

Position paper: De geopolitieke dimensie van het Letta-rapport
Clingendael Instituut - Louise van Schaik en Saskia Hollander, 10
september 2024

Europa in spagaat: de roep om meer markt, uitbreiding en steun voor bedrijven versus de verzuchting naar nationale soevereiniteit

De EU wordt internationaal steeds verder in de hoek gedrukt. De op multilaterale afspraken gebaseerde wereldorde is vervangen door een oorlog in Oekraïne, oplopende spanningen tussen de VS en China en een onveilig Midden-Oosten. Een sterkere EU begint thuis. Voor dit doel kwam de Italiaanse oud-premier Enrico Letta in het voorjaar van 2024 met een rapport over de versterking van de interne markt. Deze week volgde een rapport van zijn landgenoot Mario Draghi over de internationale concurrentiepositie van de EU. Het is duidelijk dat zij vinden dat de EU zich niet zomaar gewonnen moet geven en zichzelf nu moet versterken. Hun voorstellen werpen wel een aantal onopgeloste dilemma's op, die wij in dit korte paper zullen adresseren: de gevolgen voor de intra-EU verhoudingen; de opgave om de EU tegelijkertijd te verdiepen en te verbreden; de maatschappelijk grenzen van intra-EU migratie; de spanning tussen eerlijke concurrentie in de EU en internationale vrijhandel enerzijds en industriebeleid anderzijds; en de ambivalente publieke opinie ten aanzien van de EU, zeker in Nederland.

1. De interne verhoudingen in de EU

In het Letta rapport staan veel (veelal nog onuitgewerkte) voorstellen om de interne markt te versterken. Deze hebben oa betrekking op financiën, energie, digitale communicatie, en een toevoeging van een vijfde vrijheid, namelijk die van onderzoek, innovatie en onderwijs. Ook roept hij op tot een gemeenschappelijke markt voor de defensie-industrie. Tevens pleit hij voor een uitbreiding van de interne markt – en de Unie – met nieuwe lidstaten. Om al deze plannen te financieren doet Letta enkele suggesties, zoals de oprichting van een Spaar- en Beleggingsunie, een bijdragemechanisme voor staatsteun, en een Solidariteitsfaciliteit voor EU-uitbreiding.

De voorstellen van Letta zullen *op papier* bijdragen aan een grotere geopolitieke slagkracht van de EU, zeker wanneer beschouwd als totaalpakket. Het is wel de vraag of er niet te veel wensdenken in het rapport zit. De Europese lidstaten noch hun bevolkingen lijken op dit

moment klaar voor veel van de supranationale stappen die Letta bepleit. Het versterken van het geopolitieke handelingsvermogen van de Unie vergt naast concreet beleid ook een versterking van het onderlinge vertrouwen en de solidariteit tussen lidstaten, alsmede maatschappelijk draagvlak. Waar voor grootmachten als de Verenigde Staten, Rusland en China geopolitieke ambities gelijk staan aan een nationale of zelfs nationalistische koers, betekent een geopolitieke koers voor de EU juist het overstijgen van 27 verschillende nationale koersen. Het zal veel vergen van de interne Europese diplomatie om overeenstemming te vinden over de ambitieuze plannen van Letta.

De plannen van Letta doen een groot beroep op de Europese schatkisten. Hij lijkt erop te vertrouwen dat de Unie in staat zal zijn om meer *private capital* aan te boren. Hierbij zal het onvermijdelijk zijn dat de zwaarste lasten gedragen worden door de sterkste schouders, waaronder die van Nederland. Dat doet een groot beroep op solidariteit tussen de lidstaten. Nederland was bijvoorbeeld al niet enthousiast over de gezamenlijke leningen voor de Covid herstelfondsen en op het terrein van asiel en migratie blijft het lastig de neuzen dezelfde richting op te krijgen. Met de aanstaande uitbreiding van de EU wordt er een nog groter beroep gedaan op die onderlinge solidariteit, o.a. door het oprichten van een solidariteitsfaciliteit.

2. Een moeilijke opdracht: verdiepen en verbreden

De EU is de moeilijke opdracht aangegaan om de Unie wederom te verbreden – met in ieder geval 8 nieuwe lidstaten – zonder dat de verdieping van de Unie is afgerond. Deze processen moeten nu tegelijkertijd worden vormgegeven. Die uitbreiding van de Unie zal, zo redeneert Letta in lijn met de Commissie, de Europese invloedssfeer stabiliseren en vergroten en de Russische en Chinese invloeden op het continent verkleinen. Het Clingendael rapport [*Beyond the enlargement paradox*](#) gaat in op de vraag op welke manier EU-uitbreiding kan bijdragen aan een groter geopolitiek handelingsvermogen – en wat dat betekent voor Nederland. Het vergt een pakket aan interne hervormingen waarvoor momenteel onvoldoende steun is in verschillende lidstaten, waaronder Nederland.

Als ‘oplossing’ voor deze impasse bepleit Letta toetreding tot de interne markt als onderdeel van een proces van geleidelijke integratie. Kandidaat-lidstaten treden dan eerst toe tot de interne markt, alvorens zij hun politieke integratieproces voltooien. Net als andere suggesties die hiertoe zijn gedaan, onder andere door de Europese Commissie, geeft Letta niet aan hoe het proces van geleidelijke integratie eruit moet zien. Daarmee blijven enkele belangrijke vragen onbeantwoord: kunnen landen toetreden tot de interne markt zonder dat aan politieke voorwaarden wordt voldaan? Wat zijn de veiligheidsrisico’s? Onderzoek naar de kansen en risico’s, voor de Unie als geheel maar ook voor Nederland, is noodzakelijk om concrete voorstellen te kunnen beoordelen.

3. De maatschappelijke grenzen van intra-EU migratie

Letta noemt de uitbreiding van de Unie een onomstreden succesverhaal, waarbij hij vooral wijst op de economische voordelen die de vorige uitbreidingen hebben opgeleverd. Die voordelen zijn er zeker geweest, met name voor de toetredende landen. Voor bestaande lidstaten, waaronder Nederland, waren er zeker ook economische voordelen, onder meer de toename in het arbeidspotentieel uit de nieuwe lidstaten door de opening van de arbeidsmarkten. Echter, die baten kwamen vooral terecht bij bedrijven die profiteren van goedkope arbeidskrachten, terwijl de maatschappelijke kosten - zoals de druk op de openbare ruimte, huisvesting en publieke voorzieningen - door de samenleving gedragen worden.

Voordat de Unie gaat uitbreiden met nieuwe lidstaten of een vijfde vrijheid aan haar pallet toevoegt, zal in Nederland nagedacht moeten worden over het indammen van negatieve gevolgen. Hoewel hiertoe al veel aanbevelingen zijn gedaan, o.a. door de Commissie Roemer, de Adviesraad Migratie, en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, zijn deze nog onvoldoende opgevolgd. Het is wel de vraag of nieuwe uitbreidingsrondes tot een soortgelijke situatie zullen leiden, omdat veel (kandidaat)lidstaten aan het vergrijzen zijn en omdat er al veel mensen uit de huidige kandidaten hun land verlaten hebben om elders te wonen en werken.

4. De spanning tussen industriebeleid, een goed werkende interne markt en internationale vrijhandel

Het Letta rapport pleit ook voor een verdere versterking van het Europese industriebeleid en om daar eventueel gezamenlijk voor te lenen. Ook China en de VS zetten sterk in op industriebeleid met staatsteun en subsidies (China) of belastingvoordelen (VS) om doelstellingen als energietransitie te verwezenlijken. Grote, door de staat gesteunde bedrijven staan internationaal sterker. Tegelijkertijd ondermijnt deze steun de concurrentie op de interne markt, belemmert het de opkomst van nieuwe bedrijven en kan het bedrijven en sectoren in stand houden die eigenlijk niet meer levensvatbaar zijn. Ook de internationale vrijhandel die de EU en Nederland altijd hoog in het vaandel hebben, staat hierdoor onder druk. Hoewel Letta deze spanning benoemt, biedt hij weinig handvatten hoe een sterker industriebeleid gerijmd kan worden met de regels van de interne markt. Zo is het bijvoorbeeld vooralsnog onduidelijk op welke manier het bijdragemechanisme voor staatsteun dat Letta hiertoe bepleit zal voorkomen dat pan-Europese projecten vooral Franse of Duitse projecten zijn.

5. De ambivalente publieke opinie ten aanzien van de EU

De *Clingendael Buitenland Barometer* laat zien dat een groot deel van de Nederlandse bevolking geopolitieke bescherming verwacht van de EU ten opzichte van externe bedreigingen, maar tegelijk niet veel hoop ontleent aan de beleidskeuzes die daarvoor op Europees niveau worden aangedragen. Uit [een recente survey](#) - uitgevoerd aan de vooravond van de Europese verkiezingen - blijkt weinig vertrouwen dat de EU voor Nederlandse burgers opkomt en een algemene ontevredenheid over Europees beleid, met name op het gebied van migratie en landbouw. Ook voor de uitbreiding van de Unie is er weinig steun onder de Nederlandse bevolking (met een uitzondering van een toetreding van Oekraïne). Er heerst een duidelijke consensus onder de respondenten dat de Unie internationaal meer soeverein moet worden, protectionistisch moet optreden om dat te realiseren, en zich toe moet spitsten op technologische ontwikkeling, op economische samenwerking, en op veiligheid en defensiesamenwerking. Tegelijkertijd blijkt uit de survey een spanning tussen een steun voor gerichte samenwerking en Europese bevoegdheden op het gebied van deze uitdagingen enerzijds, en een verzuiming naar meer *nationale* soevereiniteit anderzijds.

Van een dergelijke ambivalente publieke opinie is - blijkend uit Eurobarometer onderzoek en de uitslag van de Europese verkiezingen - niet alleen sprake in Nederland, maar in meerdere lidstaten, waaronder andere *founding fathers*. In deze context zal het uiterst moeilijk zijn om Letta's plannen voor meer supranationale samenwerking uit te werken. Dat de Commissie en de lidstaten zich hiervan bewust zijn, blijkt uit het gegeven dat zij naarstig op zoek zijn naar manieren om de hervormingsagenda door te voeren zonder moeilijke verdragswijzigingen, uit angst voor referenda. Echter, om de EU echt slagkracht te geven zullen wellicht toch vergaande hervormingen, en dus verdragswijzigingen nodig zijn. Dit lijkt overigens ook nodig om een eventuele opt-out op asiel -en migratie voor Nederland te verwezenlijken. Het is daarom van groot belang dat ook in Nederland een beter geïnformeerd debat gevoerd gaat worden over de koers van de Europese Unie, waarin dilemma's zoals hierboven geschetst besproken worden.