

## Naar een Europa van superinstellingen?

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der mariniers\*

**V**an het Britse Rijk wordt wel gezegd dat het eerder ontstaan is ‘by accident’ dan ‘by design’. Wij zijn getuige, voor wie het wil zien, van het ontstaan van een Europa ‘by incident and indecision’ in plaats van een Europa op basis van een gedeelde en gewilde visie. Het onvermogen van lidstaten om tot fundamentele besluiten te komen over de toekomst van de Unie en de vergaande hervormingen die daarvoor noodzakelijk zijn, heeft tot gevolg wat je de omni-directionele expansie van de Europese instellingen zou kunnen noemen.

De afgelopen jaren is een inmiddels voorspelbaar patroon ontstaan: Europa wordt geconfronteerd met een crisis, de lidstaten kibbelen over het antwoord, maar komen er met elkaar niet uit. Omdat een actie of reactie op de crisis noodzakelijk is, wordt vervolgens een Europese instelling of agentschap aangewezen om die actie te nemen. Vaak is daarvoor een verandering (lees: verruiming) van het mandaat van die organisatie noodzakelijk, plus een ophoging van het bijbehorend budget en het personeelsplafond – dat de lidstaten vervolgens schoorvoetend (‘met de grootst mogelijke reserves’, ‘onder protest, mevrouw de voorzitter’) toestaan.

Sprekende voorbeelden zijn de agentschappen die bij het managen van de migratiecrisis een sleutelrol vervullen: de grensbewakingsorganisatie Frontex, het Europese Maritieme veiligheidsagentschap EMSA, het Europese Asielagentschap EASO en Europol. Alle vier hebben ze de afgelopen jaren meer bevoegdheden, staf en budget gekregen. Soms als een verhoging van het institutionele budget, soms als een verhoging van het programmabudget; vaak vindt verhoging

plaats langs beide sporen. Het budget van Frontex bijvoorbeeld is van 84 miljoen euro in 2012 naar 254 miljoen euro in 2016 gegroeid. EMSA ontvangt voor 2016 53 miljoen euro institutionele financiering en 45 miljoen projectfinanciering. Het budget van Europol is gegroeid van 84 miljoen in 2014 naar 100 miljoen in 2016 en de personeelssterkte van 600 experts in 2015 naar bijna 1000 experts in 2016. Diverse websites vermelden onder *vacancies* dat de organisatie sterk groeit (zoals de website van EASO: ‘EASO is rapidly growing’). Vanwege de meervoudige crises waarmee we binnen en aan de rand van Europa worden geconfronteerd, is de druk op Europa om te handelen alleen maar groter geworden. En omdat het gevaar aan alle kanten loert, dreigt zelfs een versnelling van dit patroon te gaan ontstaan.

### Instellingen en agentschappen

De term (Europese) instellingen wordt gebruikt om te verwijzen naar de organen van de Europese Unie, zoals de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Ombudsman, de Europese Centrale Bank, maar ook de Europese Dienst voor het Externe Optreden. Onder deze instellingen vallen ook ruim dertig gedecentraliseerde Europese agentschappen zoals de European Railway Agency (ERA), European Chemicals Agency (ECA), Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC), European Securities and Markets Authority (ESMA), European Aviation Safety Agency (EASA), European Environment Agency (EEA), European Fisheries Control Agency (EFCA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Maritime Safety Agency (EMSA) en European Medicines Agency (EMA). Ook het European Police Office (Europol) en de European Defence Agency (EDA) zijn agentschappen.

\* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser, publicist, en dr. M.F.J. Houben, luitenant-kolonel der mariniers.

Deze agentschappen hebben doorgaans een functioneel mandaat en een gedelegeerde autoriteit op een specifiek (deel)terrein. Mandaten verschillen enorm, van het harmoniseren van nationale wet- en regelgeving ('national regulatory frameworks') tot het uitvoeren van inspecties, het registreren en afgeven van patenten en het toestemming verlenen aan bedrijven om een bepaald product op de markt te mogen brengen, tot het verlenen van diensten, information en know-how. Er zijn ook agentschappen die een gedelegeerde centrale autoriteit hebben gekregen, zoals de European Banking Authority (EBA), voor het tot stand brengen van een 'single, standard set of rules for EU banking – the Single Rulebook'. Dit kleine overzicht heeft slechts tot doel de diversiteit en de alomtegenwoordigheid van de Europese instellingen en agentschappen te illustreren: op ieder beleidsterrein van de nationale overheid is een Europese instelling of agentschap actief.

### Europese defensiesamenwerking

De komende jaren moeten belangrijke stappen worden gezet voor de ontwikkeling van het Europese defensiebeleid. De belangrijkste impuls daartoe is wellicht de EU Global Strategy, die een coherente en integrale visie op de rol van Europa in de wereld uiteenzet. Ten tweede gaat de Europese Commissie op basis van een ruimere interpretatie van de Verdragsteksten fondsen vrijmaken voor onderzoek naar en de ontwikkeling van *dual-use*-technologie. De bedoeling is dat die technologie een bijdrage gaat leveren aan de ontwikkeling en bouw van capaciteiten en infrastructuur die de strategische autonomie van de Unie moeten zekerstellen. Een derde aanjager van veranderingen op veiligheids- en defensiegebied is het Europese satellietstelsel Galileo, dat in december van dit jaar het niveau van *initial services* bereikt en in de jaren daarna verder zal worden geoperationaliseerd. Een cruciaal onderdeel van Galileo is de plaats- en tijdbepaling, de Public Regulated Services of PRS (de Europese GPS). Het strategisch belang van Galileo voor Europa kan niet worden onderschat. Gegeven de inspanningen en kosten van Galileo zal binnen Europa alles op alles worden gezet om PRS tot een (Europese) standaard te verheffen, ook voor Defensie. Galileo is wellicht het eerste

van een serie van strategische infrastructuur- en capaciteitsprojecten die Europa de komende decennia gaat uitvoeren.

Het gevaar bestaat dat het patroon dat ik heb uiteengezet zich voortzet in het defensiedomein (er is momenteel geen enkele aanleiding om aan te nemen dat dat niet het geval is). In dat geval gaan het initiatief, de zeggenschap, het budget, de mensen en de middelen naar een Europese 'superinstelling'. Iets wat niet de bedoeling, de inzet en in het belang van Nederland is. Meedenken over de Europese defensie is een goed begin, maar is niet goed genoeg. Nederland moet een concrete en *actionable* visie op Europese defensiesamenwerking ontwikkelen en een plan maken, liefst met strategische partners. Te beginnen dicht bij huis en met oude vrienden: België en Luxemburg. Eén van de wetten van Brussel is immers dat als de Benelux met een ééngemaakte positie spreekt, Berlijn en Parijs luisteren.

Mijn huiver voor superinstellingen doet niets af aan het belang van instellingen. De grondlegger van Europa, Jean Monnet, was overtuigd van de vitale functie van instellingen in een gemeenschap. 'Each man begins the world afresh. Only institutions grow wiser; they store up the collective experience; and, from this experience and wisdom, men subject to the same laws will gradually find, not that their natures change but that their behaviour does.' En: 'institutions govern relationships between people. They are the real pillars of civilisation', aldus Monnet.<sup>1</sup> De Europese instellingen dragen in cruciaal opzicht bij aan het behoud van de vrede, voorspoed en stabiliteit in Europa en doen dat ook in de ons omringende landen. Maar diezelfde instellingen moeten ook richting, bezieling en grenzen krijgen. En dat is wat wij als lidstaat en *people of Europe* moeten doen. Als conflict en besluiteloosheid bij de lidstaten overheersen, ontstaat ongewild en ongewenst een technocratisch Europa van superinstellingen. ■

<sup>1</sup> François Duchêne, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence* (New York, W.W. Norton, 1994) 401.