemen door op te treden op de primaire markt van de staatsfondsen dankzij de emissie van eurobonds, terwijl vandaag de dag de reflatoire QE-politiek (*quantitative ease*) van de Europese Centrale Bank beperkt blijft tot het opkopen van reeds uitgegeven overheids- en onder bepaalde voorwaarden industriële obligaties. Met reflatie wordt het aanzwengelen van de vraag bedoeld door het scheppen van bijkomende geldmiddelen door de Centrale Bank. Tegen de creatie van eurobonds worden ook ernstig te nemen bezwaren geopperd, met name door Duitsland: de emissie van 'Europese staatsfondsen' ten voordele van lidstaten mag in geen geval leiden tot de europeanisering van een voorafgaand intern wanbeleid.

### *Herziening van de normen van Maastricht*

In afwachting zouden de beruchte normen van het Verdrag van Maastricht, waardoor het toegelaten overheidstekort wordt beperkt tot 3% en de openbare schuldgraad tot 60%, moeten worden aangepast. 3% overheidstekort moet worden voorbehouden voor investeringsuitgaven met een groot multiplier-effect. En de schuldgraad, in Maastricht vastgelegd op 60% toen de marktrente 12 à 13% bedroeg, is totaal achterhaald nu de marktrente is gedaald tot nog nauwelijks 1%. Het schuldplafond kan dus aanzienlijk worden verhoogd, waardoor een aantal lidstaten enig soelaas krijgt. Uiteraard moet deze plafondverhoging aan stringente voorwaarden worden gekoppeld en worden afgestemd op de conjuncturele situatie. Als de rente daalt tot ongeveer 0%, kan dit in geen geval inhouden dat het schuldplafond voor de lidstaten grosso modo zou worden opgeheven. De normen van Maastricht moeten cyclisch kunnen worden toegepast. Maar monetaire financiering mag zeker niet tot beleidsregel worden verheven.

### *Een echt Europees Parlement*

De kans is groot dat een aantal van de huidige EU-lidstaten niet zover wil gaan in de integratie en het afscheid nemen van nationale soevereiniteit. Dit zal leiden tot een Europa met verschillende snelheden, een Saturnusmodel. Toch moet

aan de nationale regeringen duidelijk worden gemaakt dat de europeanisering van een aantal nationale uitgaven het mogelijk zal maken om de begrotingen en ook de fiscale druk in de lidstaten te verlagen. Meteen kan dit bijdragen aan een herwonnen populariteit van nationale politici. Uiteraard rijst daarbij de vraag naar de parlementaire controle op een Europa met verschillende snelheden. De Franse president Macron lijkt te opteren voor een parlementaire assemblee, die enkel bevoegd zou zijn voor de Monetaire Unie en zou bestaan uit afvaardigingen van de nationale parlementen. Deze formule is niet zonder gevaar omdat nationale volksvertegenwoordigers niet zelden hun nationale electorale belangen laten primeren op het algemene Europese belang. Bovendien dreigt dan een parlement te ontstaan dat rivaliserend is in zijn verhouding met het Europees Parlement. Daarom is het verkieslijk om in het Europees Parlement, dat 760 leden telt, een opdeling te maken en de E-parlementairen van de kernlanden voor bepaalde materies in een soort van uitgebreide parlementaire commissie te laten samenkomen en beslissen.

### **Een Europese kieskring**

De europeanisering van een aantal uitgaven die vitaal zijn voor de toekomst van Europa is van aard om de rol van het Europees Parlement en de Commissie – die steeds meer de dimensie moet krijgen van een Europese regering – aanzienlijk op te waarderen en tegelijkertijd de begrotingsdruk en de austeriteitsnormen, die wegen op de nationale staten en hun regeringen, aanzienlijk te verlichten. Meteen zou de openbare opinie in de meeste landen eindelijk kunnen beseffen wat de ware draagwijdte en betekenis is van de daadkrachtige ontwikkeling van een echte en hechte Europese Unie.

Ook verdient het aanbeveling dat een beperkt aantal leden van het Europees Parlement, bijvoorbeeld 10%, zou worden verkozen in een Europese kieskring die zich uitstrekt tot alle lidstaten. Op die manier zouden echte Europese vertegenwoordigers lid worden van het Europees Parlement, die minder geneigd zijn standpunten te verdedigen die samenvallen met de nationale belangen van hun eigen land. Tegelijk moet een rechtstreekse verkiezing van de twee topfuncties binnen de Europese Unie overwogen worden: die van voorzitter van de Europese Commissie en van voorzitter van de Europese Raad.

### **De onderhandelingsagenda**

De onderhandelars van de Europese Unie hebben de Britten van meet af aan duidelijk gemaakt dat er, voor er gepraat wordt over een definitieve formule voor de handelsrelaties tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk, een aantal dringende problemen moet worden opgelost:

1. Oplossingen zijn dringend vereist in verband met het lot en het statuut van de 3 miljoen Europese burgers die zich momenteel in Groot-Brittannië bevinden.

En wat wordt de toekomstige status van Europeanen die in Groot-Brittannië willen resideren? Rechtsbescherming door het Hof van Justitie van de EU is een EU-eis.

2. Op financieel vlak hebben de Britten in tempore non suspecto zich ertoe verbonden allerlei projecten te financieren en hebben ze ook verplichtingen inzake onder meer het betalen van de pensioenen van de Britse Europese ambtenaren en medewerkers. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen betalings- en vastleggingskredieten. Volgens de Britse delegatie gaat het ten hoogste om 40 miljard euro, volgens de EU ten minste om 80 miljard.
3. Wordt de grens tussen Noord-Ierland en de Ierse republiek al dan niet een buitengrens van de Europese Unie? De katholieken in Noord-Ierland willen de relaties met de Ierse republiek zo intens mogelijk houden, terwijl de protestanten vooral belang hechten aan hun aansluiting bij het Verenigd Koninkrijk. Een meningsverschil hierover binnen de Noord-Ierse gemeenschappen kan het geweld, dat moeizaam werd bedwongen door het vredesakkoord, weer doen opflakkeren. De Britten schijnen te denken aan een open grens tussen Noord-Ierland en de Ierse republiek, althans wat het vrij verkeer van goederen en diensten betreft. Maar dit kan leiden tot de zogenaamde 'omleiding van de goederenstroom' vermits derde landen via Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun goederen en diensten op de Europese markt te gelde kunnen maken. En wat gebeurt er met de grenzen tussen de EU en Schotland, als de brexit Schotland tot onafhankelijkheid zou nopen? En wat met Gibraltar?
4. Allerelei problemen moeten worden opgelost in verband met de vestiging van de zetel van Europese instellingen die zich momenteel voornamelijk in Londen bevinden en naar het Europese continent zullen verhuizen. Met gelijkaardige moeilijkheden en juridische vraagstukken kampen ook privéondernemingen die hun zetel willen verplaatsen van Groot-Brittannië naar de Europese Unie.
5. Indien de onderhandelingen langer zouden aanslepen dan de door het verdrag bepaalde exitdatum, twee jaar na het activeren van artikel 50 (maart 2019), of indien de onderhandelaars het niet eens worden over een overgangsformule, rijst de vraag wat er moet gebeuren met de Britse verantwoordelijken in de EU-instellingen: de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement. Het antwoord op deze vraag wordt bemoeilijkt door het feit dat er in de loop van 2019 Europese parlementsverkiezingen zullen plaatsvinden.
6. Meer fundamenteel en met het oog op een definitief relatiemodel tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU moeten de Britten beseffen dat een efficiënte douane-unie moet leiden tot een interne markt waarin de vrijheid van verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen wordt geëerbiedigd. De vrijheid van kapitaalverkeer is essentieel wil men goederen en diensten zonder hinderpalen

importeren en exporteren. Het feit dat Groot-Brittannië niet is toegetreden tot de Monetaire Unie en het pond als munt heeft gehandhaafd is op zich reeds verstorend voor de vrijhandel met de EU-landen. De vrije verplaatsing van personen, zoals technici en begeleiders, is nauw verbonden met het leveren van goederen en diensten. Bovendien kan men de arbeidsmarkt niet isoleren in een door vrijhandel geleide markteconomie. Op deze vier vrijheden kan de EU niet veel toegevingen doen. Rechtszekerheid wordt in dit verband ook geboden door de bevoegdheden van het Europees Hof van Justitie.

7. Wat de immigratie van buiten Europa betreft, poogt de EU door het organiseren van een gemeenschappelijke buitengrenscontrole en een verdeling tussen de lidstaten van hoofdzakelijk de vluchtelingen te komen tot een selectieve immigratie. Na de brexit zal Groot-Brittannië zelf moeten instaan voor de organisatie van zijn buitengrens.
8. De Britten hebben grote bezwaren tegen de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EU en willen zelf, ook in een douane-unie met de EU, juridische geschillen en betwistingen behandelen volgens hun eigen rechtsregels en in hun gerechtelijke instellingen. Voor de EU is deze eis onverenigbaar met een eventuele toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot een ad hoc-douane-unie met de EU.
9. De Britse eerste minister, mevrouw Theresa May, pleit voor een '*special and deep partnership*' met de EU na de brexit. Tegelijkertijd sluit ze elke bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EU uit. Toch kan men denken aan een formule zoals die is uitgewerkt tussen de EU en de Europese Economische Ruimte (EER). In de zone die momenteel de 28 EU-lidstaten en de drie leden van de EER omvat, biedt een Gemengd Comité een oplossing voor juridische betwistingen en discussies. Conform hoofdstuk 3 van de EER-overeenkomst streven het EVA-Hof, het Hof van Justitie en het Gemengd Comité van de EER naar een homogene interpretatie van de EER-wetgeving. Een dergelijk compromis ligt echter bijzonder moeilijk voor de Britten. Met het Verenigd Koninkrijk kan er geen vergelijkbare dubbele rechterlijke pijlerstructuur in het leven worden geroepen, tenzij het land lid zou worden van de EER (EFTA), wat de beste oplossing zou zijn. In de EER-structuur is er het Hof van Justitie voor de EU-dimensie van de EER-verplichtingen en is er een EFTA-Court voor de EER-verplichtingen van de drie EFTA-lidstaten. Er is geen institutionele band tussen die twee rechterlijke instellingen, maar het EFTA-Gerechtshof wordt geacht de interpretatie van het Hof van Justitie van de EU over het interne marktacquis te volgen, wat het in de praktijk tot op heden ook heeft gedaan. Het is niet uitgesloten dat een dergelijk compromis uiteindelijk ook kan worden toegepast op het Verenigd Koninkrijk, voor zover de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de EU uiteraard niet worden afgezwakt.

10. Dit alles leidt tot de conclusie dat de EU en het Verenigd Koninkrijk een brutale vechtscheiding en een harde brexit te allen prijze moeten vermijden vanwege het hoge kostenplaatje voor beide partijen. Er moet gestreefd worden naar een eindformule, een 'eindterm' die aansluit bij het huidige Noorse model en bij de samenwerking tussen de EER en de EU. De ogen van de Britse brexiteers en de Engelse openbare opinie zullen geleidelijk geopend moeten worden.

Een economisch en commercieel partnership is wenselijk. Maar dat betekent dat de Britten aan elke betrokkenheid bij de politieke besluitvorming in Europa – de EU-Commissie, de EU-Raad en het EU-Parlement – verzaken. Ook al is het evident dat inzake handelsrelaties en economische kwesties politieke beslissingen niet zelden nodig zijn. Misschien zal deze evidentie, na langdurige onderhandelingen en het inlassen van een overgangperiode, de Britse politieke klasse en openbare opinie ervan overtuigen dat het al bij al verkieslijk is terug te keren tot de Europese politieke unie. *Wait and see.*

Een beangstigend probleem is de door het verdrag opgelegde timing na het activeren van het beruchte artikel 50, dat de onderhandelingsduur tot twee jaar beperkt. Dit heeft als concreet gevolg dat de onderhandelingen worden beëindigd op 29 maart 2019. Is er op dat moment geen akkoord, dan dreigt een brutale en bijzonder wanordelijke breuk tussen Groot-Brittannië en de Europese Unie met nefaste economische gevolgen, in de eerste plaats voor het Verenigd Koninkrijk maar ook voor de lidstaten van de Europese Unie. De voorstanders van een overgangsfase, zoals blijkbaar de Britse regering bij monde van eerste minister Theresa May heeft onderstreept, onderschatten de bijzonder complexe organisatorische moeilijkheden van een dergelijk voorlopig systeem. Wellicht is een andere, veel eenvoudiger oplossing mogelijk: de verlenging van de onderhandelingstermijn met twee jaar, tot bijvoorbeeld 29 maart 2021, een formule die kan worden mogelijk gemaakt dankzij het gemeenschappelijke akkoord van de 27 EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk dat wellicht door het Europees Parlement moet worden bekrachtigd. Meteen zouden de onderhandelaars voldoende ademruimte krijgen en zou de herschikking van de relaties tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie zorgvuldig en op evenwichtige wijze kunnen gebeuren. Tenzij inmiddels de publieke opinie en de politieke klasse in Groot-Brittannië tot het besluit zouden komen dat een aangepast lidmaatschap van de Europese Unie, dat rekening houdt met de amenderingen zoals de regering-Cameron die voor het brexitreferendum had voorgesteld, al bij al nog de beste oplossing zou blijken.

## Referenties

Académie Royale de Belgique, *L'avenir de l'union Européenne*, 2017, 92 blz.

Eyskens Mark, "Europa, een vaderland om te beminnen?" in *Het verdriet van het werelddorp*, 67-126, 2001.

Eyskens Mark : "Europa's kwantumsprong" in *Het Hijken van de Geschiedenis*, 2003, blz 75- 137.

Maresceau Marc « Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'UE », dans *Les frontières de l'UE*, 2016

Maresceau Marc, "EU-Switzerland :quo vadis?", in *Georgia Journal of international and comparative law*, 2015

Mattelaer Alexander, "Toward a Belgian position on Brexit", Egmontinstituut, 2017, 26 blz.

Zweig Stefan, *Appels aux Européens*, 1934, heruitgegeven door J. Le Rider in 2014.

# EUROPA IN DE PROBLEMEN

De Europese eenmaking is een proces dat is gestart na de Tweede Wereldoorlog om de vrede tussen de oorlogvoerende landen in Europa te verankeren, op een originele wijze. Vooruitziende leiders kozen voor het structureren van de economische integratie als onlosmakelijk bindmiddel tussen de lidstaten. Europa is inmiddels uitgegroeid tot een veelzijdige politieke unie, de EU, die vooralsnog 28 lidstaten telt en goed is voor 25% van het globale wereldproduct en 50% van alle sociale uitgaven op de planeet, met slechts 7% van de wereldbevolking. Is Europa ons vaderland? Niet alle Europeanen denken er zo over. Sommigen willen de EU verlaten, anderen vinden het Europese beleid onpersoonlijk en ondoorzichtig. MEN beslist! They have a vote but no voice. Wat is het antwoord op deze mistroostigheid? Meer Europa! Maar welk Europa dan, en hoe maken we het?

De reeks Standpunten van de Academie is een bijdrage tot het wetenschappelijk onderbouwd debat over actuele maatschappelijke en artistieke thema's. De auteurs, leden en werkgroepen van de Academie schrijven in eigen naam, onafhankelijk en met volledige intellectuele vrijheid. De goedkeuring voor publicatie door een of meerdere Klassen van de Academie waarborgt de kwaliteit van de gepubliceerde studies