

Philippe Van Parijs en Jonathan Van Parys

Brussel hoofdstad van Europa: een ecologisch verantwoorde keuze?*

Vertaling: Benny Winant

Wat van een stad een goede hoofdstad maakt, hangt af van een veelheid van factoren. Ten gevolge van de ecologische bewustwording hecht men meer belang aan één bepaalde factor: de min of meer centrale ligging op het grondgebied. Welke Europese stad beantwoordt het best aan dat criterium? Is de keuze van Brussel als hoofdstad van de Europese Unie opgewassen tegen het toenemende belang van dat criterium en tegen de voortzetting van de uitbreiding naar het oosten? Om die vragen te beantwoorden, worden in dit essay vier zwaartepunten gedefinieerd: het diplomatiek zwaartepunt, het demografisch zwaartepunt, het grootstedelijk zwaartepunt en het maatschappelijk zwaartepunt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van gegevensbanken en berekeningsmethoden die kort geleden beschikbaar werden. In het Europa van de 27 bekleedt Praag de eerste plaats als « diplomatiek zwaartepunt », Frankfurt als « demografisch zwaartepunt », Luxemburg als « grootstedelijk zwaartepunt » en Brussel als « maatschappelijk zwaartepunt ». In het scenario van een maximale uitbreiding naar het oosten, wordt dat viertal respectievelijk vervangen door Wenen, München, Straatsburg en Brussel. Het vierde criterium, dat het gunstigst is voor Brussel, is tevens op het eerste gezicht het minst stabiel. Het essay wordt afgesloten met een reflectie over de mechanismen die ervoor zorgen dat Brussel, dat mettertijd naar het « zwaartepunt van de maatschappelijke betrokkenheid » is geëvolueerd, die status behoudt.

Philippe Van Parijs is doctor in de filosofie (Oxford) en in de sociale wetenschappen (Leuven), verantwoordelijk voor de Hoover-leerstoel voor Economische en Sociale Ethiek (UCL) en gast-docent Harvard en KULeuven. Auteur van onder meer *Linguistic Justice for Europe and the World* (Oxford University Press, te verschijnen).

Na studies economie aan de Facultés universitaires Saint-Louis en de UCL en werkervaring in het Centre de recherche en Economie van de FUSL en de afdeling Global Location Strategies van IBM Consulting, trad **Jonathan Van Parys** in dienst bij het departement Operations Research van het SAS Institute. Hij zit thans in loopbaanonderbreking.

* Deze tekst bouwt verder op het vierde en laatste deel van de toespraak "Een sustainable new deal voor België" van Philippe Van Parijs op de jaarlijkse Forumdag van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, Brussel, 16 november 2009 (www.belspo.be/frdocfdd/DOC/fora/SND_2009/van_parijs_tekst.pdf).

Contact gegevens :

Philippe Van Parijs,
philippe.vanparijs@uclouvain.beJonathan Van Parys,
jvanparys@gmail.comMichel Hubert (réd. en chef.), +32(0)2 211 78 53 –
+32(0)485 41 67 64 – hubert@fussl.ac.be

Inleiding

Welke Europese stad kan aanspraak maken op de titel « ideale hoofdstad van de Europese Unie »? Het antwoord op deze vraag hangt noodzakelijkerwijze af van het belang dat aan verschillende criteria wordt gehecht. Voor velen zal het verdict bijvoorbeeld afhangen van het belang van de lidstaat waarin de stad zich bevindt, het feit of ze al een hoofdstad is, haar mate van integratie in de Europese Unie, de taal of talen die er gesproken worden, de afstand tot de grens tussen Germaans en Latijns Europa of tussen West- en Centraal-Europa of nog van de symbolische interpretatie die men aan haar keuze tot hoofdstad kan geven. Volgens de meesten spelen al die criteria wellicht in verschillende mate mee. Eén criterium is evenwel belangrijk voor iedereen: de ligging. Naarmate meer belang wordt gehecht aan ecologische overwegingen en de verplaatsingskosten almaar toenemen, is de ligging zelfs een criterium dat steeds meer gewicht in de weegschaal zal leggen.

Welke Europese stad komt in aanmerking als ideale hoofdstad van de Europese Unie van vandaag en morgen vanuit ecologisch standpunt, dat gedefinieerd wordt door het streven om het aantal verplaatsingen en de afgelegde afstanden zo klein mogelijk te houden? Dat is de vraag waarop dit artikel een antwoord tracht te geven door gegevens die intussen vlot beschikbaar zijn, met elkaar te combineren. Daarna antwoorden we natuurlijk op de aanverwante vraag of Brussel in die zin een ecologisch verantwoorde hoofdstad van Europa is. We zullen evenwel niet antwoorden op een andere vraag, namelijk of de keuze van Brussel ecologisch verantwoord is in die zin dat de fysieke en menselijke omgeving van de stad geschikt is voor een duurzame opvang van de Europese instellingen. We zullen evenmin antwoorden op de ruimere vraag of, rekening houdend met alle relevante criteria, waaronder de voornoemde criteria, Brussel de beste keuze is. Ook de vraag waarom Brussel ge-

leidelijk en zonder een echte beslissing de facto de hoofdstad van de Europese Unie is geworden, laten we in het midden.²

Om te bepalen welke steden ecologisch gezien de beste ligging hebben, zullen we een reeks simulaties uitvoeren waarbij we sommen van afstanden vergelijken. Elke simulatie komt overeen met een interpretatie van onze kernvraag: welke Europese stad zou door haar keuze tot hoofdstad de omvang van de verplaatsingen zo klein mogelijk houden? Eerst dient het « diplomatisch zwaartepunt » van de Europese Unie te worden bepaald, waarbij elke hoofdstad hetzelfde gewicht krijgt. Vervolgens dient het « demografisch zwaartepunt » te worden bepaald, waarbij elk land wordt gewogen op basis van zijn bevolking. Daarna moet het « grootstedelijk zwaartepunt » worden bepaald, waarbij elke stad wordt gewogen op basis van de bevolking van haar agglomeratie. Ten slotte moet het « maatschappelijk zwaartepunt » worden bepaald, waarbij elke stad wordt gewogen volgens het belang van de aldaar aanwezige internationale organisaties.³ Elke simulatie wordt uitgevoerd enerzijds in het Europa van de 27 en anderzijds in een scenario van maximale uitbreiding naar het oosten, met inbegrip van Turkije. Meer verfijnde simulaties die bijvoorbeeld rekening houden met de vervoermodus of de vereiste huisvesting zouden het mogelijk maken om de resultaten te verfijnen, maar het is weinig waarschijnlijk dat ze die grondig wijzigen.⁴

Op basis van de antwoorden op de diverse interpretaties van onze kernvraag, zullen we dan een vraag aansnijden die steeds vaker wordt gesteld en waarvan de relevantie enkel kan toenemen. Gelet op, enerzijds, de gerealiseerde en de te verwachten uitbreiding van de Europese Unie naar het oosten en, anderzijds, op het toenemende belang dat we zullen hechten aan ecologische overwegingen, komt het behoud van Brussel als hoofdstad van de Europese Unie niet steeds meer op losse schroeven te staan?

In heel deze verkenning gaan we ervan uit dat het bestaan van een hoofdstad noodzakelijk blijft, ondanks de verplaatsingskosten en/of de ontwikkeling van virtuele communicatiemiddelen. We veronderstellen dat men altijd – en zelfs almaar meer – behoefte zal hebben aan een klein aantal plaatsen en, bij voorkeur (precies om de

² Het Verdrag van Rome werd in maart 1957 te Rome ondertekend en trad in werking op 1 januari 1958. Tijdens een spoedvergadering te Parijs op 6 januari 1958 is duidelijk gebleken dat de zes lidstaten van de bij het Verdrag opgerichte Gemeenschappen unaniem een enkele zetel voor alle Europese instellingen wensten, maar het niet eens zouden kunnen worden over de keuze van de stad waar die zetel moest worden gevestigd. Door het toeval van de alfabetische volgorde diende België het eerste voorzitterschap van de Ministerraad van de Europese Economische Gemeenschap waar te nemen en kreeg ons land bijgevolg de verantwoordelijkheid om de eerste ambtenaren van de EEG te huisvesten. De Belgische regering koos een kantoorgebouw dat verzekeringsmaatschappij Royale Belge (vandaag Axa) liet bouwen aan de rand van het Jubelpark. Zie Demey 1991: 175-181 en 2007: 187-194, Lethée 2003. De grote behoefte aan nieuwe kantoren en het uitblijven van een beslissing zorgden voor de rest.

³ Bijlage 1 licht de berekeningsmethode toe en bijlage 2 vermeldt de gebruikte gegevensbronnen.

⁴ Een gedifferentieerde weging van de afstanden volgens de vermoedelijke omvang van de hinder ten gevolge van de gebruikte vervoermodus zou waarschijnlijk tot gevolg hebben dat op korte en lange termijn de klemtoon wordt gelegd op het relatieve voordeel van de steden in het dichtbevolkte en goed verbonden Noordwest-Europa.

	Stad	Index
1	Luxemburg	100,0
2	Brussel	102,5
3	Bonn	107,4
4	Den Haag	123,6
5	Parijs	128,0
6	Rome	295,4

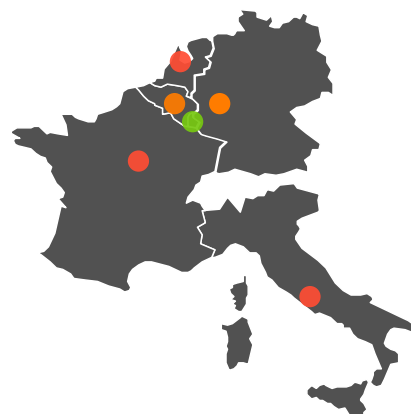
Tabel 1: Diplomatiek zwaartepunt van het Europa van de 6. Noot: De stad waarvan de som van de afstanden tot alle andere steden het kleinst is, krijgt index 100. Dat geldt ook voor de volgende tabellen. De afstanden tussen de steden zijn de orthodromische afstanden die berekend zijn op basis van hun geografische coördinaten.
Bron van de coördinaten: Wolf-ram|Alpha (2010).

omvang van de verplaatsingen te beperken), aan een enkele plaats waar men kan communiceren, samenwerken en zich engageren over de grenzen van de Europese naties heen, zij aan zij, van aangezicht tot aangezicht, arm in arm, en niet alleen door te *bloggen*, *twitteren* of *skypen*. Ook al zullen we steeds meer rekening houden met ecologische overwegingen, toch zullen we een hubstad nodig hebben voor intense transnationale activiteiten. Dat is zelfs niet in tegenspraak met het idee van een « polycentrische hoofdstad », dat haaks staat op het centralistische model van de hoofdsteden van de natiestaten, tenminste wanneer een bepaalde afstand nuttig wordt geacht om de autonomie van instellingen zoals het Europees Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of bepaalde agentschappen te behouden⁵. Die overwegingen zullen er ons zeker toe verplichten ons zonder taboes te bezinnen over de optimale ligging van die noodzakelijke hoofdstad.

« Diplomatiek » zwaartepunt

In onze eerste simulatie bepalen we het « diplomatiek zwaartepunt » van de Europese Unie, namelijk in welke hoofdstad van de lidstaten de vergaderingen bij voorkeur moeten plaatshebben met als enige relevante overweging dat het aantal afgelegde kilometers zo klein mogelijk moet zijn, en ervan uitgaand dat er zich telkens slechts één vertegenwoordiger uit elke hoofdstad moet verplaatsen.

We beginnen met de oorspronkelijke Europese Gemeenschappen, namelijk het Europa van de 6 (Tabel 1). Voor welke van de zes toenmalige hoofdsteden is de som van de afstanden tot de andere hoofdsteden het kleinst? Antwoord: Luxemburg, dat iets beter scoort dan Brussel (+ 2.5%) en duidelijk beter dan Bonn (+7.4%). De Luxemburgse hoofdstad was dus uit dat oogpunt de beste keuze, toen ze in 1952 werd gekozen als zetel van de EGKS.⁶ Zes jaar later hebben de twee nieuwe commissies (EEG en Euratom) zich in Brussel gevestigd en



⁵ Zie Hein (2004, 2006a, 2006b, 2006c). Het voortdurend heen-en-weer reizen van het Europees Parlement wegens de twee zetels voor de routineactiviteiten wordt daarentegen moeilijk houdbaar. Zie bijvoorbeeld de petitie www.oneseat.eu waartoe het Zweedse europarlementslid (ondertussen Europees commissaris) Cecilia Malmström in september 2006 het initiatief nam, die door een miljoen burgers ondertekend werd en die verwijst naar het grote aantal zowel economische en democratische als ecologische pleidooien voor een enkele zetel voor het Europees Parlement.

⁶ Luxemburg werd echter niet om die reden gekozen, maar omdat de Belgische regering – een homogeen christendemocratisch kabinet onder leiding van de Luikenaar Pholien – halsstarrig Luik naar voren schoof, hoewel de vijf andere lidstaten bereid waren om Brussel als hoofdstad te kiezen. Zie Monnet (1976: 433), Croisé-Schirtz (1996).

de enige commissie is er tot in 1967 gebleven. In 1974 werd, met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, een verschuiving nodig geacht om de omvang van de verplaatsingen zo klein mogelijk te houden.

Nu bepalen we het « diplomatiek zwaartepunt », zoals hierboven omschreven, voor het Europa van de 27 (Tabel 2). Ditmaal komt Praag op de eerste plaats voor Wenen (+ 1.6%) en Bratislava (+ 2.6%). Brussel komt pas op de negende plaats (+ 18.0%) na Luxemburg (zevende plaats, + 12.6%) en voor Parijs (twaalfde plaats, +27.3%).⁷

We komen nu tot de derde variant van deze eerste simulatie. Waar ligt het « diplomatiek zwaartepunt » in geval van een maximale uitbreiding naar het oosten die heel ex-Joegoslavië (Kroatië, Montenegro, Macedonië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo), Albanië, Moldavië en Turkije zou omvatten (Tabel 3)? We kiezen dit scenario niet omdat het waarschijnlijker dan andere scenario's zou zijn: men zou bijvoorbeeld de volwaardige toetreding van Turkije of Moldavië als weinig waarschijnlijk of als minder waarschijnlijk dan die van IJsland, Noorwegen of Zwitserland kunnen beschouwen. We kiezen dit scenario omdat het neerkomt op een extreme verschuiving van het zwaartepunt en omdat een plausibel uitbreidingsscenario van de komende jaren bijgevolg zal leiden tot een minder uitgesproken verschuiving van de « zwaartepunten ».

In dit extreme scenario vervangt Wenen Praag op de eerste plaats, nipt gevolgd door Bratislava (+ 0.2%) en Boedapest (+ 2.8%). Praag zakt naar de vierde plaats (+ 3.1%), Luxemburg naar de twaalfde plaats (+ 22.7%) en Brussel naar de zeventiende plaats (+ 30.6%) zelfs na Rome en Sofia. Volgens dat scenario, ongeacht of men zich tot het heden beperkt of – nog meer – rekening houdt met de toekomst, lijkt het helemaal niet evident om Brussel te beschouwen als een ecologisch verantwoord hoofdstad voor de Europese Unie. Vandaag Praag en morgen misschien Wenen lijken prat te kunnen gaan op zeer overtuigende troeven.

	Stad	Index
1	Praag	100,0
2	Wenen	101,6
3	Bratislava	102,6
4	Berlijn	104,3
5	Ljubljana	107,7
6	Boedapest	108,0
7	Luxemburg	112,6
8	Warschau	113,3
9	Brussel	118,0
10	Kopenhagen	118,8

Tabel 2: Diplomatiek zwaartepunt van het Europa van de 27.
Bron van de coördinaten: Wolf-ram\Alpha (2010).

	Stad	Index
1	Wenen	100,0
2	Bratislava	100,2
3	Boedapest	102,8
4	Praag	103,1
5	Zagreb	103,3
6	Ljubljana	104,0
7	Sarajevo	110,8
8	Berlijn	111,6
9	Warschau	115,0
10	Podgorica	118,5

Tabel 3: Diplomatiek zwaartepunt van het "maximale" Europa.
Bron van de coördinaten: Wolf-ram\Alpha (2010).

⁷ Als men andere grote steden had toegevoegd aan de 27 hoofdsteden (zoals we zullen doen voor de andere « zwaartepunten »), dan zouden Praag en Wenen op kop blijven, maar zou Frankfurt de derde plaats weggakken. We kunnen evenwel veronderstellen dat de beperking tot de hoofdsteden van de lidstaten aangewezen is bij de bepaling van het « diplomatiek zwaartepunt ».

« Demografisch » zwaartepunt

Het zou evenwel overhaast zijn om een dergelijke conclusie te trekken. Tot nu toe hebben we in onze simulaties hetzelfde gewicht toegekend aan de afstand tot Tallinn of La Valetta als aan de afstand tot Londen of Parijs. Dat zou zinvol zijn als slechts één ambassadeur of eenzelfde aantal vertegenwoordigers per land zou deelnemen aan de vergaderingen die in een hoofdstad van Europa plaatshebben. In de praktijk gaat het er natuurlijk helemaal anders aan toe. Er moet rekening worden gehouden met de relatieve omvang van de bevolkingen. Bijgevolg dienen we op zoek te gaan naar een « demografisch » zwaartepunt, dat hier omschreven wordt als de stad waarvan de som van de afstanden tot de demografische centra van de lidstaten van de Europese Unie het kleinst is, waarbij elk centrum wordt gewogen met het bevolkingsaantal van de lidstaat in kwestie.⁸

	Stad	Index
1	München	100,0
2	Frankfurt	101,5
3	Straatsburg	102,5
4	Praag	103,2
5	Ljubljana	104,5
6	Wenen	104,6
7	Luxemburg	105,9
8	Bratislava	106,1
9	Keulen	106,3
10	Milaan	106,6

Tabel 5: Demografisch zwaartepunt van het "maximale" Europa.

Noot: bij gebrek aan gegevens werd het geografisch en niet het demografisch centrum gebruikt voor de volgende landen: Turkije, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië en Kosovo.

Bronnen van de coördinaten en bevolking: INSEE (2007), Wolfram|Alpha (2010), Hamerly (2006).

	Stad	Index
1	Frankfurt	100,0
2	Straatsburg	101,2
3	Luxemburg	102,3
4	Keulen	103,4
5	München	105,3
6	Brussel	108,1
7	Milaan	112,2
8	Parijs	112,2
9	Rotterdam	112,2
10	Praag	112,9

Tabel 4: Demografisch zwaartepunt van het Europa van de 27. Noot: De index is de som van de afstanden tussen elke stad en het demografisch centrum van de landen, gewogen met hun bevolkingsaantal.

Bron van de coördinaten en bevolking: Hamerly (2006), Wolfram|Alpha (2010).

In het Europa van de 27 (Tabel 4) komt Luxemburg dan op kop in de rangschikking van de hoofdsteden, gevolgd door Brussel, Parijs, Praag en Amsterdam. Als men niet alleen rekening houdt met de hoofdsteden, maar ook met de andere Europese steden die meer dan een miljoen inwoners tellen of de vestigingsplaats van internationale instellingen zijn, dan komen Frankfurt en Straatsburg (+ 1.2 %) voor Luxemburg (+ 2.3%), terwijl Keulen (+ 3.4%) en München (+ 5.3%) beter scoren dan Brussel (voortaan zesde, + 8.1%) en Parijs (achtste, + 12.2%). Deze rangschikking maakt de keuze van Brussel minder aberrant dan de keuze op basis van het « diplomatiek » zwaartepunt, maar maakt van Brussel niet de ecologisch meest verantwoorde keuze voor vandaag en nog minder voor morgen.

In geval van maximale uitbreiding met onder meer Turkije, zal het « demografisch zwaartepunt » immers, zoals verwacht, verschuiven naar het zuidoosten (Tabel 5). München bekleedt dan de eerste plaats, voor Frankfurt (+ 1.5 %) en Straatsburg (+ 2.5%), terwijl Praag (+ 3.2%), Ljubljana (+ 4.5%) en Wenen (+ 4.6%) de plaats innemen van Luxemburg (zevende, + 5.9%), Brussel (vijftiende stad en negende hoofdstad, + 12.5%) en Parijs (twintigste, + 16.8%) in het kop trio van de hoofdsteden.

⁸ De coördinaten van de demografische centra van alle landen werden berekend door Hamerly (2006).

	Stad	Index
1	Luxemburg	100,0
2	Parijs	100,4
3	Straatsburg	101,2
4	Brussel	102,2
5	Keulen	103,8
6	Frankfurt	104,1
7	Lyon	105,9
8	Rotterdam	107,1
9	Turijn	109,0
10	Milaan	109,4

Tabel 6: Grootstedelijk zwaartepunt van het Europa van de 27. Bron van de coördinaten en bevolking: INSEE (2007), Wolfram|Alpha (2010).

« Grootstedelijk » zwaartepunt

Het « demografisch zwaartepunt » is beslist relevanter dan het « diplomatiek zwaartepunt » om de ligging van een ecologisch verantwoorde hoofdstad te bepalen. Degenen die het meest in staat zijn om actief deel te nemen aan de activiteiten van een hoofdstad van Europa zijn evenwel niet representatief voor de hele Europese bevolking, maar zijn volledig buiten verhouding afkomstig van de grote steden van de Europese Unie. Dat leidt ons tot een derde benadering, waarbij we het « grootstedelijk zwaartepunt » bepalen. Ditmaal gaat het erom de som van de afstanden tot alle bij de vorige benadering in aanmerking genomen steden (al dan niet hoofdsteden) zo klein mogelijk te houden, waarbij op die afstanden een wegingscoëfficiënt wordt toegepast die gelijk is aan het aantal miljoenen inwoners van de grootstedelijke gebieden waarvan die steden het centrum vormen.

Voor het Europa van de 27 heeft die nieuwe benadering geen gevolgen voor de rangschikking (Tabel 6). Luxemburg komt wel opnieuw op de eerste plaats voor Parijs (+ 0.4%) en Straatsburg (+ 1.2%) — in plaats van Frankfurt, gevolgd door Straatsburg en Luxemburg —, terwijl Brussel van de zesde plaats (+ 8.1%) opklimt naar de vierde plaats (+ 2.2%).

De maximale » uitbreiding leidt noodzakelijkerwijze opnieuw tot een verschuiving naar het zuidoosten (Tabel 7). Ondanks het gewicht van Istanboel, is de verschuiving ten gevolge van de « grootstedelijke » weging van de afstanden minder uitgesproken dan met de tevoren gebruikte « nationale » weging. Ditmaal bekleedt Straatsburg de eerste plaats voor Luxemburg (+ 1.3%) en Frankfurt (+ 2.0%) — in plaats van München voor Frankfurt en Straatsburg. Het koptrio van de hoofdsteden blijft ongewijzigd na de uitbreiding: Luxemburg, Parijs (achtste stad, + 5.2%) en Brussel (negende stad, + 5.3%). Praag en Wenen komen respectievelijk pas op de twaalfde (+ 9.5%) en vijftiende plaats (+ 12.0%).

	Stad	Index
1	Straatsburg	100,0
2	Luxemburg	101,3
3	Frankfurt	102,0
4	München	102,3
5	Milaan	103,7
6	Keulen	103,9
7	Turijn	105,1
8	Parijs	105,2
9	Brussel	105,3
10	Lyon	106,0

Tabel 7: Grootstedelijk zwaartepunt van het "maximale" Europa. Bron van de coördinaten en bevolking: INSEE (2007), Wolfram|Alpha (2010).

	Stad	Index
1	Brussel	100,0
2	Luxemburg	108,8
3	Parijs	112,2
4	Rotterdam	112,7
5	Keulen	113,7
6	Amsterdam	118,8
7	Straatsburg	122,3
8	Frankfurt	123,3
9	Londen	128,0
10	Lyon	149,4

Tabel 8: Maatschappelijk Zwaartepunt in het Europa van de 27. Noot: De index is de som van de afstanden tussen elke stad en alle andere steden, gewogen met het aantal vertegenwoordigingen van internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties in de stad van oorsprong.

Bronnen van de coördinaten en internationale organisaties: *Union of International Associations (2008)*, *Wolf-ram|Alpha (2010)*.

« Maatschappelijk Zwaartepunt »

Om de ecologisch optimale ligging voor de hoofdstad van Europa te bepalen, is het wellicht relevanter om het « grootstedelijk zwaartepunt » dan het « demografisch zwaartepunt » vast te stellen. Misschien gaan we nog niet ver genoeg, want, op de keper beschouwd, behoren degenen die het meest betrokken zijn bij de activiteiten van een hoofdstad van Europa, niet tot een willekeurige steekproef uit de bevolkingen van alle lidstaten en evenmin tot een willekeurige steekproef uit alle bevolkingsgroepen van hun grootstedelijke gebieden. Het zijn – buiten verhouding - personen die actief zijn in internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Ze bevinden zich in het centrum van netwerken waarvan de vertakkingen zich tot alle uithoeken van het grondgebied uitstrekken. Ze zijn niet eenvormig verspreid over het hele grondgebied, maar in grote mate geconcentreerd op enkele bevoorrechte plaatsen waar ze een transnationaal burgerschap beleven.

Dat brengt ons bij een vierde benadering, die ditmaal de afstanden tot elke stad weegt, niet op basis van het bevolkingsaantal, maar op basis van de intensiteit van de aldus omschreven transnationale activiteit. Om die benadering te concretiseren, hebben we als indicator voor die intensiteit het aantal en het belang van de in de stad gelegen secretariaten van internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties gebruikt.⁹

Laten we eerst het huidige Europa van de 27 bekijken (Tabel 8). Ditmaal bekleedt Brussel de eerste plaats, gevolgd door Luxemburg (+ 8.8%) en Parijs (+ 12.2%). Straatsburg komt op de zevende plaats (+ 22.3%), Frankfurt op de achtste plaats (+ 23.3%), Praag op de negentiende plaats (+ 74.8%) en Wenen op de tweeëntwintigste plaats (+ 99.9%).

Aangezien volgens het Yearbook weinig secretariaten in de oostelijke rand van de huidige Europese Unie gevestigd zijn, zou zelfs een maximale uitbreiding naar het oosten de rangschikking nagenoeg niet wijzigen (Tabel 9).

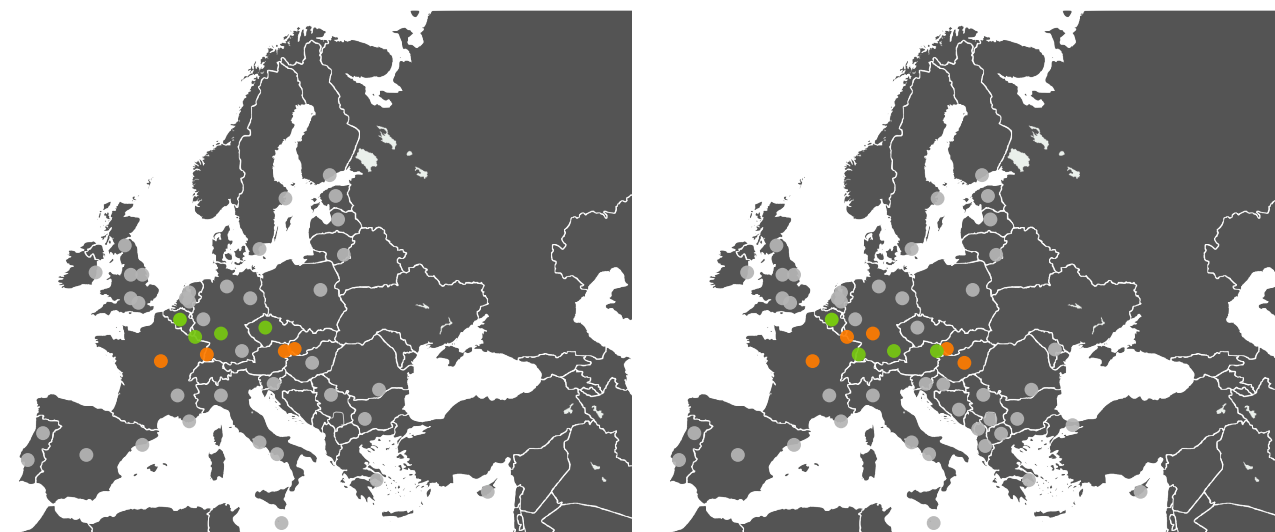
	Stad	Index
1	Brussel	100,0
2	Luxemburg	108,5
3	Parijs	112,0
4	Rotterdam	112,4
5	Keulen	113,2
6	Amsterdam	118,4
7	Straatsburg	121,5
8	Frankfurt	122,5
9	Londen	127,7
10	Lyon	148,2

Tabel 9: Maatschappelijk Zwaartepunt in het "maximale" Europa. Bronnen van de coördinaten en internationale organisaties: *Union of International Associations (2008)*, *Wolf-ram|Alpha (2010)*.

⁹ Om de vestigingen naar belang te onderscheiden, hebben we aan een hoofdsecretariaat van een organisatie een driemaal groter gewicht toegekend dan aan een nationaal of regionaal secretariaat, zoals opgenomen in het « Yearbook of International Organizations ». (voor meer details, zie bijlage 2).

Stabiliteit

Wat blijkt uit deze reeks simulaties? Eerst de volgende vaststelling: als men het diplomatiek standpunt volgt, namelijk de som van de afstanden tot de hoofdsteden van de lidstaten zo klein mogelijk houden, is de ecologisch optimale hoofdstad significant verschoven naar het zuidoosten ten gevolge van de recente uitbreidingen en bestaat de kans dat ze in de toekomst nog zal verschuiven. Zodra men de beperkingen van die interpretatie van het ecologisch optimum erkent, is er geen enkele reden om te veronderstellen dat de opeenvolgende uitbreidingen die tot het Europa van de 27 hebben geleid, of de stoutmoedigste perspectieven van een uitbreiding naar het oosten tot zo'n verschuiving hebben geleid of zullen leiden.¹⁰ Als men rekening houdt met de andere criteria, zijn de steden die met elkaar concurreren niet Praag, Wenen en Boedapest, maar Luxemburg, Brussel en Parijs, alsook Straatsburg en Frankfurt, indien de keuze niet beperkt wordt tot de hoofdsteden. Zelfs een maximale uitbreiding naar het oosten zal daar niet veel aan veranderen. De rangschikking van die vijf steden hangt bijgevolg vooral af van het relatieve belang dat bij de interpretatie van het ecologisch optimum aan de verschillende « zwaartepunten » wordt toegekend.



Zwaartepunt in het Europa van de 27 (links) en in de maximale uitbreiding (rechts)

- Stad met de ecologisch optimale ligging volgens minstens één criterium
- Stad met de tweede of derde beste ligging volgens minstens één criterium

¹⁰ Deze conclusie zou nog duidelijker zijn als ons concept 'ecologisch verantwoorde ligging' rekening zou houden met de meest waarschijnlijke verplaatsingsmodus. Men kan bijvoorbeeld veronderstellen dat men veel waarschijnlijker de trein zal nemen om de afstand tussen Parijs en Londen te overbruggen dan de afstand tussen Londen en Wenen, terwijl de kans dat men het vliegtuig neemt om van Athene of Istanboel naar Parijs of Praag te reizen ongeveer even groot is.

Zwaartepunt				
	Diplomatiek	Demografisch	Grootstedelijk	Maatschappelijk
EU 27	Praag	Frankfurt	Luxemburg	Brussel
	Wenen	Straatsburg	Parijs	Luxemburg
	Bratislava	Luxemburg	Straatsburg	Parijs
Maximale uitbreiding	Wenen	München	Straatsburg	Brussel
	Bratislava	Frankfurt	Luxemburg	Luxemburg
	Boedapest	Straatsburg	Frankfurt	Parijs

Elk van de vier zwaartepunten verdient een bepaalde wegingscoëfficiënt. Op korte termijn lijkt het evenwel legitiem om het meeste gewicht toe te kennen aan de benadering volgens de « maatschappelijke betrokkenheid ». Waar bevinden zich vandaag degenen die geen EU-ambtenaar zijn, maar

toch actief betrokken zijn bij de werking van de hoofdstad van Europa? Vanwaar komen degenen die regelmatig deelnemen aan de grote en kleine ontmoetingen die de kern van de activiteiten van een politieke hoofdstad uitmaken? In vergelijking met de andere zwaartepunten is de ligging van het « maatschappelijk zwaartepunt » zeer onzeker. Daardoor lijkt dat zwaartepunt, althans op het eerste gezicht, het minst stabiele zwaartepunt. Wat zou, los van de impact van eventuele uitbreidingen, die hierboven schematisch verkend werd, de ligging van de andere zwaartepunten kunnen beïnvloeden?

De ligging van het diplomatiek zwaartepunt kan nagenoeg niet beïnvloed worden. Na de verhuizing van de Duitse regering en het parlement van Bonn naar Berlijn, valt er zelfs in een verre toekomst geen verandering van hoofdstad te verwachten. Het is daarentegen niet uitgesloten dat er nieuwe hoofdsteden bij komen: bijvoorbeeld Edinburgh of Barcelona en zelfs Antwerpen of Ajaccio. Die gebeurtenissen zouden evenwel weinig impact hebben in vergelijking met de uitbreidingen. Zowel het demografisch zwaartepunt als het grootstedelijk zwaartepunt kunnen verschuiven. Dat zou het geval kunnen zijn na grote migratiebewegingen, zoals bijvoorbeeld van Oost-Duitsland naar West-Duitsland na de *Wiedervereinigung* of van Polen naar de Britse eilanden en van Roemenië naar Italië na de uitbreidingen van de EU. De combinatie van een laag geboortecijfer met grootschalige emigratie heeft Bulgarije in tien jaar tijd bijna 10% van zijn bevolking gekost. Ook hier gaat het onvermijdelijk om een trage en in omvang vrij beperkte beweging in vergelijking met wat een grote uitbreiding naar het oosten zou teweegbrengen.

Splitsingen, grootschalige migraties en uitbreidingen zijn zeldzame, onwaarschijnlijke en/of trage gebeurtenissen. De « diplomatieke » en « grootstedelijke » zwaartepunten zijn weliswaar niet volkomen stabiel, verre van, maar blijken toch veel stabielere te zijn dan het *maatschappelijk zwaartepunt*. Secretariaten van organisaties worden sneller en makkelijker opgericht of verplaatst dan dat hoofdsteden in het leven worden geroepen of verplaatst, dan dat bevolkingen aangroeien, afkalven of verplaatst worden. Het duidelijke voordeel dat Brussel volgens het criterium van de maatschappelijke betrokkenheid op de andere steden heeft, lijkt dus veel brozer dan dat van Praag, Frankfurt of Luxemburg, het koptrio in de rangschikking op basis van de overige drie criteria.

Network power, stalemate en sunk costs

Het voordeel van Brussel en in mindere mate van Londen en Parijs is immers te danken aan het feit dat transnationale organisaties er hun hoofdzetel hebben gevestigd. Volgens dat criterium staat Brussel op kop, gewoon omdat er zich in de voorbije vijftig jaar steeds meer allerhande multinationale organisaties hebben gevestigd. Als die zich in Luxemburg, Straatsburg, Praag of Wenen zouden hebben gevestigd, dan zou Brussel vandaag niet het « maatschappelijk zwaartepunt » van Europa zijn. Als ze uit Brussel zouden wegtrekken om zich in één van die steden te vestigen, dan zou Brussel al snel dat zwaartepunt niet meer zijn. Zo'n scenario kan niet volledig worden uitgesloten, maar de combinatie van drie overwegingen maakt het uiterst onwaarschijnlijk.

Eerst speelt de *network power* (Grewal 2008), die de mogelijkheid van een geleidelijke verplaatsing ten gevolge van gedecentraliseerde besluitvorming blokkeert. Als het aantal pan-Europese of transnationale organisaties die hun hoofdkwartier in Brussel vestigen almaar blijft toenemen, is dat evenzeer omdat ze veel belang hechten aan een locatie in de nabijheid van soortgelijke organisaties die er zich al gevestigd hebben precies wegens de nabijheid van de Europese instellingen.¹¹ Hoe meer organisaties die keuze al gemaakt hebben, hoe meer de « agglomeratie-externaliteiten » een aantrekkingskracht uitoefenen waaraan een individuele organisatie maar moeilijk kan weerstaan. Eventuele verplaatsingen kunnen enkel *top down*, maar niet *bottom up* gebeuren. Enkel een bewuste en weloverwogen verhuizing van de centrale Europese instellingen, die door hun vestiging en ontwikkeling het agglomeratie-effect hebben teweeggebracht, zou de grote *network power* die intrinsiek is aan een grote politieke hoofdstad, kunnen uitschakelen.

Is zo'n beslissing om te verhuizen mogelijk? Daaraan kan getwijfeld worden wegens een tweede overweging die logisch gezien los staat van de eerste overweging: de patstelling, de *stalemate*, die van meet af aan het Europees besluitvormingsproces over deze uiterst delicaat geachte kwestie kenmerkt. Zelfs toen de Europese Gemeenschappen slechts zes lidstaten telden, zijn deze laatste er nooit in geslaagd om het formeel eens te worden over de keuze van een hoofdstad. Bij gebrek aan consensus is de hoofdstad van de lidstaat die als eerste het wisselende voorzitterschap op zich nam, geleidelijk geëvolueerd naar de permanente zetel van de belangrijkste Europese instellingen. Als het al onmogelijk was om een consensus te bereiken over de keuze van een hoofdstad toen slechts zes, negen of vijftien lidsta-

¹¹ Een voorbeeld naast vele andere. In 2000 richt de joodse traditionalistische beweging Chabad-Lubavitch een Europees coördinatieorgaan op en vestigt het in de Froissartstraat te Brussel. Op de internetsite valt het volgende te lezen: "as befits the Rabbinical Centre of Europe, its offices are situated at the centre of the European Union". In 2004 stelt de heer Ricardo Levi, directeur van de Group of Policy Advisers van Romano Prodi, voorzitter van de Europese Commissie, op vraag van meer oecumenische gerichte joodse organisaties, zoals de *Conference of European Rabbis*, hun het volgende voor: "open a Brussels office in order to counteract the Rabbinical Center's influence among European legislators and officials". (Carmel 2005). De conferentie van Europese rabbijnen heeft deze aanbeveling tot nu toe blijkbaar niet gevolgd, maar het Europees Joods Congres heeft dat wel gedaan, want in oktober 2009 opent het een kantoor in Brussel. »
(<http://www.ism-france.org/news/article.php?id=12903&type=communiqu>)

ten een stem in het kapittel en een vetorecht hadden, hoe zou dat dan mogelijk zijn met zevenentwintig lidstaten?

De kans dat er collectief beslist wordt om een andere hoofdstad dan Brussel te kiezen, wordt nog kleiner door een derde overweging: de *sunk costs*, de investeringen die in Brussel zijn gedaan door de instellingen van de Europese Unie, door de talrijke organisaties die zich in Brussel hebben gevestigd wegens zijn Europese functie en door de tienduizenden gezinnen van de werknemers in kwestie: die investeringen kunnen niet gerecupereerd worden. Het gaat van gebouwen die de Commissie, het Parlement en de Raad in de loop der jaren moeizaam hebben gebouwd of gekocht, tot vertegenwoordigingen van de staten en regio's en de – luxueuze of bescheiden – kantoren van lobbyisten, consultants en allerhande verenigingen. Het heeft jaren geduurd voordat het Beiers Parlement de aankoop en de dure renovatie van het oude Instituut Pasteur om zijn delegatie in een elegant gebouw naast het Europees Parlement te kunnen huisvesten, heeft goedgekeurd. Heel wat verenigingen met minder middelen hebben geleidelijk lokalen gevonden die niet te duur en niet te slecht gelegen waren. Het idee van een algemene verhuizing van de centrale instellingen zal dan ook botsen op een enorme interne en externe weerstand.

Zodra zo'n beslissing bekendgemaakt wordt of zelfs maar ernstig overwogen wordt, zal ze immers de vastgoedprijzen op de nieuwe bestemming de hoogte injagen en die in Brussel kelderen. Dat zou leiden tot fenomenale financiële kosten voor de instellingen en organisaties én voor hun werknemers. Bovendien zal het ecologische kostenplaatje – bouwwerken en pendelverkeer – van de lange overgangsfase tussen de twee locaties de kracht van ecologische langetermijnargumenten onvermijdelijk aantasten ten gunste van een locatie die « diplomatiek » of « demografisch » gezien centraler gelegen is. De hoofdstad van de VS werd weliswaar verplaatst van Philadelphia naar Washington DC en de hoofdstad van Brazilië van Rio naar Brasilia DF, maar dat gebeurde in een tijd en op plaatsen waar grote braakliggende terreinen nog probleemloos konden worden aangekocht en lang voordat de politieke instellingen een maatschappelijk middenveld rond zich hadden aangetrokken dat groter is dan henzelf. In de laatste twee eeuwen is het demografisch zwaartepunt van de VS op grote schaal verschoven naar het westen zonder dat er ook maar het minste teken is gegeven dat men bereid zou zijn de federale hoofdstad te verplaatsen.

Hoewel het veel makkelijker is om kantoren dan hoofdsteden of bevolkingsgroepen te verplaatsen, zorgt de combinatie van de drie voornoemde overwegingen er paradoxaal genoeg voor dat het maatschappelijk zwaartepunt stabiel is dan het diplomatiek, demografisch en grootstedelijk zwaartepunt. Zouden er evenwel omstandigheden kunnen bestaan die de keuze van de hoofdstad van de Europese Unie op losse schroeven kunnen zetten en tot een verhuizing kunnen leiden, ondanks de gecombineerde kracht van de drie overwegingen die zo'n verhuizing tegenhouden? Misschien communautaire twisten die in een burgeroorlog ontaarden, de implosie van het schoolsysteem en de gevolgen ervan voor de criminaliteit of de ontwikkeling van een anti-Europees populisme bij de meeste kiezers? We durven echter te hopen dat de Brusselse, Belgische en Europese overheden in staat zullen zijn om, in eenieders belang, de aard en de omvang van de problemen tijdig te onderkennen en intelligent genoeg zullen zijn om ze samen op te lossen.

In die hypothese, ongeacht of men al dan niet een einde maakt aan de twee zetels voor de routineactiviteiten van het Europees Parlement, zal Brussel zijn rol als maat-

schappelijk zwaartepunt van de Europese Unie blijven uitbouwen. Dat garandeert evenwel niet dat Brussel de ecologisch optimale hoofdstad van de Europese Unie is. Om die keuze te maken, zelfs binnen het strikte kader van ons project, zou er een specifieke weging moeten worden toegekend aan de vier « zwaartepuntcriteria ». We hebben dat niet gedaan. Wegens het voordeel dat Brussel heeft verworven als maatschappelijk zwaartepunt en zijn nabijheid tot het demografisch en grootste-delijk zwaartepunt, lijdt het nauwelijks twijfel dat Brussel met zijn ligging een ecologisch verantwoorde hoofdstad voor de Europese Unie is. Het is niet omdat dit voordeel historisch gegroeid en *path-dependent* is, dat het niet stabiel is.

Die zekerheid mag evenwel niet aanzetten tot zelfvoldaanheid en passiviteit, maar moet integendeel de Brusselaars en Europeanen motiveren om van hun stad en hun hoofdstad elke dag een beetje meer een betere stad voor al haar inwoners te maken en een betere hoofdstad voor alle burgers van de politieke entiteit zonder weerga waarvan ze het hart is.

Bijlage 1: Berekeningsmethode

i , de punten van oorsprong (stad of demografisch centrum van een land),

j , de punten van bestemming (mogelijke Europese hoofdsteden)

d_{ij} , de orthodromische afstand tussen i en j ,

p_i , de weging van punt i .

De voorgestelde simulaties dienen om het bestemmingspunt j te bepalen dat de kleinste waarde heeft voor

$$\sum_i d_{ij} p_i$$

De punten van bestemming zijn steden en de punten van oorsprong zijn steden of demografische centra van landen (zoals berekend door Hamerly 2006).

De gebruikte afstanden zijn de orthodromische afstanden, namelijk de kortste afstanden tussen twee punten op het aardoppervlak, waarbij men de oppervlakte van de aardbol volgt.

De afstanden worden gewogen

- met 1 voor het diplomatiek zwaartepunt,
- met de bevolking van de staten voor het demografisch zwaartepunt,
- met de bevolking van de stedelijke gebieden voor het grootstedelijk zwaartepunt,
- met het aantal secretariaten van internationale gouvernementele en nietgouvernementele organisaties voor het maatschappelijk zwaartepunt.

Bijlage 2: Bronnen

Coördinaten van de steden: Wolfram|Alpha curated data (2010), www.wolframalpha.com (raadpleging in januari 2010).

Demografische centra van de landen: Hamerly (2006), op basis van demografische gegevens van de *Socioeconomic Data and Applications Center* (Columbia University) en de geografische coördinaten van de administratieve entiteiten van de Europese landen.

Bevolking van de landen: Wolfram|Alpha curated data (2010), www.wolframalpha.com (retrieved in January 2010).

Bevolking van de grootstedelijke gebieden: Institut national de la Statistique et des études économiques (2007), Agglomérations urbaines de l'Union européenne de plus de 1 million d'habitants, France.

Aantal hoofd- en regionale secretariaten van internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties: Union of International Associations (2008).

Bibliografie

- CARMEL Philip, (2005), "Battling for Europe's Jews (Part 2). In capital of European Union, Chabad wields great influence", *Jewish Telegraphic Agency Website (JTA)*, April 20, 2005.
- CROISÉ-SCHIRTZ Edmée, (1996), "La bataille des sièges (1950-1958)", in *Le Luxembourg face à la construction européenne*, Luxembourg: Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, pp. 67-104.
- DEMEY Thierry, (1991), Bruxelles. Histoire d'une capitale en chantier. Vol.2 : De l'Expo 58 au siège de la C.E.E., Brussel, Legrain.
- DEMEY Thierry, (2007), *Bruxelles, capitale de l'Europe*, Brussel, Badaeux.
- GREWAL David Singh, (2008), *Network Power. The Social Dynamics of Globalization*, New Haven, Yale University Press.
- HAMERLY Greg, (2006), *Population-weighted European state centers*, Baylor University, Computer Science Department.
- HEIN Carola, (2004), *The Capital of Europe. Architecture and Urban Planning for the European Union*, Westport (CT), Praeger.
- HEIN Carola, (2006a), The Polycentric and opportunistic capital of Europe, in *Brussels Studies* n°2, December 2006, 8 p.
- HEIN Carola, (2006b), « Brussels and the Capital of Europe », *Bruxelles l'Européenne, Cahiers de la Chambre Architecture* 5, pp. 18-50.
- HEIN Carola, (2006c), « European Spatial Development, the Polycentric EU Capital, and Eastern Enlargement », *Comparative European Politics* 4 (2/3).
- LETHÉE Mathieu, (2003), *L'Europe à Bruxelles dans les années 1960*, mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 2003.
- MONNET Jean, (1976), *Mémoires*, Paris, Fayard.
- SARACENO Elena ed. *Brussels Capital of Europe*. Brussels : European Commission, October 2001, 140 p.
- Union of International Associations, (2008), *Yearbook of International Organizations 2008-2009 - Vol 5: Statistics, Visualizations and Patterns*, 13th edition, München, KG Saur Verlag.