

Rob Boudewijn en Mendeltje van Keulen  
Directeur Boudewijn European Affairs en oprichter van het Europa-Instituut.nl

## Waar houdt ‘Europa’ op? Over de grenzen van Europa

Origineel gepubliceerd in: *Internationale Spectator*, nummer 7/8, juli/augustus 2005, p.355-358

Vergeleken met andere werelddelen is Europa’s oostgrens uitermate diffuus. De vraag die centraal staat is: waar houdt Europa op? En: welke argumenten worden gebruikt om de grens te trekken? Dit debat is actueel zowel in het licht van de meest recente, ‘grote’ uitbreiding van de Europese Unie naar 25 lidstaten, als gezien de politieke en publieke commotie rondom het perspectief van Turkse toetreding tot de EU. Het debat over de grenzen van Europa kan worden geordend langs vier dimensies: geografisch, cultureel, economisch en politiek-bestuurlijk. Het geval Turkije is exemplarisch voor het dilemma waar EU-beleidsmakers en –politici voor staan: kan en moet het integratiestreven op termijn samenvallen met het continent?

### Geografische dimensie

Het begrip ‘Europa’ is inmiddels allerwegen door de Europese Unie gemonopoliseerd, zoals blijkt uit terminologie als ‘Wider Europe’ en ‘Fort Europa’.<sup>i</sup> Toch beperkt de ‘Europese’ Unie zich vooralsnog tot het westelijk deel van het continent. Waar ligt de oostgrens? Tot de middeleeuwen vormde de rivier de Don de grens tussen Europa en Azië. Door de inspanningen van tsaar Peter de Grote om Rusland te ‘Europeaniseren’, verschoof deze grens aan het einde van de 17<sup>de</sup> eeuw in oostelijke richting. Sinds het begin van de 19<sup>de</sup> eeuw geldt het Oeralgebergte als de ‘natuurlijke’ grens tussen beide werelddelen. Middenin de Oeral markeert een stenen monument de continentale scheidslijn. Het is echter de vraag of hiermee de grens van Europa is getrokken – het Oeralgebergte eindigt immers ver boven de Kaspische zee.

De diffuse scheiding tussen Europa en Azië wordt door landen als Kazachstan, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan dankbaar aangegrepen voor de claim dat in ieder geval een gedeelte van deze landen ‘Europees’ zou zijn. Ze zijn immers, met uitzondering van Kazachstan, al trots lid van de Raad van Europa, de kraamkamer voor de Europese Unie. Turkije mag, hieraan refererend, graag betogen dat de Kaukasische republieken, ten noordoosten van Turkije, wel tot Europa worden gerekend, evenals het zuidelijker gelegen Cyprus – maar het leeuwendeel van continentaal Turkije niet.<sup>ii</sup>

De geografische realiteit impliceert, kortom, dat voor de vraag waar Europa ophoudt, andere dan natuurlijke grenzen moeten worden vastgesteld. Zoals uit een regeringsnotitie blijkt, is een antwoord op de vraag of een staat *niet* Europees is vooralsnog aanmerkelijk eenvoudiger aan te geven. Een citaat: ‘De regering meent dat de landen ten zuiden van de Middellandse Zee, gelegen op het Afrikaans continent, niet kunnen toetreden tot de Unie vanwege hun geografische ligging [...] De landen in het Midden-Oosten zullen om dezelfde reden nooit in aanmerking kunnen komen voor lidmaatschap van de Unie.’<sup>iii</sup> Gezien de verwarring in het debat bieden louter geografische argumenten dus geen uitsluitel over de grenzen van Europa.

## Cultureel-religieuze dimensie

Het debat over Europa als een afgebakende *waardegemeenschap* kent een culturele en een religieuze dimensie. Om te beginnen cultuur: een ordeningsprincipe van normen en waarden, gewoonten en omgangsvormen, dat bijvoorbeeld samenlevingen of kunststromingen definieert. Een discussie over grenzen begint vanuit deze optiek bij een speurtocht naar gezamenlijkheid: wat bindt ons Europeanen?

Volgens de stichters van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de voorloper van de Europese Unie, omvatte ‘Europa’ een beschaving met wortels in de joods-christelijke traditie. Deze traditie zou zich vanuit de Oudheid hebben ontwikkeld en via de Middeleeuwen, de Renaissance, de Reformatie en de Verlichting leiden naar de EU van vandaag.

Artikel I-1 van de ontwerpgrondwet stelt: ‘De Unie staat open voor alle Europese (*sic*) staten die haar waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden die gezamenlijk te bevorderen.’ Deze waarden worden in artikel 2 bij name genoemd: respect voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie en rechtsstatelijkheid. Het Europees burgerschap, inmiddels ruim tien jaar oud, de Europese vlag en het volkslied, de laatste twee ‘geleend’ van de Raad van Europa, zouden deze normen en waarden moeten concretiseren. Hoewel het burgerschap deze ambitie voorsnog niet heeft waargemaakt (slechts 10% van de Europeanen voelt zich éerst Europeaan en dan pas Nederlander, Portugees, Luxemburger, enz),<sup>iv</sup> is het dit aspect van ‘Europa’ als waardegemeenschap, dat op de kandidaat-lidstaten zoveel aantrekkingskracht heeft, wat tot uitdrukking komt in de frase dat toetreding tot de Unie ‘de terugkeer naar Europa’ bezegelt.

In hoeverre echter kan worden hard gemaakt dat het de *gemeenschappelijke* waarden zijn die Europa kenmerken? Niet alleen is volgens *Amnesty International* op het respect voor de mensenrechten in een aantal EU-lidstaten behoorlijk wat af te dingen,<sup>v</sup> ook dringt de vraag zich op of mensenrechten, vrijheid, democratie en rechtsstatelijkheid wel karakteristiek ‘Europees’ zijn te noemen. Landen als Canada en Australië zouden met deze argumenten in de hand met recht kunnen pleiten voor het predikaat ‘Europese’ staat en aldus in aanmerking komen voor het EU-lidmaatschap.

Een ander argument tegen cultuur als ordeningsprincipe is, dat de vigerende waarden en normen binnen het huidige ‘Europa’ zeer heterogeen zijn. De Nederlandse stellingname in ethische kwesties als abortus en euthanasie is veel lidstaten een doorn in het oog. Recent in de publiciteit was de Oostenrijkse weigering het Nederlandse homohuwelijk te erkennen. Het verdrag van Maastricht introduceerde weliswaar bepalingen ten aanzien van cultuurbeleid, maar dan vooral ter ondersteuning van de pluriformiteit binnen de Unie – die niet voor niets het paradoxale advies ‘eenheid in verscheidenheid’ voert.

Sommige critici wijzen daarentegen juist op het risico van een *implosie* van een te heterogene Unie. Het argument is dat een ‘collectivistische’ cultuur, zoals in Turkse maar ook in Kaukasische contreien dominant is, zich niet goed verhoudt met de in ‘westerse’ landen heersende ‘individualistische’ cultuur. Maar waarom deze scheidslijn vervolgens precies tussen Turkije en ‘Europa’ gelegd, zoals één van de felste aanhangers van deze theorie, de cultuurhistoricus Thomas von der Dunk bepleit?<sup>vi</sup> Afgemeten aan culturele dimensies als machtsafstand, individualisme en masculiniteit bestaan immers ook tussen en binnen ‘oudere’ lidstaten grote cultuurverschillen, zoals tussen het Noorden en Zuiden van Europa.

Ten slotte: waarden en normen zijn dynamisch, aan verandering onderhevig. Is Nederland zelf niet voorbeeld van een land waar binnen twee generaties een omslag heeft plaatsgevonden van een zuilenmodel naar sterk geïndividualiseerde samenleving; van een collectivistische, op de familie gerichte maatschappij naar één waarin *singles* en *dinky’s*<sup>vii</sup> het traditionele gezin als samenlevingsvorm lijken te verdringen?

Naast cultuur is er het aspect *religie*, waaraan in het debat over de grenzen van Europa opvallend vaak als *Ordnungsprinzip* wordt gerefereerd. Hier zijn twee opvattingen dominant. Ten eerste die van Samuel Huntington, die de grens van Europa trekt op de scheidslijn van de christelijke en de islamitische cultuur. Het is het beeld van Europa als bolwerk van het christendom, dat ‘... zou ophouden waar geen Gotische kathedralen meer zijn gebouwd’.<sup>viii</sup>

De klassieke cultuur, het Griekse en Romeinse erfgoed, is in een christelijke traditie doorgegeven en heeft de Renaissance, Reformatie en Verlichting mogelijk gemaakt. Volgens deze redenering hebben dan twee van de drie Kaukasische republieken goede papieren voor het lidmaatschap van de EU. Georgië is immers Christelijk-Orthodox en Armenië was het eerste land waar het christendom als staatsgodsdienst werd ingevoerd. Vooralsnog beschouwt de Europese Commissie deze landen echter als ‘buren’ van de Unie.

Een tweede groep theoretici legt de grens conform het schisma van 1054 tussen het Orthodoxe christendom en het Rooms-katholicisme. Het lidmaatschap van Griekenland is derhalve een historische vergissing: deze lidstaat kent geen scheiding tussen kerk en staat en ‘de Verlichting heeft er zich beperkt tot de introductie van gloeilampen’.<sup>ix</sup> Ook Roemenië en Bulgarije zouden volgens deze visie het lonkend perspectief op toetreding in 2007 moeten ontberen.

Niet alleen met het oog op de recente politieke beslissing over toetreding van beide laatstgenoemde landen lijkt deze afbakening door de realiteit achterhaald. ‘Hogere’ normen en waarden zijn niet exclusief Europees, aan (snelle) verandering onderhevig en een beroep op de culturele verbondenheid of religie kan ter afbakening van Europa evenmin uitsluitel geven. Wat rest ons aan argumenten om de grens te trekken?

### **Economische dimensie**

Ook met de bril van de econoom kan worden gekeken naar het vraagstuk van de afbakening van Europa. In het economisch debat zit echter een interessante paradox. Enerzijds is de markt in economische termen per definitie grenzeloos. Het debat over de grenzen van Europa gaat volgens Frits Bolkestein in essentie om de vraag: of de Europese Unie zich beperkt tot een economische unie.<sup>x</sup> Hij plet hiervoor en waarschuwt voor de ongebreidelde bemoeizucht van de Brusselse bureaucratie. In deze visie zou de *core business* van de EU moeten bestaan uit economische samenwerking.<sup>xi</sup>

Het lijkt dus of de economische dimensie per definitie geen uitsluitel kan geven over de grenzen. Niettemin is er ook een andere visie op de merites van vrijhandel. Het slechten van grenzen via economische samenwerking was voor de oprichters van de EGKS immers vooral smeermiddel voor een ‘ever closer union’. Bovendien ligt aan de basis van vruchtbare economische betrekkingen een gezamenlijke visie op afspraken en de ‘rule of law’. Niet toevallig heeft het Hof van Justitie in de eerste jaren van de economische gemeenschap de grondslag gelegd voor de ontwikkeling van een autonome Europese rechtsorde. Een juridische vinger aan de pols is onontbeerlijk om de interne markt in goede banen te leiden. Ook de Wereldhandelsorganisatie WTO, die een wereldomvattende beslechting van handelsbarrières nastreeft voor optimalisering van de mondiale economische samenwerking, kan niet zonder Arbitrage-autoriteit. En niet voor niets worden corruptie en gebrek aan financiële controle in de ‘jongste’ lidstaten door de Europese Commissie gehegeld.

Aldus lijkt Europa te worden begrensd door reikwijdte en kracht van het bestuurlijk-juridisch centrum, dat rechtszekerheid garandeert. Buiten deze macht begint de chaos.

### **Politiek-bestuurlijke dimensie**

De vraag hoe een zich uitbreidende Europese Unie bestuurbaar te houden, was lange tijd het meest gehanteerde argument om de grenzen van Europa vast te stellen. Deze grens werd in de ogen van velen bepaald door het vermogen de Unie effectief en als eenheid te kunnen laten optreden en aan te sturen. De implosie van het Romeinse Rijk en het Rijk van Karel de Grote waren volgens historici te wijten aan *imperial overstretch*. Sommige EU *watchers* menen dat de huidige Unie eenzelfde lot beschoren is. Volgens velen leidt het ongebreideld oprekken van de grenzen van de Unie tot besluiteloosheid en zelfs tot verwatering. Het perspectief van de ‘grote’ uitbreiding vormde derhalve aanleiding tot een serieus debat over interne hervormingen aan te gaan, dat uitmondde in het nieuwe Grondwettelijk verdrag. Mocht dit verdrag minstens tien nationale referenda overleven, dan lijkt een aantal slepende en politiek gevoelige discussies over stemmenweging en zetelverdeling althans voorlopig beëindigd.

Het herziene verdrag stelt namelijk ook arrangementen voor waarbij het een kleinere groep landen mogelijk wordt gemaakt v r te gaan met samenwerking. In Eurojargon hebben we het dan over termen als flexibiliteit, kopgroepvorming en versterkte samenwerking. De vraag die met het oog op de cultureel-religieuze dimensie onvermijdelijk opkomt, is wat bij de ontwikkeling van een dergelijk meerkeuzemenu de EU-leden nog gezamenlijk bindt.

### Casus Turkije

Al deze dimensies van het debat over de grenzen van Europa komen samen in het debat over de kwestie Turkije, een beruchte splijtzwam binnen de Europese Unie. Waar eerdere uitbreidingen tot diep in het voormalige ‘Oost-Europa’ schijnbaar gedachteloos plaatsvonden, inspireert het vooruitzicht van Turkse toetreding politici en academici tot polemiek. Behoort Turkije nu wel of niet tot het Europees continent? En op grond van welke criteria wordt Turkije de maat genomen?

Om te beginnen de *geografie*. Een blik op de landkaart leert dat het gedeelte van het land ten oosten van de Bosporus als (klein-) Azië wordt aangeduid. Cyprus wordt op dezelfde kaart, ruimschoots ten zuiden van Turkije en voor de kust van Israël, tot Europa gerekend, evenals de Kaukasische republieken.

Ten aanzien van het *cultureel-religieuze* aspect is het saillant dat het de Turken zijn die de rechten claimen op het woord ‘Europa’: de naamgeefster van het werelddeel Europa was een Aziatische prinses ...<sup>xii</sup> Deze interpretatie is vanzelfsprekend tegen het zere been van Griekenland. De nadruk die in het debat over Turkse toetreding gelegd wordt op de religieuze overtuiging van c. 90% van de inwoners van deze potentiële nieuwe lidstaat, wekt bevreemding, omdat juist Turkije – in tegenstelling tot vele EU-lidstaten – een strikte scheiding tussen kerk en staat kent.

Op geen enkele wijze refereren de ‘Kopenhagen’- of toetredingscriteria uit 1993 aan religieuze vereisten. Ook in eerdere (associatie-)verdragen, zoals dat met Turkije in 1963, wordt niet aan religie gerefereerd. Al in het eerste associatieverdrag werd Turkije onder voorwaarden toetreding op termijn toegezegd, een belofte die in 1999 tijdens de top van Helsinki werd herhaald. Het religieuze argument is bovendien geen enkele overweging inzake een land als Bosnië, dat een grote moslimminderheid kent; er bestaat geen twijfel over dat het bij Europa behoort. Toepassing van cultureel-religieuze argumenten ter beantwoording van de vraag of Turkije Europees zou zijn, kan dus geen stand houden. En ook de *economische* dimensie levert in dit geval geen uitsluitel, aangezien Turkije sinds het sluiten van een associatieakkoord met de EG sinds 1963 al actief participeert in de Europese markt.

Het Nederlands Voorzitterschap slaagde er na maanden van voorbereidingen in, de Europese Raad in december 2004 te laten besluiten tot opening van toetredingsonderhandelingen. Deze besprekingen zullen moeizaam en langdurig zijn en de clausule over de uitkomst kent vooralsnog een open einde.<sup>xiii</sup> Zo zal met het perspectief op toetreding ook onherroepelijk het *politiek-bestuurlijke debat* opnieuw in alle hevigheid losbarsten. Turkije wordt bij toetreding immers ineens de tweede grootste lidstaat van de Unie, met (volgens prognoses althans) binnen afzienbare tijd de grootste bevolkingsomvang. Conform de regels voor proportionele vertegenwoordiging in de instellingen betekent dit dat een nieuwe en onervaren lidstaat een zware stem zou krijgen in de Europese besluitvorming. Hoewel dit aspect niet telt bij de ‘Kopenhagen’- criteria, waaronder goed bestuur, respect voor de rechtsstatelijke beginselen en een functionerende markteconomie, de lat waarlangs nieuwe lidstaten de maat wordt genomen, zullen de (gevreesde) politiek-bestuurlijke implicaties van Turkijes toetreding de komende jaren misschien van doorslaggevend belang zijn.

## Conclusie: de pragmatische dimensie

In de beperking toont zich de meester. Europese politici en diplomaten kozen tot nu toe stilzwijgend voor een *pragmatische* benadering van de grenzen van Europa. Staat de Europese \unie las politiek project *in principe* voor alle landen open, om praktische redenen, waaronder de overweging hoe een zich uitbreidende Unie bestuurbaar kan worden gehouden, wordt voorlopig nog slechts een beperkt aantal landen toegelaten. Consensus ontbreekt over een ondubbelzinnig criterium om vast te stellen of een land Europees is; uiteindelijk zal deze vaststelling in wezen een politieke keuze van de lidstaten zijn, die met verschillende argumenten kan worden onderbouwd.<sup>xiv</sup>

Geografische, noch cultureel-religieuze, noch economische argumenten bieden uitsluitsel. Veel is te zeggen voor politiek-bestuurlijke argumenten om Europa in te perken – maar het pragmatisme leidt de politiek. Eén *gevolg van de grenzeloze uitbreiding* valt te voorspellen: naast het debat over de buitengrenzen domineert de komende jaren ook de discussie over de nieuwe scheidslijnen *binnen* de EU.

---

<sup>i</sup> J.H. de Wilde, 'A multilevel crusade against EU-centrism', paper presented at the IGS spring conference *Governance in a Complex Society*, Enschede, 17-18 juni 2004.

<sup>ii</sup> Rob Boudewijn en Peter van Grinsven, 'Geloofwaardigheid boven sentimenten. Het openen van de EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 436.

<sup>iii</sup> Notitie 'Grenzen van de Europese Unie', Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa, DIE-96/05 (17 maart 2005).

<sup>iv</sup> *Eurobarometer*, nr 49, [http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb49/eb49en/eb49\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb49/eb49en/eb49_en.pdf)

<sup>v</sup> *Amnesty International Annual Report 2003*, uitgave van 26 mei 2004.

<sup>vi</sup> Thomas von der Dunk, 'EU moet het idee van de civil society niet te grabbel gooien', in: *NRC Handelsblad*, 8 september 2004.

<sup>vii</sup> *Dinky = double income, no kids.*

<sup>viii</sup> Jan Willem Sap, 'De oorsprong van de Europese Grondwet', in: Ernst John Kaars Sijpesteijn (red.), *Het volk en Europa. Grenzen aan Europa*, Amsterdam, 2004, blz. 65.

<sup>ix</sup> B. Tromp, 'Turkije en Europa', in: *Elsevier*, 14 november 2004.

<sup>x</sup> F. Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Tiel, 2004.

<sup>xi</sup> Frits Bolkestein, 'Europa: er zijn grenzen', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 415-418

<sup>xii</sup> Wolfgang Burgdorf, 'Wij staan bij de Turken in het krijt', in: *NRC Handelsblad*, 3 februari 2004.

<sup>xiii</sup> Zie bijv.: J.K.T. Postma, 'Turkije en de EU na 17 december 2004', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 157-159.

<sup>xiv</sup> Notitie 'Grenzen van de Europese Unie', *a.w. noot 3.*