

Naam: Robbie Steenkamer

E-mail: r.t.steenkamer@umail.leidenuniv.nl

Studentnummer: S1710699

Opdracht: Bachelor scriptie

Scriptiebegeleider: Dr. Wouter Veenendaal

Deelonderwerp: Kleine Staten in de Wereldpolitiek

Datum: 18-06-2018

Woorden: 8395

Luxemburg in de EU: Kleine Staat, Grote Invloed

Robbie Steenkamer

Inhoud

Inleiding	3
Literatuurreview	4
Kleine staten binnen het internationale systeem	4
Kleine staten en internationale organisaties.....	5
Invloed van kleine staten	6
Onderzoeksopzet.....	7
Probleemstelling.....	7
Verwachtingen	8
Conceptualisering en operationalisering	9
Methodologie	10
Succes indicaties van Luxemburg binnen de EU	11
EU-instituten	12
Rechtsstaat & mensenrechten	13
Interne markt	14
Verklaringen voor het succes	16
Betrokken vanaf het begin	16
Institutionele factoren.....	17
Luxemburg als betrouwbare bemiddelaar	19
Conclusie	20
Bibliografie	23
Bijlage 1	27

Inleiding

In deze scriptie wordt onderzocht hoe het komt dat Luxemburg, ondanks haar kleine omvang, toch succesvol kan acteren binnen de Europese Unie (EU). Wetenschappelijk is dit een interessante kwestie omdat mogelijk anders kleine staten van dit onderzoek kunnen leren om succesvol te acteren binnen een internationale organisatie (IO). Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat Luxemburg binnen de Europese gemeenschap een opmerkelijk succesvolle rol speelt, en deze scriptie tracht te verklaren hoe dit mogelijk is.

Een aanwijzing voor Luxemburgs opmerkelijke rol binnen de EU is de uitspraak van Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken Asselborn tijdens een interview met de Duitse krant *Die Welt* in 2016, hierin opperde hij om Hongarije tijdelijk uit de EU te zetten. Volgens hem kan de manier waarop Hongarije omgaat met migranten niet verenigd worden met de kernwaarden van de EU (Isitman, 2016). De opvatting van Asselborn deed veel stof opwaaien in Hongarije, en ook Letland en Duitsland voelden zich genoodzaakt om hierop te reageren (Isitman, 2016). Het is opvallend dat een land met maar iets meer dan een half miljoen inwoners in staat is om op deze manier ophef te veroorzaken binnen de EU.

Naast dit specifieke voorbeeld zijn er meer indicaties die de opmerkelijke status van Luxemburg binnen de EU onderschrijven. Een punt waar Luxemburg een opvallende rol speelt binnen de EU, is het leveren van de voorzitter van de Europese Commissie (EC). Jean-Claude Juncker is al de derde Luxemburger die deze rol vervult, en geen enkele andere lidstaat heeft meer voorzitters van de EC geleverd dan Luxemburg. Luxemburg is tevens een belangrijke vestigingsplaats voor EU-instituten. Recentelijk heeft Luxemburg ervoor gezorgd dat het net in het leven geroepen Europees Openbaar Ministerie (EOM) zich zal vestigen in Luxemburg naast de EU-instituten die er al gevestigd zijn zoals het Europees Hof van Justitie en de Europese Investeringsbank (Tasch, 2017). Daarnaast is Luxemburg een van de initiatiefnemers van het Europese integratieproject. Als een van de oprichters van de EGKS heeft Luxemburg tot op de dag van vandaag op sommige aspecten, nog steeds een bevoordeelde positie tegenover andere EU-lidstaten. Zo heeft er bijvoorbeeld in 2016 een conferentie over de toekomst van de EU plaatsgevonden. Enkel de zes oprichters van de EU kwamen bijeen om hierover te praten, en andere lidstaten waren niet uitgenodigd (NOS, 2016).

In deze scriptie, die zich richt op Luxemburg in de EU, zal er eerst literatuur over kleine staten binnen internationale organisaties worden besproken om vervolgens de opzet van dit onderzoek te beschrijven. In de data-analyse wordt er eerst vastgesteld waaruit het succes van Luxemburg binnen de EU blijkt. Op basis hiervan tracht dit onderzoek te verklaren hoe Luxemburg, ondanks haar kleine omvang, zo succesvol kan zijn binnen de EU-besluitvorming.

Literatuurreview

Er zijn verschillende auteurs die de hedendaagse relevantie van kleine staten benadrukken. Jeanne Hey (2003) is een van hen, en zij beschrijft de toegenomen zichtbaarheid van kleine staten op het wereldtoneel. Door transnationale inspanningen zoals de Europese Unie en de NAVO, komen kleinere staten steeds meer op gelijke voet te staan met grotere staten op het gebied van diplomatie (Hey, 2003, p. 1). Ook Veenendaal & Corbett (2014) accentueren de relevantie van kleine staten, en zij stellen dat kleine staten van belang zijn binnen de vergelijkende politiek. Als kleine staten politieke overeenkomsten hebben met grotere staten, zou men data verspillen op het moment dat kleine staten niet worden meegenomen in analyses op het gebied van vergelijkende politiek. Anderzijds, indien er verschillen zijn tussen grote en kleine staten, missen we inzichten die deze cases bieden op het moment dat kleine staten niet worden meegenomen in analyses (Veenendaal & Corbett, 2014, p. 528). Deze auteurs laten hiermee blijken dat kleine staten wel degelijk van belang zijn.

Kleine staten binnen het internationale systeem

Theoretisch en empirisch onderzoek over het gedrag van kleine staten binnen het internationale systeem loopt erg uiteen. Sterker nog, soms spreken assumpties elkaar tegen (Hey, 2002, p. 212). Zo wordt er beargumenteerd dat kleine staten in Scandinavië zich in het verleden afzijdig hebben gehouden van bemoeienis binnen het internationale systeem om een neutrale status te waarborgen (Ingebritsen, 2006, p. 275). Anderen beargumenteren juist dat kleine staten actief zijn in het vormen van allianties om hun veiligheid te garanderen (Reiter, 2006[1994], p. 235). Door het vormen van allianties kunnen kleine staten namelijk andere staten afschrikken en een beroep doen op militaire hulp ten tijde van oorlog (Reiter, 2006[1994], p. 235). Panke (2011) beargumenteert dat kleine staten binnen de EU zich enkel bezighouden met onderwerpen die voor hen de hoogste prioriteit hebben, en het gevolg hiervan is dat kleine staten zich bezighouden met een geringer aantal internationale kwesties (Panke, p. 314). Andere literatuur stelt juist weer dat kleine staten erg actief zijn binnen internationale organisaties en multilaterale initiatieven om zo invloed uit te oefenen op het internationale systeem (Pace, 2000, p. 110).

Dat kleine staten over beperkte capaciteiten beschikken binnen het internationale systeem is een vaak voorkomende aanname binnen studies over kleine staten. Het traditioneel realisme stelt dat kleine staten nauwelijks invloed hebben op het internationale systeem. Algemene bevindingen zijn dat kleine staten kwetsbaarder zijn voor de grillen van internationale en regionale systemen dan andere staten, en dat kleine staten beschikken over minder middelen voor het vormen van een buitenlands beleid (Hey, 2002, pp. 212-213). Omdat kleine staten over relatief weinig middelen beschikken om te verdelen over verschillende beleidsterreinen binnen het politieke systeem, zijn kleine staten niet erg actief op het gebied van buitenlandbeleid (East, 1973, p. 558). Kleine staten

beschikken over een kleinere administratie dan grote staten, en hierdoor kunnen kleine staten zich niet op ieder beleidsterrein focussen. Er is sprake van een beperkte hoeveelheid personeel, expertise en andere middelen waardoor kleine staten zich niet met iedere onderhandeling kunnen bezighouden. Als gevolg hiervan worden kleine staten erg reactief in onderhandelingen (Thorhallsson, 2006 [2000], p. 218). Doordat kleine staten beschikken over minder middelen dan grote staten, hebben kleine staten minder invloed op internationale ontwikkelingen (Wivel, 2005, p. 395).

Kleine staten en internationale organisaties

Bepaalde stromingen zoals het liberalisme en constructivisme stellen dat internationale organisaties een belangrijke rol spelen binnen de studies over kleine staten. Verschillende auteurs hebben aangetoond dat kleine staten over minder hulpmiddelen en mogelijkheden beschikken binnen de anarchistische globale structuur vergeleken met grotere staten; kleine staten worden afgebeeld als staten met een achtergestelde positie (Hey, 2002, p. 212). Om toch hun belangen te kunnen nastreven op het gebied van buitenlands beleid, promoten kleine staten vaak supranationale instituties en allianties zoals de EU (Hey, 2002, p. 212). Regionale integratie via IO's zorgt er bijvoorbeeld voor dat economieën van kleine staten kunnen profiteren van voordelen waar normaal gesproken alleen grote staten over beschikken zoals schaalvoordelen en het voordeel van een toenemende competitie binnen economische sectoren. Deze voordelen zorgen voor een beter functionerende economie (Thorhallsson & Wivel, 2006, p. 655). Een andere reden voor kleine staten om zich aan te sluiten bij IO's is het zoeken naar externe veiligheid. Een IO biedt de mogelijkheid voor kleine lidstaten om gezamenlijk grote machten in bedwang te houden (Keohane, 2006[1969], p. 58). Volgens het liberalisme zorgde Europese integratie na de Tweede Wereldoorlog voor een verminderd risico op een oorlog tussen Europese grootmachten waarin kleine staten verwickeld zouden kunnen raken (Browning, 2006, p. 678). Daarnaast maken IO's acties van grote machten meer voorspelbaar, faciliteren zij vreedzame conflictoplossing en bieden IO's kleine staten een kans om hun stem te laten horen op het wereldtoneel (Wivel, 2005, p. 395).

In het algemeen kunnen er drie voordelen onderscheiden worden waar kleine staten van kunnen profiteren door lid te worden van de EU (Pace, 2000, pp. 111-112). Ten eerste verkrijgen kleine staten economische voordelen door lid te worden van de EU. Door toegang tot de Europese interne markt hebben kleine staten geen last meer van een gelimiteerde binnenlandse markt. Daarnaast ontbreekt het in kleine staten aan voldoende middelen en een kritische massa om ontwikkelingsprogramma's op te zetten. Vooral de wat minder ontwikkelde kleine staten kunnen profiteren van structurele hulp die de EU hen biedt op het gebied van economische ontwikkeling. Ten tweede worden kleine staten, door lid te worden van een multilaterale alliantie zoals de EU, ook

lid van een veiligheidsgemeenschap. Zoals is gebleken in onder andere Malta, Ierland en Finland, hoeven kleine staten hun neutrale status hier niet voor op te geven. Ten derde kunnen kleine staten door lid te worden van de EU, hierdoor meer internationale invloed kunnen verkrijgen. Als EU-lid hebben kleine staten meer toegang tot besluitvorming in de belangrijkste Europese hoofdsteden. Daarnaast kunnen kleine staten door te participeren in EU-instituten belangen behartigen onder de naam van een belangrijke actor in de wereldpolitiek; namelijk de EU (Pace, 2000, pp. 111-112).

Het is opvallend dat kleine staten toch verschillend reageren op het integratieproces en de vooruitzichten die het lidmaatschap van een IO biedt. Denemarken is bijvoorbeeld actief gebleken in het maximaliseren van nationale voordelen ontstaan door het integratieproces, terwijl Noorwegen, IJsland en Zwitserland niet eens lid zijn van de EU (Thorhallsson & Wivel, 2006, p. 656). Een voorbeeld van een aspect dat van invloed is op het discours binnen een lidstaat over de EU, is de angst dat de nationale identiteit en soevereiniteit zal verdwijnen door het Europese integratieproces (Thorhallsson & Wivel, 2006, p. 657).

Invloed van kleine staten

Kleine staten halen dus voordelen uit het EU-lidmaatschap, maar zijn kleine staten ook in staat om invloed uit te oefenen op verschillende beleidsterreinen van de EU? Als het gaat over de invloed van kleine staten op het EU-beleid, kan er ten eerste gesteld worden dat kleine staten minder invloed hebben op het veiligheidsbeleid dan op andere beleidsterreinen (Thorhallsson & Wivel, 2006, pp. 659-660). Op het gebied van veiligheid is er veel informele samenwerking tussen grote staten onderling, en kleine staten spelen hierbij meestal een marginale rol. Ten tweede is samenwerking en coalitievorming cruciaal gebleken voor een succesvolle belangenbehartiging van kleine staten. Hierbij proberen kleine staten vaak de Europese Commissie (EC) aan hun zijde te krijgen voordat er een confrontatie met grotere staten plaatsvindt binnen de Europese Raad (Thorhallsson & Wivel, 2006, pp. 659-660). Thorhallsson en Wivel beschrijven hiermee algemene aspecten over de invloed die kleine staten hebben op de EU-besluitvorming. Het is echter opvallend dat kleine staten in de praktijk erg verschillen in de mate waarop ze de besluitvorming binnen een IO beïnvloeden. Empirisch onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat Luxemburg meer betrokken is bij de besluitvorming binnen de EU dan Malta en Cyprus. Dit komt onder andere doordat Luxemburg meer ervaring heeft binnen EU-onderhandelingen doordat het langer lid is van de EU dan Malta en Cyprus (Panke, 2011, p. 298).

Ervaring van een kleine staat binnen een IO is niet de enige factor die kan voorspellen of een kleine staat succesvol haar belangen kan vertegenwoordigen binnen een IO. In dit onderzoeksveld hebben meerdere auteurs getracht factoren bloot te leggen die voorspellen of een kleine staat succesvol haar belangen kan vertegenwoordigen binnen een IO. Thorhallsson (2012) beschrijft bijvoorbeeld

twee factoren die bepalen of kleine staten in staat zijn om invloed uit te oefenen op de VN-Veiligheidsraad. De eerste factor betreft administratieve vaardigheden op het gebied van kennis, initiatief nemen in besluitvorming, diplomatie, coalitievorming en leiderschap. Ten tweede is ook het imago van een kleine staat binnen de internationale gemeenschap bepalend. Dit is van toepassing op het moment dat een kleine staat een goede reputatie heeft betreffende het opstellen van internationale normen, of wanneer een kleine staat wordt beschouwd als een betrouwbare bemiddelaar (Thorhallsson, 2012, p. 159). Grotere staten accepteren dat kleine staten zich opstellen als bemiddelaar tijdens onderhandelingen omdat de macht van kleine staten niet als bedreigend wordt gezien (Grøn & Wivel, 2011, pp. 532-533).

Kleine staten met minder dan een miljoen inwoners binnen de EU zijn niet erg succesvol in het nastreven van hun belangen tijdens onderhandelingen. Dit komt doordat deze staten beschikken over een relatief klein deel van het aantal stemmen binnen EU-instituten en hinder ondervinden vanwege beperkte administratieve en personele capaciteiten (Panke, 2011, pp. 314-315). Om deze reden focussen kleine staten zich meestal op de onderhandelingen die zij de hoogste prioriteit geven. Toch hebben kleine staten onder deze omstandigheden wisselend succes tijdens onderhandelingen (Panke, 2011, pp. 314-315). Uit kwalitatieve analyses van EU-onderhandelingen blijkt dat Luxemburg succesvoller is geweest tijdens onderhandelingen over het gemeenschappelijke landbouwbeleid dan Malta en Cyprus (Panke, 2011, p. 297). Redenen hiervoor zijn een goede administratieve coördinatie tussen de regering en nationale vertegenwoordiging in de EU, een proactieve onderhandelingsstijl en deskundigheid die is ontstaan door ervaring als EU-lidstaat (Panke, 2011, p. 315).

Ondanks de algemene bevindingen over de beperkte capaciteiten van kleine staten, zijn er verschillende auteurs die aantonen dat kleine staten wel degelijk invloed kunnen uitoefenen binnen IO's. Luxemburg wordt hierbij vaak als unieke casus genoemd (Hey, 2002; Panke, 2011; Baillie, 1998). Een voorbeeld waar het succes van Luxemburg binnen de EU uit blijkt, is het aantal EU-werknemers en instituten die gevestigd zijn in Luxemburg. Toen in 1999 de EU-instituten werden geherstructureerd vreesde Luxemburg voor het verliezen van EU-gerelateerde banen (Hey, 2003, p. 78). Door druk uit te oefenen binnen de EU slaagde Luxemburg erin om haar positie als belangrijke thuishaven voor EU-instituten te behouden (Hey, 2003, p. 78).

Onderzoeksopzet

Probleemstelling

Er is een tegenstelling tussen enerzijds literatuur die stelt dat kleine staten niet in staat zijn om een succesvol buitenlandbeleid te vormen, en anderzijds de empirie. Onder andere Panke (2011), Baillie (1998) en Hey (2003) beschrijven dat Luxemburg wel degelijk in staat is om invloed uit te oefenen

binnen de EU en hiermee dus een unieke casus is. Dit onderzoek tracht te verklaren hoe het komt dat Luxemburg een unieke casus kan zijn. De centrale vraag die hieruit voortvloeit is: 'Waaruit blijkt dat Luxemburg, ondanks haar kleine omvang, in staat is om succesvol het EU-beleid te beïnvloeden en hoe kan dit succes verklaard worden?'. Om het succes te kunnen verklaren, zal deze scriptie eerst vaststellen waaruit dit succes blijkt. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is verklaren hoe het komt dat de geïdentificeerde unieke casus Luxemburg, zo afwijkt van bestaande theorie over kleine staten.

Het doel van dit onderzoek is het blootleggen van factoren die kunnen verklaren dat Luxemburg succesvol binnen de EU kan acteren. Door factoren te onderzoeken die van toepassing zijn op Luxemburg, kan er mogelijk een bijdrage worden geleverd aan het algehele kader van factoren waarmee het succes van kleine staten binnen IO's verklaard kan worden. Dit is relevant omdat de kans aanwezig is dat factoren die van toepassing zijn op Luxemburg, ook toepasbaar zijn op andere kleine staten binnen de EU, of andere IO's zoals de ASEAN of de Afrikaanse Unie. Op deze manier poogt deze scriptie bij te dragen aan de bestaande literatuur over de rol van kleine staten binnen IO's.

Factoren die verklaren dat Luxemburg succesvol het EU-beleid kan beïnvloeden worden op basis van drie verschillende aspecten bestudeerd; de rol die Luxemburg historisch heeft gespeeld in Europese integratie, institutionele factoren (in deze scriptie zijn dat consensuspolitiek en multilaterale insteek van de Luxemburgse regering) en de rol van Luxemburg als bemiddelaar. Hiermee tracht deze scriptie een duidelijk en gestructureerd beeld te geven van verklaringen voor het succes van Luxemburg binnen de EU.

Verwachtingen

Op basis van bredere literatuur kunnen er meerdere verwachtingen geschetst worden over factoren die kunnen verklaren dat Luxemburg ondanks haar kleine omvang toch succesvol het EU-beleid kan beïnvloeden. Ten eerste zijn staten die langer lid zijn van de EU, actiever in onderhandelingen doordat zij beter weten hoe middelen verdeeld moeten worden in het EU-besluitvormingsproces (Panke, 2010, p. 813). Dit zorgt ervoor dat de transactiekosten voor onderhandelingsstrategieën van ervaren lidstaten afnemen. Bovendien hebben staten die het EU-voorzitterschap al een keer hebben gedragen, hierdoor meer kennis opgedaan en een breder netwerk opgebouwd (Panke, 2010, p. 813). Luxemburg is een van de oprichters van de EU, en de verwachting is dat de ervaring die Luxemburg hiermee heeft opgedaan ervoor zorgt dat het beter in staat is om het EU-beleid te beïnvloeden.

Ten tweede hebben kleine staten vaak een open economie, en hierdoor moeten zij snel kunnen reageren op internationale (economische) veranderingen (Katzenstein, 1985, p. 200). Als

bescherming ontstaat er hierdoor een mechanisme van consensuspolitiek waardoor kleine staten snel kunnen reageren op internationale veranderingen. Er ontstaat een coöperatieve visie die wordt gedeeld door de belangrijkste actoren in de binnenlandse politiek van kleine staten (Katzenstein, 1985, p. 200). De verwachting die voortkomt uit deze aanname is dat Luxemburg door binnenlandse consensus, sneller kan anticiperen binnen de EU-besluitvorming. Het is mogelijk dat Luxemburg hierdoor succesvoller kan acteren binnen de EU.

Ten derde kunnen kleine staten binnen EU-onderhandelingen zich opstellen als bemiddelaar (Grøn & Wivel, 2011, pp. 532-533). Grotere staten accepteren dit van kleine staten omdat kleine staten niet veel macht hebben. Door zich op te stellen als bemiddelaar krijgen kleine staten door hun beperkte macht juist meer invloed over onderwerpen waarover zij bemiddelen (Grøn & Wivel, 2011, pp. 532-533). Doordat Luxemburg een kleine staat is maar ook vanwege haar centrale ligging tussen de twee grootste Europese continentale grootmachten, is de verwachting dat Luxemburg zich kan opstellen als bemiddelaar tijdens EU-onderhandelingen. Mogelijkerwijs kan Luxemburg door zich op te stellen als bemiddelaar tijdens EU-onderhandelingen, zelf beter haar belangen kan nastreven binnen de EU-besluitvorming.

Conceptualisering en operationalisering

In de probleemstelling is een onderzoeksvraag geformuleerd welke stelt dat Luxemburg een kleine omvang heeft. Hiermee wordt bedoeld dat Luxemburg onder de categorie van kleine staten binnen de internationale relaties valt. Definities van kleine staten zijn gebaseerd op verschillende kenmerken, onder andere geografische grootte, bevolkingsgrootte, militaire macht en perceptie worden voor deze definities gebruikt (Hey, 2003, p. 3). Hey (2003) gebruikt percepties als basis voor de definitie van een kleine staat. Volgens haar kan een staat omschreven worden als klein op het moment dat zowel mensen en instituties binnen de eigen staat als mensen en instituties van andere staten, de desbetreffende staat als klein beschouwen (Hey, 2003, p. 3). Volgens East (1973) moet een kleine staat voldoen aan minstens een van de volgende kenmerken: een klein landoppervlak, een kleine populatie, een klein Bruto Nationaal Product of beperkte militaire capaciteiten (East, 1973, p. 557). Om Luxemburg op een duidelijke manier te conceptualiseren als een kleine staat, gebruikt deze scriptie de ruwe definitie van de Gemeenebest van Naties en de Wereldbank. Deze instituties hebben een kleine staat gedefinieerd als een staat met minder dan 1.5 miljoen inwoners (Sutton, 2011, p. 151). Met een bevolkingsgrootte van minder dan 600.000, voldoet Luxemburg overduidelijk aan deze definitie. Samen met Cyprus en Malta behoort Luxemburg hiermee tot de kleinste EU-lidstaten.

Om het succes van Luxemburg vast te stellen en te verklaren moet succes eerst gedefinieerd worden. Baillie (1998) beschouwt een staat als succesvol op het moment dat het in staat is om het gewenste

effect te bewerkstelligen op kwesties waarin het interesse heeft (Baillie, 1998, p. 194). Dit onderzoek acht het beleid van een staat succesvol op het moment dat de belangrijkste doelen die het zichzelf stelt, bereikt worden met beleid (Hey, 2003, p. 75). Omdat deze scriptie zich concentreert op succes binnen de EU, zal succes gemeten worden aan de hand van de mate waarin Luxemburg in staat is om de doelen die het zichzelf stelt binnen de EU te verwezenlijken.

Beleidsmakers in Luxemburg zijn het erover eens dat vrede aangevuld met het in standhouden en verbeteren van Luxemburgs welvaart, de belangrijkste doelen zijn in de EU (Hey, 2002, p. 76). Ook Europarlementariër M. Delvaux bevestigt dat vrede en welvaart de belangrijkste doelen van Luxemburg binnen de EU zijn (Bijlage 1). Meer specifieke doelen die Luxemburg stelt, hebben hier allemaal mee te maken. De meest vooraanstaande doelen van Luxemburg binnen de EU die in dit onderzoek worden gebruikt zijn het behouden van EU-instituties in Luxemburg, het promoten van de rechtsstaat en mensenrechten, en het waarborgen van de gemeenschappelijke interne markt van de EU. In de data-analyse zal aangetoond worden waarom dit onderzoek deze specifieke doelen zo belangrijk acht.

Het succes van Luxemburg binnen de EU wordt verklaard aan de hand van haar status als oprichter van de EU, Luxemburgs rol als bemiddelaar en institutionele factoren. Met institutionele factoren worden factoren bedoeld die betrekking hebben op het functioneren van het parlement en de regering van Luxemburg. De institutionele factoren die in dit onderzoek worden gebruikt zijn Luxemburgs traditie van consensuspolitiek en de multilaterale insteek van de Luxemburgse regering.

Methodologie

Dit onderzoek richt zich op het succes van Luxemburg binnen de EU. Aannames binnen conventionele literatuur over kleine staten stellen dat kleine staten nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het internationale systeem (East, 1973; Thorhallsson, 2006[2000]). Anderzijds zijn er auteurs die beargumenteren dat Luxemburg wel degelijk in staat is om het EU-beleid te beïnvloeden (Hey, 2002 & 2003; Panke, 2011; Baillie, 1998). Deze tegenstelling vormt de basis van dit onderzoek waarin getest wordt waarom Luxemburg een afwijkende casus is binnen de bestaande theorie over kleine staten en IO's. Om de analyse in te kaderen, zal dit onderzoek zich enkel richten op het succes van Luxemburg binnen de EU en niet binnen het gehele internationale systeem. Daarnaast heeft het overgrote deel van de energie die Luxemburg in haar buitenlandbeleid stopt, betrekking op het EU-beleid. Luxemburg wil gezamenlijk met haar EU-collega's internationale kwesties op een solidaire manier aanpakken (Luxembourg Ministry of European and Foreign Affairs, 2018, p. 16). Om deze reden acht deze scriptie het nuttig om het succes van Luxemburg enkel binnen de EU te verklaren.

Luxemburg is geselecteerd als single casus omdat Luxemburg als kleine staat het EU-beleid succesvol lijkt te beïnvloeden, en hiermee is Luxemburg een uitzondering op de regel. In dit kwalitatieve onderzoek wordt Luxemburg dus gebruikt als afwijkende single casus. Het doel hiervan is het beschrijven van de casus en te onderzoeken waarom deze casus afwijkt van de bestaande theorie. Hiermee hoopt dit onderzoek hypothesen vast te stellen die ook gegeneraliseerd kunnen worden naar andere kleine EU-lidstaten zoals Malta en Cyprus. Mogelijkerwijs zijn deze hypothesen ook toepasbaar op andere kleine staten binnen andere IO's zoals Brunei binnen de ASEAN. Als dit het geval is, zouden kleine staten op basis van dit onderzoek hun beleid binnen IO's kunnen verbeteren.

De onderzoeksmethode die dit onderzoek gebruikt is ten eerste een literatuuronderzoek. Hierbij tracht deze scriptie tot nieuwe inzichten te komen door documenten en rapporten van zowel de EU als de Luxemburgse overheid te analyseren. Beleidsdocumenten van Luxemburg kunnen inzichten bieden over wat de prioriteiten van Luxemburg binnen de EU zijn, en EU-documenten over bijvoorbeeld het EU-voorzitterschap van Luxemburg kunnen implicaties geven in welke mate deze prioriteiten zijn bewerkstelligd. Daarnaast wordt het literatuuronderzoek getrianguleerd met een interview met Luxemburgse Europarlementariër Mady Delvaux (Bijlage 1). In het Europees Parlement is zij lid van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten. Door haar functie als Europarlementariër is zij veel betrokken bij de belangenbehartiging van Luxemburg binnen de EU. De basis van dit onderzoek wordt gevormd door bestaande literatuur in combinatie met documenten van zowel de Luxemburgse overheid als de EU. Om de resultaten die hieruit volgen te ondersteunen, worden krantenartikelen en het interview van M. Delvaux gebruikt. Op deze manier hoopt dit onderzoek haar onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Succes indicaties van Luxemburg binnen de EU

Uit het interview met Europarlementariër Mady Delvaux blijkt dat veiligheid en welvaart de belangrijkste doelen zijn voor Luxemburg binnen de EU (Bijlage 1).

'As a small country between France and Germany, the first goal of Luxembourg is peace. Secondly, the common market and the freedom of movement are essential for Luxembourg.' (M. Delvaux).

De doelen die in dit onderzoek worden bestudeerd zijn: het behouden van EU-instituties, promoten van de rechtsstaat en mensenrechten en het stimuleren van de gemeenschappelijke interne markt. Deze doelen vallen alle drie terug op het waarborgen van veiligheid of het stimuleren van de welvaart. Het behouden van EU-instituties en de gemeenschappelijke interne markt van de EU stimuleren beide de welvaart in Luxemburg, en het promoten van de rechtsstaat en mensenrechten is een manier om vrede te waarborgen. In het komende deel zal aangetoond worden waarom deze

drie doelen tot de meest vooraanstaande doelen van Luxemburg binnen de EU behoren om vervolgens te beschrijven dat deze doelen succesvol worden nagestreefd.

EU-instituties

Op het moment dat Europese integratie in 1952 net van start was gegaan, werd Luxemburg samen met Brussel en Straatsburg verkozen als hoofdkwartier van Europese instituties (Representation of the European Commission in Luxembourg, 1999). Tot op heden staat Luxemburg nog steeds bekend als een belangrijke vestigingsplaats voor EU-instituties, en op dit moment zijn er ongeveer 10.000 EU-werknemers gestationeerd in Luxemburg (The Presidency of the Council of the EU, 2015). Naast dat EU-werknemers uit verschillende landen zorgen voor een culturele verbreding en diversiteit in Luxemburg, is het ook een goede stimulans voor de nationale economie. Alle EU-ambtenaren in Luxemburg vormen 5% van de Luxemburgse beroepsbevolking (Just Arrived, 2018). Samen met hun families vormen deze EU-werknemers een aanzienlijk deel van de Luxemburgse bevolking. Zij moeten voorzien worden in hun dagelijkse behoeften en geven daarvoor geld uit in Luxemburg (Representation of the European Commission in Luxembourg, 1999). Ook zijn de EU-instituties in Luxemburg een bron voor werkgelegenheid. Om het imago van goede vestigingsplaats te behouden, geeft de Luxemburgse overheid een hoge prioriteit aan goede arbeidsomstandigheden en infrastructuur (The Presidency of the Council of the EU, 2015). Zo zorgt Luxemburg bijvoorbeeld voor goede internationale scholen. Dit verbetert de status van Luxemburg als vestigingsplaats voor EU-instituties en levert bovendien banen op in Luxemburg (The Presidency of the Council of the EU, 2015). Het is dus een belangrijk doel van Luxemburg om haar positie als vestigingsplaats voor EU-instituties te behouden.

Van de EU-instituties die zich hebben gevestigd in Luxemburg, zijn er een aantal van juridische aard; onder andere het Hof van Justitie van de EU is gevestigd in Luxemburg. Op basis van het Fusieverdrag (of het Verdrag van Brussel) uit 1965 waarin staat dat justitiële en semi-rechterlijke EU-instanties in Luxemburg gevestigd worden, heeft de Luxemburgse overheid in 2013 geclaimd dat ook het, net in het leven geroepen, Europees Openbaar Ministerie (EOM) haar zetel zal moeten vinden in Luxemburg (The Presidency of the Council of the EU, 2015). De Luxemburgse Minister van Justitie Félix Braz heeft zich ingezet om het EOM naar Luxemburg te halen. Zo stelde hij in een vergadering met andere Europese Ministers van Justitie dat de Luxemburgse autoriteiten kunnen garanderen dat het EOM beschikking heeft over moderne infrastructuur zodat het haar taken op een efficiënte manier kan vervullen (Tasch, 2017). De Europese Ministers van Justitie stemden hiermee in, en de verwachting is dat het EOM in 2018 of 2019 geopend zal worden in Luxemburg (Tasch, 2017). Luxemburg heeft hier dus succesvol haar doelen nagestreefd omtrent het behouden van EU-instituties.

Bijna twintig jaar eerder, in 1999, slaagde Luxemburg erin om tweeduizend ambtenaren werkend voor het Europees Parlement in Luxemburg te behouden. De Europese Commissie stelde voor om EU-instituties te herstructureren, en hierdoor vreesde Luxemburg dat er EU-banen verloren zouden gaan (Hey, 2002, p. 78). Echter, door de druk van Luxemburgse politici, onder wie toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Jacques Poos en Eurocommissaris Vivan Reding, slaagde Luxemburg erin om EU-gerelateerde banen veilig te stellen (Hey, 2002, p. 78). Andere lidstaten hebben geen duidelijk gewin bij het waarborgen van Luxemburg als vestigingsplaats voor EU-instituties. Het is dus enkel het doel van Luxemburg om haar status als vestigingsplaats voor EU-instituties te behouden, en op basis van deze twee voorbeelden kan er gesteld worden dat Luxemburg daarin succesvol is gebleken.

Rechtsstaat & mensenrechten

Een ander doel dat Luxemburg binnen de EU stelt, is het promoten van de rechtsstaat en mensenrechten. Dat dit een doel is van de Luxemburgse overheid blijkt uit de formulering van het buitenlandbeleid van 2018 (Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs, 2018, p. 1). Een van de eerste dingen die Minister van Buitenlandse Zaken Jean Asselborn hierin noemt, is dat Luxemburg, samen met haar Europese partners, zich hard moet maken voor het waarborgen van de rechtsstaat en mensenrechten (Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs, 2018, p. 1). Luxemburg speelde een belangrijke rol in de Europese aanpak van de migratiecrisis omdat Luxemburg het EU-voorzitterschap droeg tijdens die crisis (Witte, 2016). In het programma ter voorbereiding op Luxemburgs EU-voorzitterschap in 2015, werd het managen en het oplossen van het migratieprobleem beschreven als een van de zeven prioriteiten (Présidence du Conseil de l'Union européenne, 2015, p. 15). De focus van Luxemburg lag hierbij op het verzekeren dat alle EU-lidstaten de rechtsstaat en mensenrechten zouden handhaven tijdens de migratiecrisis (Présidence du Conseil de l'Union européenne, 2015, pp. 17-18). Dus zowel uit het buitenlandbeleid als het programma ter voorbereiding op Luxemburgs EU-voorzitterschap blijkt dat het promoten van de rechtsstaat en mensenrechten een belangrijk doel is van de Luxemburgse overheid.

Ook binnen de grenzen van de EU zelf krijgen mensenrechten en de rechtsstaat een hoge prioriteit van Luxemburg. Recentelijk heeft Polen haar rechtssysteem aangepast, en veel EU-lidstaten beschouwen dit als een negatieve ontwikkeling (AFP & Tasch, 2017). Een krantenartikel van de *Luxembourg Times* beschrijft de stellige reactie van Luxemburgs Minister van Buitenlandse Zaken Jean Asselborn op de ontwikkelingen in Polen: *"If every country acted like that, then we would not have a European Union anymore (...) because the values, the freedoms, the democracy, the rule of law, the human rights are being disregarded by the government"* (AFP & Tasch, 2017). Dat mensenrechten en de rechtsstaat hoog in het vaandel staan bij Luxemburg, komt overeen met de aanname van Goetschel dat kleine staten binnen een gereguleerde internationale orde, een kritische

en morele rol spelen binnen de internationale politiek. Kleine staten hebben niet de middelen om beslissingen af te dwingen, daarom zoeken kleine staten zekerheid door zich toe te wijden aan internationale normen en principes (Goetschel, 1998, p. 23).

Het is natuurlijk niet mogelijk voor Luxemburg om ervoor te zorgen dat altijd en overal de rechtsstaat en mensenrechten worden gewaarborgd. Toch is Luxemburg er tijdens haar EU-voorzitterschap in geslaagd om deze principes te promoten. In de samenvatting van Luxemburgs EU-voorzitterschap staat beschreven hoe Luxemburg de politieke dialoog tussen Europese bewindslieden over de rechtsstaat in gang heeft gezet (Presidency of the Council of the European Union, 2015, pp. 22-23). De lidstaten konden in deze dialoog ideeën uitwisselen over hoe problemen betreffende de rechtsstaat het best kunnen worden aangepakt. In het verlengde hiervan heeft Luxemburg tijdens haar voorzitterschap ervoor gezorgd dat het aantal rechters van het Hof van Justitie van de Europese Unie werd uitgebreid (Presidency of the Council of the European Union, 2015, pp. 22-23).

Op het gebied van mensenrechten is Luxemburg tijdens haar EU-voorzitterschap erin geslaagd om voor het eerst een gemeenschappelijk EU-standpunt te formuleren tijdens de *World Humanitarian Summit* (WHS) van de Verenigde Naties (Presidency of the Council of the European Union, 2015, p. 38). Tevens is Luxemburg in staat geweest om drie debatten te organiseren tussen EU-lidstaten op het gebied van humanitaire acties (Presidency of the Council of the European Union, 2015, pp. 37-38), op deze manier zorgde Luxemburg ervoor dat de dialoog over humanitaire acties een actueel onderwerp bleef. Daarnaast, in navolging van de Iran-deal waarbij de EU in 2015 haar sancties jegens Iran ophief, bracht Jean Asselborn een bezoek aan Iran om te praten over investeringen en mensenrechten (Luxembourg Times, 2017). Naar aanleiding van het bezoek beloofde Iran de doodstraf voor etnische minderheden te herzien (Luxembourg Times, 2017).

Het is absoluut niet zo dat Luxemburg grote overwinningen heeft behaald op het gebied van de rechtsstaat en mensenrechten. Toch kan er op basis van deze voorbeelden gesteld dat Luxemburg succesvol is geweest in het promoten van deze principes, zelfs binnen de gecompliceerde verhoudingen met Iran.

Interne markt

Een derde doel waarin Luxemburg succesvol is gebleken, is het waarborgen en het uitbreiden van de interne markt van de EU. Luxemburg is een kleine staat en beschikt hierdoor over een gelimiteerde afzetmarkt, maar door de gemeenschappelijke interne markt van de EU krijgt Luxemburg de mogelijkheid om producten te exporteren. Van de totale export van Luxemburg gaat er maar liefst 83% naar andere EU-lidstaten, terwijl 77% van alle import afkomstig is van EU-lidstaten (Europese Unie, 2018). In het overzicht van Luxemburgs buitenlandbeleid voor 2018 benoemt Minister van

Buitenlandse Zaken Jean Asselborn het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal als een van de basisprincipes van de EU (Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs, 2018, p. 20). Hierbij stelt hij dat het de economie van Luxemburg is die er het meest onder zal lijden op het moment dat deze vier vrijheden ten prooi vallen aan protectionistische maatregelen (Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs, 2018, p. 20). Ook Luxemburgse Europarlementariër Delvaux benadrukt dat de EU-interne markt van groot belang is voor Luxemburg (Bijlage 1).

“As a small country between France and Germany (...) the common market and the freedom of movement are essential for Luxembourg.” (M. Delvaux).

Tijdens het EU-voorzitterschap in 1985 van Luxemburg werd de implementatie van de *Single European Act* uitgevoerd, en hiermee werd de EU-gemeenschappelijke markt voltooid (Information and Press Service of the Luxembourg Government, 2015). Met dit verdrag werden EU-lidstaten verplicht om zich te houden aan een tijdschema op het gebied van economische integratie. Daarnaast werd er ook besloten om een gemeenschappelijke munteenheid in te gaan voeren (Madson, 1987). De gemeenschappelijke interne markt van de EU is flink bijgeschaafd onder het EU-voorzitterschap van Luxemburg. Luxemburg heeft zich dus met succes ingezet om haar belangen omtrent het verbeteren van de gemeenschappelijke markt te verwezenlijken. Dit was natuurlijk ook in het belang van andere lidstaten maar het is veelzeggend dat onder het EU-voorzitterschap van Luxemburg deze grote stappen werden gezet.

Tegenwoordig staat de gemeenschappelijke markt van de EU nog steeds hoog op de agenda van Luxemburg. Luxemburg stelde tijdens haar EU-voorzitterschap in 2015 het doel om banen te creëren en economische groei te genereren via een diepgaande, goed functionerende gemeenschappelijke markt (Presidency of the Council of the European Union, 2015, p. 23). Om dit na te streven heeft Luxemburg de creatie van een digitale interne markt in gang gezet. Doelen hiervan zijn de administratieve lasten van bedrijven weghalen, de interne markt toegankelijker maken voor consumenten en het optimaal faciliteren van rechtszekerheid (Presidency of the Council of the European Union, 2015, p. 23). Het European Policy Institutes Network (EPIN) is een overkoepelend orgaan van Europese denktanks. Het EPIN onderstreept het belang van het versterken van digitale aspecten van de Europese interne markt omdat persoonlijke gegevens van burgers en consumenten beschermd moeten worden (Renman & Russack, 2016, p. 2). Het artikel van EPIN stelt dat Luxemburg hard heeft moeten werken tijdens onderhandelingen om politieke meningsverschillen tussen lidstaten over dit dossier te overwinnen. In tegenstelling tot het Letse EU-voorzitterschap, is Luxemburg er uiteindelijk in geslaagd om dit dossier af te ronden. Onder andere Juncker en Tusk

benadrukten dat deze specifieke overeenkomst als een grote prestatie beschouwd kan worden (Renman & Russack, 2016, p. 2).

Dit onderzoek beargumenteert dat net als op het gebied van rechtsstaat en mensenrechten en het behouden van EU-instituties, Luxemburg op een succesvolle manier haar doelen heeft nagestreefd als het gaat om het stimuleren van de gemeenschappelijke interne markt van de EU. Onder meer uit overheidsdocumenten en documenten over Luxemburgs EU-voorzitterschap blijkt dat Luxemburg ondanks haar kleine omvang er toch in is geslaagd om haar meest vooraanstaande doelen binnen de EU-besluitvorming te behalen. In het komende van dit onderzoek zal er verklaard worden waardoor Luxemburg, ondanks haar kleine omvang, zo succesvol kan acteren binnen de EU-besluitvorming.

Verklaringen voor het succes

Betrokken vanaf het begin

Een eerste reden waardoor Luxemburg zo succesvol haar belangen kan nastreven binnen de EU is het feit dat Luxemburg sinds het begin van de Europese integratie nauw betrokken is geweest bij dit proces. Luxemburg was een van de zes oprichters van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1952. De Luxemburgse overheid vermeldt dat Luxemburg sindsdien niet alleen bij ieder EU-verdrag betrokken geweest, het toonde zich ook toegewijd aan de Europese constructie en was positief tegenover initiatieven over meer integratie (Information and Press Service of the Luxembourg Government, 2015).

Doordat Luxemburg al in een vroeg stadium, toen er nog een stuk minder lidstaten waren, betrokken is geweest bij het vormen van verdragen, kon het relatief makkelijk haar belangen verwerken in deze verdragen. Hiermee heeft Luxemburg dus een voordeel ten opzichte van andere (kleine) staten die zich later aansloten bij de EU. Op deze manier heeft Luxemburg er bijvoorbeeld voor gezorgd dat deze staat een belangrijke thuishaven is geworden van EU-instituties. Omdat Duitsland en Frankrijk geen overeenstemming konden vinden over waar belangrijke EGKS-instituties zich zouden moeten vestigen, werd Luxemburg in 1952 een tijdelijke vestigingsplaats voor de instituties van de EGKS. In 1965 werd er in het Fusieverdrag, het verdrag waarin EURATOM, de EGKS en EEC gecombineerd werden, besloten dat alle juridische en economische instituties zich zouden vestigen in Luxemburg (The Presidency of the Council of the EU, 2015). Pas in 1992, tijdens een vergadering van de Europese Raad in Edinburgh, werden de rechten van Luxemburg, Straatsburg en Brussel als vestigingsplaatsen voor EU-instituties wettelijk vastgesteld (The Presidency of the Council of the EU, 2015). Later, nadat de EU flink was uitgebreid, kon Luxemburg nog steeds een beroep doen op deze verdragen. Zo ook tijdens de oprichting van het EOM dat zich nu in Luxemburg vestigt.

Dit hangt samen reden die haar oorsprong vindt in de institutionele structuur van de EU, namelijk het *acquis communautaire*; dit is het gemeenschappelijke recht van de EU. Het *acquis* vormt een wettelijke garantie waarop kleine staten kunnen terugvallen tijdens EU-onderhandelingen. De geschiedenis leert dat het *acquis communautaire* ervoor zorgt dat het makkelijker is om de status-quo te handhaven dan om veranderingen aan te brengen (Baillie, 1998, p. 198). Doordat Luxemburg al lange tijd lid EU-lid is, kan het profiteren van het *acquis communautaire*. Zo heeft Luxemburg tijdens onderhandelingen over de stationering van instituties altijd een beroep kunnen doen op eerdere verdragen waarin het genoemd wordt als vestigingsplaats voor EU-instituties (Baillie, 1998, p. 199). Dus doordat Luxemburg al in een vroeg stadium haar belangen in EU-verdragen heeft kunnen vertegenwoordigen, is Luxemburg beter in staat om haar belangen na te streven. Luxemburg kan namelijk hedendaags nog steeds een beroep doen op verdragen die eerder zijn gesloten.

Naast het gegeven dat Luxemburg al in een vroeg stadium haar belangen kon nastreven in Europese verdragen, heeft het ook veel ervaring opgedaan als het gaat om het beïnvloeden van de EU-besluitvorming (Ballie, 1998, p. 196). Doordat Luxemburg al vanaf het begin lid is geweest van de Europese regionale organisaties, zijn Luxemburgse politici en diplomaten erg vertrouwd en ervaren als het gaat om Europese Zaken (Ballie, 1998, p. 196). De ervaring van Luxemburg binnen de EU heeft bijgedragen aan de vorming van een goed diplomatiek apparaat. Luxemburg beschikt over diplomaten die meertalig, cultureel bekwaam en goed op elkaar afgestemd zijn (Hey, 2002, p. 223). Uit het interview met Europarlementariër Delvaux blijkt niet alleen dat Luxemburg bekend is met het politieke systeem van de EU, maar ook dat Luxemburg weet wie haar beste bondgenoten zijn binnen de EU (Bijlage 1).

“Luxembourg is a founding member of the EU knowing its political system and tradition. We know our allies and we are strong EU believers (...)” (M. Delvaux).

Doordat Luxemburg veel ervaring heeft opgedaan als EU-lid, weet het op welke manier belangen het best kunnen worden nagestreefd, en hierdoor is Luxemburg beter in staat om succesvol haar belangen te verdedigen binnen de EU.

Institutionele factoren

Naast de ervaring van Luxemburg in de EU zijn er ook binnenlandse institutionele factoren die kunnen verklaren waardoor Luxemburg ondanks haar kleine omvang toch succesvol het EU-beleid kan beïnvloeden. Luxemburg beschikt over binnenlandse competenties waardoor het in staat is op succesvol te acteren binnen de EU. De institutionele factoren die dit onderzoek behandelt zijn consensuspolitiek en de multilaterale insteek van de Luxemburgse regering.

Luxemburg kent een traditie van nationale consensus, beleid vormen middels consensuspolitiek wordt door sommigen het 'Luxemburgse model' genoemd (The Official Portal of the Grand Duchy of Luxembourg, 2015). Dit heeft bijgedragen aan het economische succes van Luxemburg (The Official Portal of the Grand Duchy of Luxembourg, 2015). Hey stelt dat ook het buitenlandbeleid van Luxemburg wordt gekenmerkt door consensuspolitiek (Hey, 2002, p. 220). Door het gedeelde gevoel van kwetsbaarheid en nationale identiteit zijn Luxemburgers snel geneigd om overeenstemming te vinden over het buitenlandbeleid. Daarnaast beseffen Luxemburgse politici dat binnenlandse verdeeldheid leidt tot een verslechterde internationale positie (Hey, 2002, p. 220). Hierdoor is de Luxemburgse overheid in staat om, ook binnen de EU, haar doelen na te streven zonder zich bezig te moeten houden met een sterke binnenlandse oppositie (Hey, 2002, p. 220). Politieke partijen in Luxemburg zijn het vaak eens over belangrijke kwesties, inclusief Europese integratie.

Een andere institutionele reden die kan verklaren waardoor Luxemburg zo succesvol haar doelen kan nastreven binnen de EU, is de multilaterale insteek van de Luxemburgse regering. In het overzicht van het buitenlandbeleid van Luxemburg uit 2018 wordt het belang van effectief multilateralisme benadrukt (Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs, 2018, p. 1). Luxemburg maakt gebruik van een strategie waarbij het toenadering zoekt bij andere staten om succesvol haar doelen na te streven (Hey, 2002, p. 220). Luxemburg zoekt dus naar coalities om zo haar belangen na te streven. Voor andere staten is Luxemburg de ideale coalitiepartner omdat een kleine staat als Luxemburg niet als concurrerend wordt gezien. Hierdoor worden de voordelen die Luxemburg behaalt uit coalitievorming niet als bedreigend gezien door andere staten (Baillie, 1998, p. 203). Europarlementariër Delvaux stelt dat Luxemburg gezamenlijke posities probeert in te nemen met andere kleine staten, de Benelux is hierin een traditioneel bondgenootschap (Bijlage 1).

"We really have an advantage by playing the role of mediator and by finding common position with other small countries (our traditional Benelux allies for e.g.)." (M. Delvaux).

Coalitievorming met de Benelux-landen is een instrument voor Luxemburg om haar belangen binnen de EU na te streven (Bijlage 1). In 1958 werd het Benelux-verdrag getekend door Nederland, België en Luxemburg. Het doel van de regionale unie was het versterken van de coördinatie tussen de landen en het nastreven van een gezamenlijk economisch beleid met andere staten (Ruze, 2012, p. 332). Tegenwoordig is er ook een sterke samenwerking tussen de Benelux-staten binnen de EU-besluitvorming. Zo wordt er bijvoorbeeld samengewerkt tussen EU-coördinatiebureaus en vertegenwoordigers van de COREPER (Ruze, 2012, p. 332). Interesses worden op elkaar afgestemd en de Benelux-landen geven regelmatig gezamenlijke politieke verklaringen (Ruze, 2012, p. 332). Met deze geïnstitutionaliseerde vorm van intergouvernementele coördinatie kunnen de Benelux-

staten hun macht tijdens collectieve onderhandelingen vergroten en het EU-beleid effectiever vormgeven dan door middel van unilaterale acties (Panke, 2010, p. 802).

Er zijn dus binnenlandse institutionele factoren aanwezig in Luxemburg in de vorm van consensuspolitiek en multilateralisme die het succes van Luxemburg binnen de EU bevorderen. Dit kan mede verklaren waarom Luxemburg ondanks haar kleine omvang toch succesvol het EU-beleid kan beïnvloeden.

Luxemburg als betrouwbare bemiddelaar

Luxemburg is gelegen tussen de twee Europese continentale grootmachten Frankrijk en Duitsland. Deze geografische positie zorgt ervoor dat Luxemburg zowel taalkundig als cultureel nauw verbonden is met Frankrijk en Duitsland. Zowel Duits als Frans zijn officiële talen in Luxemburg. Deze overeenkomsten zorgen ervoor dat Luxemburg de belangen van Duitsland en Frankrijk begrijpt en zich zelfs soms kan identificeren met haar buurlanden (Baillie, 1998, p. 196). Hierdoor is Luxemburg niet alleen de perfecte betrouwbare bemiddelaar tussen de twee grootmachten, maar het zorgt ook voor begrip en support van Duitsland en Frankrijk voor Luxemburgs eigen belangen (Baillie, 1998, p. 196). Een publicatie over Europese integratie laat zien dat Luxemburg de rol van bemiddelaar gedurende 'de lege stoel crisis' kon aannemen (Deschamps, 2006, p. 8). Frankrijk weigerde om aan te schuiven bij vergaderingen van de Raad van Ministers omdat er onenigheid was over de stemmethode van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Frankrijk wilde stemmen via unanimiteit terwijl de andere lidstaten wilden stemmen via een gekwalificeerde meerderheid. Luxemburg kon (samen met België) door haar ervaring als bemiddelaar een brug slaan tussen Frankrijk en de rest van de leden van de EEG wat leidde tot een compromis over de stemmethode (Deschamps, 2006, p. 8).

Naast dat de geografische positie van Luxemburg ervoor zorgt dat het de ideale bemiddelaar is tussen Frankrijk en Duitsland, versterkt de kleine omvang van Luxemburg die positie als bemiddelaar. Hierdoor zullen andere staten ten eerste sneller accepteren dat Luxemburg voordelen verkrijgt omdat het niet als een competitieve staat wordt gezien (Baillie, 1998, p. 202). Zo heeft Luxemburg haar status als vestigingsplaats voor EU-instituten te danken aan een debat, in 1952, over de oprichting van de EGKS. Toenmalig Minister van Buitenlands zaken van Luxemburg Joseph Bech zei toen het volgende: *'I suggest that work begins immediately in Luxembourg, that will give us time to think about the future.'* Bech kreeg zijn zin en de EGKS werd gevestigd in Luxemburg (The Presidency of the Council of the EU, 2015). Frankrijk en Duitsland gunden elkaar niet het hoofdkantoor van de EGKS omdat er in beide staten de angst heerste dat de andere grootmacht hierdoor meer macht zou krijgen. Luxemburg was een geschikte plaats voor Europese instituten omdat andere staten

Luxemburg niet als een competitieve staat beschouwd. Er kan dus gesteld worden dat Luxemburg werd gekozen als vestigingsplaats voor EU-instituten vanwege haar kleine omvang, want andere staten zagen hierdoor de voordelen die Luxemburg verkreeg niet als bedreigend.

Ook heeft Luxemburg door haar kleine omvang op veel beleidsterreinen geen duidelijke belangen. Op onderwerpen waarover Luxemburg geen duidelijke standpunten heeft, kan Luxemburg acteren als onpartijdige bemiddelaar binnen de EU-besluitvorming. Dit zorgt ervoor dat Luxemburg een centrale positie heeft in het interactieproces en wordt voorzien van informatie. Door haar centrale positie, wordt Luxemburg voorzien van informatie door de EU en staten die wel belangen hebben over een specifiek onderwerp. Hierdoor is Luxemburg in staat om de beleidsvorming te sturen op een manier die in elk geval niet nadelig is voor Luxemburg zelf (Baillie, 1998, p. 204). Dit argument van Baillie wordt ondersteund door een document van de Luxemburgse overheid over het Stabiliteits- en Groeipact. Luxemburg trad op als bemiddelaar tijdens een overleg van de Europese Raad in Dublin in 1996. Frankrijk en Duitsland namen tegenstrijdige posities in over het Stabiliteits- en Groeipact. Het Stabiliteits- en Groeipact bleek later de hoeksteen te zijn voor het monetaire beleid van de EU (Information and Press Service of the Luxembourg Government, 2015, p. 7). Het was de toenmalige Premier van Luxemburg Juncker die ervoor zorgde dat er een oplossing kwam voor tegenstrijdige posities van Frankrijk en Duitsland. Juncker slaagde erin om, na veel onderhandelingen, tot een compromis te komen over dit gevoelige thema. Deze oplossing werd door alle deelnemende lidstaten erkend (Information and Press Service of the Luxembourg Government, 2015, p. 7). Luxemburg was hier dus in staat om te bemiddelen tussen de twee Europese continentale grootmachten. Dit onderzoek beargumenteert dat Luxemburg meer invloed kan uitoefenen op de EU-besluitvorming doordat het in staat is om op te treden als bemiddelaar.

Conclusie

Dit onderzoek bestaat uit twee componenten, namelijk het bewijzen en vaststellen dat Luxemburg succesvol is binnen de EU en het verklaren van Luxemburgs succes in de EU-besluitvorming. Dat Luxemburg succesvol is binnen de EU blijkt uit het gegeven dat Luxemburg in staat is om haar belangrijkste doelen na te streven. Deze scriptie heeft dit aangetoond aan de hand van drie prioriteiten die Luxemburg zichzelf stelt binnen de EU; het behouden van EU-instituten, promoten van de rechtsstaat en mensenrechten en het waarborgen van de gemeenschappelijke interne markt van de EU. Op basis van de mate waarop Luxemburg haar doelen heeft bereikt op deze terreinen, kan er gesteld worden dat Luxemburg succesvol acteert binnen de EU. Er moet wel gesteld worden dat het waarborgen van de interne markt en het promoten van de rechtsstaat en mensenrechten ook doelen zijn van andere EU-lidstaten, Luxemburg stond er dus niet alleen voor tijdens het

nastreven van deze belangen. Echter, het behouden van EU-instituten in Luxemburg kan wel gezien worden als een duidelijke indicatie voor Luxemburgs succes binnen de EU.

Om het succes te verklaren maakt dit onderzoek onderscheid tussen drie verschillende analyses. Ten eerste kan Luxemburg succesvol acteren binnen de EU doordat het vanaf het begin betrokken is geweest bij het Europese integratieproces. Hierdoor heeft Luxemburg ervaring opgedaan binnen EU-onderhandelingen en heeft het haar belangen kunnen nastreven in ieder verdrag van de EU. Dit in tegenstelling tot veel andere (kleine) staten die later lid werden van de EU. Ten tweede zijn er institutionele factoren die het succes van Luxemburg kunnen verklaren. Binnenlandse institutionele factoren zoals consensuspolitiek en de multilaterale insteek van de nationale regering kunnen mede verklaren dat Luxemburg zo succesvol is binnen de EU. Ten derde kan Luxemburg, door haar geografische positie en kleine omvang, acteren als bemiddelaar binnen de EU. Als bemiddelaar wordt Luxemburg voorzien van alle informatie en neemt een centrale positie in binnen de besluitvorming. Dit zorgt ervoor dat Luxemburg beter in staat is om, ondanks haar kleine omvang, toch invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

De bevindingen van dit onderzoek komen tot op een zekere hoogte overeen met verwachtingen die werden geschetst over de verklaring van Luxemburgs succes binnen de EU. Er werd verwacht dat Luxemburg door de ervaring die het heeft opgedaan als langdurig EU-lid, hierdoor beter haar belangen kan nastreven in de EU. Uit dit onderzoek blijkt dat ervaring niet de enige verklaring is die terug te koppelen aan het feit dat Luxemburg een EU-oprichter is. Luxemburg heeft hierdoor ook, al in een vroeg stadium haar belangen kunnen vastleggen in Europese verdragen. Daarnaast werd er verwacht dat de binnenlandse consensus en Luxemburgs status als betrouwbare bemiddelaar zouden bijdragen aan het succes van Luxemburg binnen de EU. Beide verwachtingen worden ondersteund door de bevindingen van dit onderzoek.

Dit onderzoek draagt bij aan de bredere theorie (Baillie, 1998; Hey, 2003; Panke, 2011) over de succesvolle manier waarop Luxemburg kan acteren binnen de EU. Deze scriptie is een aanvulling op het totaal van factoren die het succes van Luxemburg kunnen verklaren. Daarnaast biedt deze scriptie drie hypothesen over kleine staten binnen IO's, die ook op andere cases van toepassing zouden kunnen zijn. Zo is het bijvoorbeeld aannemelijk dat Singapore doordat zij, net als Luxemburg, een oprichter is van een IO (ASEAN), hierdoor een succesvolle rol kan spelen binnen de ASEAN. Van de tweede hypothese kunnen kleine staten daadwerkelijk wat leren. Als kleine staten de mate van consensuspolitiek en de multilaterale insteek kunnen verbeteren, wordt de kans dat de kleine staat succesvol het beleid binnen een IO kan beïnvloeden groter. De derde hypothese beschrijft dat op het moment dat een kleine staat binnen een IO als bemiddelaar kan optreden, dat het dan beter in staat

is om het beleid binnen de IO te beïnvloeden. Indien een kleine staat de mogelijkheid krijgt om zich op te werpen als bemiddelaar binnen een IO, moet het deze kans pakken. De drie hypothesen die door dit onderzoek worden geschetst, kunnen op andere kleine staten getest worden.

Bibliografie

- AFP & Tasch, B. (2017). 'The sense of urgency is there': EU concern over Poland's commitment to rule of law is mounting. *Luxembourg Times*.
- Baillie, S. (1998). The Position of Small States in the EU. In: Goetschel, L. (1998). *Small states inside and outside the European Union*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Browning, C. (2006). Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature. *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), 669-684.
- Deschamps, E. (2006). More than 'honest brokers'? Belgium, Luxembourg and the 'empty chair crisis' (1965 1966). *Virtual Resource Centre For Knowledge About Europee (CVCE)*.
- East, M. (1973). Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models. *World Politics*, 25(04), 556-576.
- European Commission. (2018). Infrastructure and Logistics in Luxembourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/departments/infrastructure-and-logistics-luxembourg_en
- Europese Raad. Retrieved from https://www.europa-nu.nl/id/vg9il2ssv4y1/europese_raad
- Europese Unie. (2018). *Luxemburg - Europese Unie - European Commission*. [online] Available at: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/luxembourg_nl [Accessed 9 May 2018].
- Goetschel, L. (1998). *Small states inside and outside the European Union*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Grøn, C. & Wivel, A. (2011). Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy. *Journal Of European Integration*, 33(5), 523-539.
- Hey, J. (2002). Luxembourg's Foreign Policy: Does Small Size Help or Hinder? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 15(3), 211-225.
- Hey, J. (2003). *Small states in world politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Information and Press Service of the Luxembourg Government. (2015). *About Luxembourg and the European Union*. Luxembourg: The Grand Duchy of Luxembourg.

- Ingebritsen, C. Neumann, I., Gstöhl, S. & Beyer, J. (2006). *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press.
- Isitman, E. (2016). Luxemburgse minister: 'Zet Hongarije uit de EU'. *Elsevier*. Retrieved from <https://www.elsevierweekblad.nl/buitenland/achtergrond/2016/09/luxemburgse-minister-zet-hongarije-uit-de-eu-358391/>
- Just Arrived. (2018). *The labor situation in Luxembourg, what does the job market look like?*. [online] Available at: <https://www.justarrived.lu/en/working-in-luxembourg/the-job-market/> [Accessed 4 Jun. 2018].
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets*. London: Cornell University Press.
- Keohane, R. (2006[1969]). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Relations In: C. Ingbritsen, I. Neumann, S. Gstöhl & J. Beyer, ed. *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press, pp.55-76.
- Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs. (2018). Foreign Policy Address. Luxembourg: The Government of the Grand Duchy of Luxembourg.
- Luxembourg Times. (2017). Luxembourg signs agreement with Iran, but human rights concerns remain.
- Madson, P. (1987). *Single European Act / 1987*. [online] Encyclopedia Britannica. Available at: <https://www.britannica.com/topic/Single-European-Act> [Accessed 9 May 2018].
- NOS. (2016). *Zes oprichters EU praten over toekomst*. Retrieved from <https://nos.nl/artikel/2113429-zes-oprichters-eu-praten-over-toekomst.html>
- Pace, R. (2000). *Small states and the internal balance of the European Union: the perspective of small states*. In: Gower, J., & Redmond, J. (2000). *Enlarging the European Union*. Aldershot, Hants, England: Ashgate.
- Panke, D. (2010). Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies. *Journal Of European Public Policy*, 17(6), 799-817.
- Panke, D. (2011). Microstates in Negotiations beyond the Nation-State: Malta, Cyprus and Luxembourg as Active and Successful Policy Shapers? *International Negotiation*, 16(2), 297-317.

- Présidence du Conseil de l'Union européenne. (2015). *Une Union pour les citoyens*. Retrieved from http://www.eu2015lu.eu/fr/la-presidence/a-propos-presidence/programme-et-priorites/PROGR_POLITIQUE_FR.pdf
- Presidency of the Council of the European Union. (2015). *A Union for the citizens: Report on the achievements of the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union*. Brussels.
- Reiter, D. (2006[1994]). Learning, Realism and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past. In: C. Ingbritsen, I. Neunmann, s. Gstöhl and J. Beyer, ed. *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press, pp.231-272.
- Renman, V. & Russack, S. (2016). Balancing Priorities and Emergency Measures: Luxembourg's Council Presidency. *EPIN Commentary*, 30, 1-3.
- Representation of the European Commission in Luxembourg (1999). Luxembourg: A European capital. Retrieved from <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3a829f0-da20-4e8a-8d2f-270c743861cc/language-en>
- Ruse, I. (2012). The Bargaining Power of Territorially Constituted Institutionalized Coalitions in EU Council Negotiations. *Journal of Contemporary European Research*, 8(3), pp.320-339.
- Sutton, P. (2011). The Concept of Small States in the International Political Economy. *The Round Table*, 100(413), pp.141-153.
- Tasch, B. (2017). New European Public Prosecutor's Office to be based in Luxembourg. *Luxembourg Times*. [online] Available at: <https://luxtimes.lu/archives/2091-new-european-public-prosecutor-s-office-to-be-based-in-luxembourg> [Accessed 3 May 2018].
- The Official Portal of the Grand Duchy of Luxembourg (2015). Social dialogue. [online] Available at: <http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/concertation/index.html> [Accessed 16 May 2018].
- The Presidency of the Council of the EU (2015). Luxembourg, European capital and seat of EU institutions. Retrieved from <http://www.eu2015lu.eu/en/la-presidence/luxembourg-et-ue/luxembourg-siege-institutions-europeennes/index.html>
- Thorhallsson, B. (2006[2000]). The Role of Small States in the European Union. In: C. Ingbritsen, I. Neunmann, s. Gstöhl and J. Beyer, ed., *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press, pp.218-227.

- Thorhallsson, B. (2012). Small States in the UN Security Council: Means of Influence? *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(2), 135-160.
- Thorhallsson, B. & Wivel, A. (2006). Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), 651-668.
- Veenendaal, W., & Corbett, J. (2014). Why Small States Offer Important Answers to Large Questions. *Comparative Political Studies*, 48(4), 527-549.
- Vital, D. (2006[1967]). The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations. In: C. Ingbritsen, I. Neunmann, s. Gstöhl and J. Beyer, ed., *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press, pp.77-88.
- Witte, G. (2016). A spring tide of refugees could be even bigger than last year's, European leader says. *Washington Post*.
- Wivel, A. (2005). The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor. *JCMS: Journal Of Common Market Studies*, 43(2), 393-412.

Bijlage 1

Het onderstaande interview met Luxemburgse Europarlementariër Mw. Delvaux is afgenomen per e-mail door de auteur (Robbie Steenkamer). Het interview bevat zes open vragen over Luxemburg in de EU.

- *What are the main goals of Luxembourg within the EU?*

As a small country between France and Germany, the first goal of Luxembourg is peace. Secondly, the common market and the freedom of movement are essential for Luxembourg.

- *What is the influence of Luxembourg's smallness on the goals Luxembourg sets for itself within the EU?*

Luxembourg has constantly been part of bigger alliance to ensure security and prosperity, before the EU, the bigger alliance was the Benelux. Our asset lies in the multilingualism, diplomatic tradition and international environment knowledge. The Luxemburgish identity and its openness permits to play the role of mediator.

- *Has Luxembourg been successful in achieving its goals within the EU?*

I think Luxembourg played a key role as a small country since the creation of the Union.

- *Does Luxembourg experience disadvantages from its small size when it comes to achieving its goals within the EU? If so, what are these disadvantages?*

If we do not achieve to convince our allies, our voice alone does not have lot of weight.

- *Does Luxembourg experience advantages from its small size when it comes to achieving its goals within the EU? If so, what are these advantages?*

We really have an advantage by playing the role of mediator and by finding common position with other small countries, (our traditional Benelux allies for eg).

- *What explanations can you give for the fact that Luxembourg is successful in achieving its goals in the EU?*

Luxembourg is a founding member of the EU knowing its political system and tradition. We know our allies and we are strong EU believers as we live the EU on daily basis (everyday, 180 000 frontier workers cross the borders to work in Luxembourg).