

# NAAKTE MACHT

*Maak de tegenmacht  
in Europa*

# Inhoud

Machtig Europa, onmachtige democratie .....	3
Tegenmacht op de terugtocht .....	7
Parlementair instrumentarium .....	13
Het Europa van de Superstaten .....	21
Teveel Brusselse bemoeienis, of te weinig? .....	36
Uitbreiding .....	49
Het V-woord .....	55
Europese democratie: een nieuwe balans .....	59
Europees Demos .....	67
Nawoord .....	71

# Machtig Europa, onmachtige democratie

Gezamenlijke Europese inkoop van levensreddende coronavaccins en Europese inkoop van wapens voor Oekraïne. De verkoop van euro-obligaties op de financiële markten, en gezamenlijke Europese gasinkoop op de energiemarkten. Europees ingrijpen in de energieprijzen, en het aan de ketting leggen van *Big Tech*. Europese miljardeninvesteringen in een ongekende energietransitie en de opvang van miljoenen Oekraïense vluchtelingen. Wie vijf jaar geleden had voorspeld dat al deze zaken anno 2023 realiteit zouden zijn, was voor gek verklaard.

Onder druk van interne en externe gebeurtenissen sneuvelen taboes en worden er ongekende stappen gezet. De veranderingen in de wereld vragen om krachtige Europese antwoorden. De Europese Unie ondergaat in haar zoektocht naar die antwoorden een spectaculaire transformatie. Het resultaat: Europa is vandaag enorm veel machtiger dan het zeventig, vijftig of zelfs tien jaar geleden was. Met meer bevoegdheden en grotere belangen dan ooit tevoren.

Een machtige Europese Unie heeft een eveneens machtige democratie nodig, met evenwicht tussen de instellingen, met macht en tegenmacht, scheiding der machten, openbaarheid van bestuur, en de plicht om politieke rekenschap af te leggen. Een meer democratische Unie is een moreel streven, maar ook nodig voor de bestuurbaarheid en ons vermogen om als Europeanen een sterke positie te bemachtigen in de nieuwe wereldorde, die onstuitbaar en in razend tempo in opkomst is. Een democratisch Europa is binnen handbereik, maar stuit nog op verzet van met name de nationale regeringen van de EU-lidstaten. Die hebben liever weinig weerstand van parlementen, of die nu nationaal of Europees zijn.

## Politieke unie

De Europese Unie neemt grote politieke besluiten. Ze is dan ook een politieke unie, waar politici aan het roer zitten, die politieke keuzes maken en politieke besluiten nemen. Politici zoals de ministers en regeringsleiders, die in de *Raad van de EU* en de *Europese Raad* politiek bedrijven. Ze houden naar de buitenwereld de schijn op dat Europees beleid allemaal maar droge techniek is. Een apolitieke, technocratische zaak voor vakministers en ambtenaren, waar gekozen volksvertegenwoordigers (en zeker de burger) zich niet druk om hoeven te maken. Dat is het sprookje dat generaties bewindspersonen aan de burgers hebben opgehangen, over hun gang naar Brussel. Zolang de burger niet vermoedt dat er politiek wordt bedreven, blijft de interesse laag. Met deze mythe van een technocratisch Europa houden ze democratische controle op afstand.

De realiteit achter de mythe is dat Europa vanaf dag één al politiek was. Vanaf dag één was er de noodzaak voor een democratisch Europa. Bij het allereerste Europese Verdrag werd al meteen een Parlementaire Assemblée ingesteld. Sinds 1979 is er zelfs een rechtstreeks gekozen *Europees Parlement*. Die noodzaak is met de groeiende Europese macht, alleen maar groter geworden. Als de macht groeit, moet de tegenmacht meegroeien. Tegenmacht is een essentiële voorwaarde voor een volwaardige democratie. Zonder tegenmacht zal macht verworden tot absolute macht, zoals een plant die niet wordt gesnoeid alles gaat overwoekeren. Tegenmacht organiseren is de grote drijfveer geweest van iedere democratiseringsbeweging in de loop der eeuwen, inclusief de beweging die vanaf het begin van de Europese integratie aandrong op een democratische loot aan de intergouvernementele stam. Naarmate er meer supranationale besluitvorming kwam in Europa, zonder bijbehorende supranationale democratische controle, groeide het democratisch tekort. Dit tekort werd grotendeels opgeheven door nieuwe bevoegdheden voor het Europees Parlement

te scheppen. Met de huidige machtstoename van de EU is het democratisch tekort echter terug van weggeweest.

De vroege inzet voor parlementaire democratie is niet alleen juist geweest, maar ook effectief. In de loop van de decennia ontwikkelde het Europees Parlement zich, parallel aan de verdergaande Europese integratie, tot een volwaardige wetgever. Een wetgever die meer balans bracht in de machtsverhoudingen, maar ook dynamiek. Naast de traditionele besloten overleggen tussen regeringen, kwam er met het Europees Parlement een politieke arena, waar in het openbaar werd gediscussieerd. Met een Parlement dat het belang van de burger inbracht, tegenover de belangen van regeringen. Niet zelden gaf het Parlement, met de stem van de burger in de hand, de doorslag om de boel vooruit te krijgen. Democratisch smeermiddel deed de machinerie beter lopen. Een democratisch Europa is kortom ook een goed functionerend Europa.

### **Een nieuwe richting**

De EU is kortom al een politieke unie en ze moet dus ook een democratische unie worden. De groeiende macht vereist een versterking van de democratische tegenmacht, maar zoals altijd verzet de traditionele macht zich heftig. De nationale regeringen zien met groeiende ergernis hoe het Europees Parlement zich in de loop van de jaren steeds zelfbewuster opstelt, en ze zoeken steeds vaker de confrontatie. Achter de glimmende façades in Brussel broeit een machtsstrijd tussen een intergouvernementeel Europa en een parlementair Europa. In het belang van de democratie moet het parlementaire Europa die machtsstrijd winnen, maar dat gaat niet vanzelf. Het is ook nooit vanzelf gegaan. Zoals alle parlementen heeft het Europees Parlement flinke weerstand moeten overwinnen, om zijn bevoegdheden te veroveren. Europese politiek is een spel dat draait om de naakte macht en het Parlement zal daarin assertiever moeten worden. Het moet een volwassen democratische waakhond

worden, met scherpe tanden en een gezonde *Wille zur Macht*; een tegenmacht om rekening mee te houden.

Het taboe op ingrijpende hervormingen moet nu doorbroken worden. Voor een democratisch Europa, met macht en tegenmacht in balans, zijn ingrijpende veranderingen van onze Europese bestuurlijke inrichting nodig. Radicale democratische vernieuwing moet weer hoog op de politieke agenda komen te staan. Dat is geen theoretische discussie, maar een absolute noodzaak voor het functioneren van de Europese Unie. In juni 2024 gaan de Europese burgers naar de stembus. Het is hoog tijd dat alle politieke partijen een heldere visie op de toekomst van Europa op tafel leggen.

# Tegenmacht op de terugtocht

Hoewel de Europese Unie zich razendsnel ontwikkelt, blijft het Europees Parlement sinds enkele jaren achter. Daar, waar het eigenlijk moet grommen en zelfs bijten. Sinds het begin van de Europese integratie werd de parlementaire dimensie gestaag versterkt, maar in 2019 kwam er een scherpe neerwaartse knik in die opgaande lijn. Een diagnose van deze situatie kan niet om de veranderingen heen die achter de voordeur van het Huis van de Europese Democratie hebben plaatsgehad.

Om te beginnen het moment in juli 2019, toen een nieuwe lichterding Europarlementariërs met veel nieuwe leden naam plaats nam in de blauwe zetels van het halfrond in Straatsburg. Een hoopgevende afvaardiging van de Europese kiezer, met tal van jonge gezichten, meer diversiteit en meer vrouwen dan ooit tevoren, maar ook een afvaardiging met significant minder institutioneel geheugen dan haar voorgangers. Bij verkiezingen wordt altijd een deel van de volksvertegenwoordiging vernieuwd. Dat is gezond. Een aandeel van zo'n zestig procent nieuwe leden van het Europees Parlement in 2019 was echter heel groot. De kersverse *Renew Europe*-fractie, gevormd door de liberale fractie en de nieuwe partij van president Emmanuel Macron, ging van start met maar liefst driekwart nieuwe leden. Let wel, deze fractie bekleedde een sleutelpositie in het midden, nodig voor het vormen van meerderheden. Vernieuwing bracht weliswaar een frisse dynamiek, maar bleek ook een Achilleshiel in de aanstaande politieke krachtmetingen met de Commissie en de Europese Raad.

Het feit dat de Europese Raad, met veel institutioneel geheugen in zijn gelederen, een relatief onervaren Parlement aftroefde is maar een deel van het verhaal. Het andere deel, is dat de trend van *intergouvernementalisering* van Europa ook het Parlement binnendrong. Nationale politiek is altijd wel aanwezig in de plenaire

zaal van het Parlement, maar in de huidige termijn is er merkbaar meer rechtstreekse inmenging van nationale regeringen. Leden van de Europese Raad zijn machtig in hun eigen lidstaat en partij. Ze gebruiken die invloed om via hun Europarlementariërs nationale belangen na te jagen. Aangezien de twee grootste fracties van socialisten en christendemocraten voor het eerst in de geschiedenis gezamenlijk geen meerderheid hadden, werd de Renew Europe-fractie als derde grootste fractie plotseling de sleutel voor bijna iedere meerderheid. De sleutel bleek echter vooral in handen van de Nederlandse premier Rutte en de Franse president Macron te liggen, die hun luitenanten aan het hoofd van deze fractie hadden gezet.

De inmenging van de Raad in de benoemingen van het Parlement werd zichtbaar in het enorme pakket aan Europese topposities dat werd overeengekomen. Alle functies hingen van elkaar af. Het is significant dat zowel de Commissievoorzitter Von der Leyen, als de Raadsvoorzitter Michel, uit de koker van Macron kwamen, evenals de fractievoorzitter van de Renew Europe-fractie. Zo heeft Frankrijk in de drie grootste EU-instellingen heel veel invloed vergaard. Onderhandelingen over top jobs zijn niet ongebruikelijk, maar in 2019 werd door de Europese Raad zelfs het voorzitterschap van het Europees Parlement mee uit onderhandeld. De Europarlementariërs moesten alleen even tekenen op het stippellijntje, en deden dat zonder morren. Een slechtere start is niet denkbaar voor een Parlement dat moet dienen als tegenmacht voor de lidstaten.

### **De Brexit-factor**

Nog een belangrijke factor in de verzwakking van het Europees Parlement was Brexit. Met het vertrek van de Britten verdween ook de sterke Britse parlementaire traditie van democratische controle en verantwoording; van het voeren van debatten op het scherpst van de snede. De politieke cultuur van de EU-instellingen is een mix van nationale tradities en vanwege *Brexit* won de Franse



traditie aan relatief gewicht binnen die mix. In contrast met de andere EU-lidstaten kent Frankrijk nauwelijks een parlementaire traditie binnen de sterk gecentraliseerde presidentiële democratie. De President krijgt een rechtstreeks mandaat van de kiezer, en kan de Assemblée simpelweg buitenspel zetten met decreten. Kritisch bevragen van de macht zoals binnen een parlementair systeem vinden veel Franse Europarlementariërs een gruwel. Juist binnen de Renew Europe-fractie, met zowel een grote Britse, als een grote Franse delegatie, liet het effect van Brexit zich gevoelen. Na het vertrek van de zeventien Britse MEPs, maakte de Franse delegatie met drie-en-twintig leden een kwart van de hele fractie uit. Via Renew Europe hebben Macron en Rutte met hun intergouvernementele opvattingen veel invloed.

### **Parlementaire democratie op slot**

Zoals de hele samenleving werd geraakt, zo had de pandemie ook een grote invloed op het Parlement. De beperkingen droegen bij aan de afkalving van de macht van het Parlement. Door de coronalockdowns kwam het proces van elkaar leren kennen en gezamenlijk een Europese parlementaire esprit opbouwen tot stilstand. Voor het Europees Parlement, waar veel Parlementariërs elkaar in Brussel of Straatsburg pas voor het eerst ontmoeten ná de verkiezingen, is die fase essentieel. Door twee jaar thuiswerken kwam het opbouwen van het Europese groepsgevoel slecht van de grond en werd de politieke focus sterk nationaal. Dat uit zich ook in de vele nevenfuncties in de nationale politiek. Europarlementariërs hadden wel vaker nevenfuncties, en dat is niet per se een slechte zaak. Sommige Europarlementariërs zijn bijvoorbeeld de politiek leider van hun landelijke partij. Het slaat echter door, wanneer diverse Europarlementariërs functies binnen het Europees Parlement bekleden, die vereisen dat ze nationaliteit overstijgen, zoals bijvoorbeeld fractievoorzitter, maar daarnaast ook leidende functies in hun nationale partij hebben. Dat wringt. Ook is merkbaar dat veel leden van het Parlement stelselmatig voorrang

geven aan nationale activiteiten, op momenten dat ze in Brussel of Straatsburg worden geacht hun parlementaire verplichtingen te vervullen. Denk aan deelname aan stemmingen of aan plenaire debatten. Een nagenoeg lege plenaire zaal voor een debat met een hoogwaardigheidsbekleder is geen goede zaak voor de democratie, maar het komt helaas voor. Er is geen enkel excuus voor. Het is niet voor niks dat Europarlementariërs sinds 1979 voltijds politici zijn, en niet langer nationale Kamerleden die “Europa erbij doen”.

De huidige afkalving van parlementaire democratie is niet uniek voor het Europees Parlement. In tijden van crisis, zoals de pandemie of de oorlog in Oekraïne, heeft de parlementaire democratie het vaak moeilijk. De uitvoerende macht, de regering, krijgt buitengewone bevoegdheden, en tegenmacht en kritiek zijn dan even niet welkom. En dat is in het huidige tijdsgewricht niet anders. De versterking van de uitvoerende macht – regeringen – ten opzichte van de volksvertegenwoordigingen, is een bredere trend.

### **Digitale revolutie**

Er is nog een factor die de uitvoerende macht heeft versterkt ten opzichte van de parlementen: de digitale revolutie. Digitalisering heeft fantastische nieuwe mogelijkheden geschapen voor de burgers om kennis en standpunten te delen en te verspreiden, om zich te organiseren, mobiliseren en campagne te voeren. Niet in de laatste plaats buiten de officiële structuren om. Dat heeft – met name in ondemocratische landen – de burgers een krachtig democratisch machtsmiddel in handen gegeven.

Tegelijkertijd heeft digitalisering de overheid oneindig veel méér macht gegeven, waarmee de machtsongelijkheid tussen de individuele burger en de overheid juist is gegroeid. Digitalisering heeft de overheid eindeloos veel middelen gegeven om in te grijpen in ons leven. Opmerkelijk genoeg waren het vaak parlementen die enthousiast nieuwe digitale bevoegdheden hebben geschapen voor

de uitvoerende macht. In plaats van tegenwicht bieden binnen de Trias Politica, versterkten parlementen zo de uitvoerende macht. In heel veel gevallen zijn nieuwe machtsmiddelen voor nationale overheden geschapen via Europese wetgeving. Vrijwel altijd op verzoek van die nationale overheden zelf.

De lijst met redenen voor meer digitale surveillance is lang: terreur- en misdaadbestrijding, bestrijding van fraude met sociale zekerheid en smokkel van illegaal vuurwerk, de strijd tegen kindermisbruik, het witwassen van geld, illegale migratie, het opsporen van Chinese spionage. Onder het mom van al deze zaken en meer, gaven we de overheid ongehinderde controle over ons privéleven. Met glanzende nieuwe gadgets laat de overheid ons geloven dat we veiliger, gezonder en gelukkiger gaan worden. De inzet van kunstmatige intelligentie zal misdaad, ziektes, asociaal gedrag of leerproblemen niet alleen detecteren, maar zelfs voorspellen en oplossen voordat het zich voordoet.

Hoe dat dramatische fout kan gaan hebben we allemaal kunnen zien bij de toeslagenaffaire. Het is een illusie om te denken dat dat een geïsoleerd incident is, een uitschieter. Het is eerder een kenmerk van de nieuwe machtsverhoudingen. We zijn bij het scheppen van nieuwe macht namelijk iets vergeten: om de controle van de burgers op de overheid te versterken. Burgers hebben op papier weliswaar rechten en rechtsbescherming, maar in het digitale tijdperk is de overheid zó oppermachtig geworden, dat het voor een individu vrijwel onmogelijk is zijn recht daadwerkelijk te halen. Transparantie, het recht op informatie en verantwoordingsplicht zijn niet meegegroeid met de nieuwe bevoegdheden.

De versterking van de uitvoerende macht, regeringen, werd goed zichtbaar bij de mondiale “Top voor de Democratie”, georganiseerd door de Amerikaanse President Biden. Het programma is één grote parade van regeringsleiders, terwijl slechts een kleine nevensessie

werd gewijd aan het thema van parlementaire democratie in enkele niet-democratische landen. Het deed denken aan een podcast waarin journalist Bernard Hammelburg<sup>1</sup> spreekt met voormalig secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer. Hij vraagt zich af of de opvolger van NAVO-topman Jens Stoltenberg nog een Minister van Defensie of Buitenlandse Zaken kan zijn, in plaats van een oud-regeringsleider zoals Stoltenberg zelf. Hierover merkt hij op: *“Ik zie een trend, ook in de wereldpolitiek, dat eerste ministers, premiers en staatshoofden, steeds meer competenties en bevoegdheden naar zich toetrekken. Dat zie je natuurlijk ook heel sterk in de Europese Unie. Topconferenties zijn ook in NATO veel frequenter dan ze vroeger waren”*.

---

1 <https://www.bnr.nl/podcast/de-wereld/10499347/de-hoop-scheffer-poetin-heeft-de-navo-weer-samengebracht> 29 december 2022

# Parlementair instrumentarium

Het Europees Parlement heeft een goed gevulde gereedschapskist om zijn taken uit te voeren. Wellicht niet alle bevoegdheden die wij vanuit onze Nederlandse traditie gewend zijn, maar wel degelijk een aantal belangrijke bevoegdheden waarmee het Parlement macht kan uitoefenen. Die bevoegdheden zijn in de loop van de decennia uit het vuur gesleept; ze werden het Parlement zeker niet op een presenteerblaadje aangereikt. Het is zaak dat deze bevoegdheden op een slimme manier benut blijven worden. Wanneer de mogelijkheid om macht uit te oefenen onbenut blijft, verliest ze aan betekenis. Voor politieke macht geldt: *use it or you lose it*.

## Benoemingen

Het Europees Parlement is om te beginnen bevoegd tot benoemen van hoge posten in de EU-instellingen, waaronder de belangrijkste: de voorzitter van de Europese Commissie. De hybride procedure in het huidige Verdrag is een typerend staaltje Europese geit-en-kool sparende compromispolitiek. De Europese Raad *draagt voor*, maar het Europees Parlement *kiest*. Het EU-verdrag stelt wel dat de Europese Raad bij het doen van de voordracht rekening moet houden met de uitslag van de Europese verkiezingen. Tot nu toe werd dat gelezen als: zolang de kandidaat uit de grootste partijfamilie komt (lees: de christendemocratische EVP), heeft de Europese Raad de vrije hand. Tot 2014 bemoeide het Europees Parlement zich niet met de keuze van de Commissievoorzitter, en de “verkiezing” door het Parlement van de voorgedragen kandidaat was vooral een formaliteit. Het Parlement gebruikte het moment wel als hefboom om allerlei toezeggingen af te dwingen over het beleidsprogramma van de Commissie of over bepaalde portefeuilles van Commissarissen.

In 2014 maakte het Parlement van zijn bevoegdheid om de Commissievoorzitter te kiezen een belangrijke troefkaart. Een meerderheid verenigde zich achter een eigen kandidaat, de *Spitzenkandidat* van de grootste fractie. In 2014 was dat de EVP'er Jean-Claude Juncker. De regeringsleiders moesten knarsetandend toegeven en droegen de door het Parlement gewenste kandidaat voor. Het Parlement had hiermee zijn positie drastisch versterkt. In 2019 lukte het de fracties zoals gezegd niet om zich opnieuw achter de *Spitzenkandidat* van de grootste fractie, EVP-leider Manfred Weber, te scharen. Daarnaast was er voor de sociaaldemocraat Frans Timmermans, noch voor de liberale Margrethe Vestager, een alternatieve meerderheid. Daarmee kregen de regeringsleiders vrij spel om in de gebruikelijke procedure achter gesloten deuren de machtigste EU-post in te vullen, middels een onderhandse deal. Dat werd Ursula von der Leyen, minister van defensie onder Bondskanselier Merkel en buiten Duitsland volkomen onbekend. Von der Leyen was zodoende de kandidaat van de regeringsleiders. Zonder al te veel ophef liet het nieuwe Parlement zijn eigen kandidaat los en stemde het in met de nominatie van de Raad.

Er was wel forse weerzin tegen Von der Leyen. Ze werd met de hakken over de sloot gekozen. Met 383 stemmen behaalde ze net het benodigd minimum van 374 stemmen. 327 parlementariërs stemden tegen haar kandidatuur en 22 onthielden zich van stemming. Sommigen meenden dat het Parlement meer invloed had verworven door de kandidaat van de Europese Raad weg te stemmen. Dat is een misvatting. Het pleit was feitelijk beslecht op het moment dat het Europees Parlement niet in staat bleek om een meerderheid achter de eigen kandidaat te vormen. Het resultaat was (en is) een enorme vrijwillige overdracht van macht, van het Parlement naar de Europese Raad. Die macht zou niet terugkeren als het Parlement kandidaat von der Leyen had weggestemd. Eens gegeven, blijft gegeven. De Europese Raad zou dan opnieuw een eigen kandidaat voordragen, die het Parlement zou moeten accepteren.

Wat je ook van von der Leyen vindt, het leed weinig twijfel dat ze voldoende geschikt was *for the job*. Het ging echter niet om de competentie van Ursula von der Leyen, of welke van de andere kandidaten dan ook. Waar het echt om ging, was de machtsbalans tussen de EU-instellingen. Zijn het de regeringsleiders die de dienst uitmaken, of de gekozen volksvertegenwoordigers? Kijkt de nieuwe voorzitter eerst naar de regeringsleiders voor politieke initiatieven? Of eerst naar de volksvertegenwoordiging? Een Commissievoorzitter die haar benoeming aan de Europese Raad heeft te danken, richt zich ook op die Europese Raad, zelfs al legt de Commissie formeel verantwoording af aan het Parlement en niet aan de regeringsleiders. Het feit dat de Commissievoorzitter tevens lid is van de Europese Raad, versterkt die neiging nog verder.

## **Ontslagen**

De hoorzittingen met de overige kandidaat-Eurocommissarissen in het Europees Parlement zijn in de loop der jaren uitgegroeid tot een politiek evenement waar de kandidaten spitsroeden moeten lopen. Bij een zwak optreden riskeert een kandidaat een tweede ronde, of zelfs diskwalificatie. Er zijn altijd enkelen die niet door de toets komen en afvallen. Hoewel de kandidaat-Commissarissen individueel worden getoetst, kunnen ze – eenmaal benoemd – alleen collectief naar huis worden gestuurd door het Parlement. Daarmee ligt de lat voor een motie van wantrouwen heel hoog. Té hoog.

Het Parlement heeft echter ook informele macht en zou daar veel assertiever gebruik van moeten maken. De Commissievoorzitter kan een Commissaris vragen af te treden. Als het Europees Parlement expliciet het vertrouwen zou opzeggen in één Commissaris, is het ondenkbaar dat de Commissievoorzitter dat zou negeren. In een samenwerkingsovereenkomst tussen Parlement en Commissie is dan ook vastgelegd dat de Commissievoorzitter een Commissaris zal verzoeken af te treden, indien het Parlement het vertrouwen opzegt.

Het Parlement lijkt momenteel echter vrij mak mee te gaan in de opvatting dat Eurocommissarissen verbonden zijn aan hun nationale regering. Zoals gezegd, het intergouvernementalisme heeft wortel geschoten. In 2020 trad Iers Eurocommissaris Phil Hogan af op verzoek van Von der Leyen. Hogan had de coronaregels overtreden toen hij een feestje bezocht. Het was echter niet het Europees Parlement, maar de Ierse regering die druk zette op Von der Leyen, om Hogan af te laten treden. Dat was niet alleen een flagrante schending van het EU Verdrag, maar het versterkte de misvatting dat Eurocommissarissen een soort nationale ambassadeurs zijn. Het Europees Parlement, dat Hogan had benoemd, bleef vervolgens stil. Geen vragen aan Von der Leyen, geen debat, geen verantwoording. Een groot contrast met eerdere gevallen van gedwongen aftreden.

Ook in het geval van de Hongaarse Eurocommissaris is het Parlement opvallend passief. Nadat het Parlement in 2019 de eerste Hongaarse kandidaat Trocsanyi had afgewezen, kwam de volgende kandidaat Olivér Várhelyi ook niet zonder slag of stoot door de keuring. Er was diep wantrouwen tegen elke kandidaat die door Orbàn naar voren werd geschoven. De vrees was dat een Hongaarse Eurocommissaris de lijn van Boedapest zou uitdragen, die aanmerkelijk meer pro-Poetin was. Zeker voor zijn portefeuille, uitbreiding van de EU, werd dat als problematisch gezien. Dit speelde lang vóór de Russische inval in Oekraïne. De vrees blijkt niet onterecht, want in de praktijk lijkt Várhelyi inderdaad eerder de Hongaarse dan de EU lijn uit te dragen, zeker als het gaat om zijn banden met Servische leiders verre van pro-EU zijn. Dat wekt ergernis bij het Europees Parlement, maar tot grote ophef heeft het niet geleid. Enkel een amendement in een resolutie, dat vraagt om een onderzoek of zijn activiteiten in lijn zijn met de Gedragscode van de Commissie. Dat was alles; bepaald geen groot debat over zijn politieke rol.



## **Motie van wantrouwen**

Een motie van wantrouwen tegen de hele Commissie wordt gezien als de nucleaire optie. Een ontzettend hoge drempel, die slechts één keer is geslecht. Slechts een keer trad de Commissie daadwerkelijk af, toen in 1999, slechts enkele maanden voor de verkiezingen, de Commissie Santer opstapte. Het was in de nacht, voordat het Parlement het vertrouwen in de Commissie zou gaan opzeggen.

Zo'n zwaar wapen moet niet lichtvaardig worden ingezet. Maar ook de dreiging van een motie – de vinger op de rode knop – kan effect hebben, en zelfs een motie die niet wordt aangenomen, kan de politieke leiders beschadigen en tot aftreden leiden. In juni 2022 stuurde ik met collega's Guy Verhofstadt en Luis Garicano een oproep aan alle Europarlementariërs voor steun aan het indienen van een motie van wantrouwen. De aanleiding was dat Von der Leyen, tot grote ergernis van het Parlement, goedkeuring had gegeven aan het "Nationaal Herstelplan" van Polen. Die goedkeuring was de voorwaarde om EU-subsidies te gaan uitbetalen. Het Parlement eiste dat Polen eerst aan alle voorwaarden met betrekking tot de rechtsstaat zou voldoen, voordat er ook maar één cent zou worden overgemaakt. Zelfs vijf Eurocommissarissen, waaronder Frans Timmermans, verklaarden publiekelijk dat ze niet akkoord waren met Von der Leyen. Dat was ongekend. Er was dus breed gedragen woede over de stap van von der Leyen. Ze vond het echter niet nodig om naar het Parlement te komen, om verantwoording af te leggen, en beriep zich op andere verplichtingen. Een affront aan het Parlement. Tegen die achtergrond namen wij ons initiatief. Met 70 handtekeningen zouden we de motie kunnen indienen. Maar ons mailtje aan alle leden bleek een bommetje. Er ontstond enorme consternatie en paniek. Mijn fractievoorzitter was ziedend, en anderen verweten ons dat we op een moment van grote crisis de Commissie "aanvielen". Uiteindelijk kwam de motie er niet, maar wie wèl kwam was Von

der Leyen naar het Europees Parlement voor een plenair debat. Dat had ons initiatief alvast bereikt. En volgens de geruchten in de wandelgangen is Von der Leyen sindsdien zeer beducht voor acties van het Parlement. De Commissie heeft nog steeds geen EU subsidies uitgekeerd aan Polen, wetend dat het Europees Parlement kritisch toekijkt. Zo werd een heel klein beetje evenwicht hersteld tussen Commissie en Parlement.

### **Verantwoording en controle**

De episode met de motie van wantrouwen is een zeldzaamheid tegenwoordig. Nog te vaak is het Parlement bang voor zijn eigen schaduw en duikt het weg voor stevige democratische controle op de Commissie. Vorig jaar werd bekend dat Von der Leyen tijdens de onderhandelingen met Pfizer over de aankoop van covidvaccins, per sms rechtstreeks contact had met de CEO van Pfizer. Von der Leyen stelt dat dergelijke korte berichtjes geen officieel ‘document’ zijn onder EU-recht, en dus niet onder de EU-wet voor openbaarheid van bestuur vallen. Die interpretatie is al aan flarden geschoten door de EU-Ombudsman, die concludeerde dat er sprake was van “wanbeleid”. De Europese Rekenkamer kijkt ook naar de zaak. Een journalist heeft inmiddels een rechtszaak aangespannen, evenals de New York Times als krant die de kwestie had onthuld. Het Europees Parlement bleef echter stil en verzaakte zo zijn plicht om de Commissie ter verantwoording te roepen. Na veel aandringen van enkele parlementariërs, en na veel publiciteit rondom de kwestie, besloten de fractievoorzitters en de Parlementsvoorzitter om von der Leyen te horen over de zaak. Achter gesloten deuren en daarmee het volstreckte tegendeel van publieke verantwoording. Tekenend voor het volstreckte gebrek aan inzicht bij de politieke leiding over de rol van het Europees Parlement binnen de Europese democratie. Het Parlement wordt op deze manier een verlengstuk van de uitvoerende macht, in plaats van een luis in de pels. De politieke leiders van het Europees Parlement schurken graag aan tegen de Commissie en de Europese

Raad en dat gebrek aan distantie verhindert het Parlement om een effectieve tegenmacht te vormen.

Een andere illustratie daarvan is de weerstand tegen het invoeren van een regelmatig vragenuurtje met de Voorzitter van de Commissie. In veel parlementen is zo'n vragenuurtje de normaalste zaak van de wereld. Het moment om de regering eens flink op het rooster te leggen, waar bovendien veel mensen naar kijken. De Europese democratie zou er flink van opknappen als de Commissievoorzitter maandelijks stevig aan de tand wordt gevoeld in het Parlement. Helaas is het "Question hour" in het Europees Parlement een vrij bloedeloze aangelegenheid met Commissarissen, in plaats van met Von der Leyen zelf. Blijkbaar had de Commissievoorzitter te kennen gegeven dat ze er niets voor voelt en daar heeft het Parlement het bij laten zitten. Von der Leyen is een zeer dynamische Commissievoorzitter, die veel nieuwe initiatieven neemt, maar aan openbaarheid van bestuur, democratische controle en verantwoording afleggen heeft ze een broertje dood. Het Parlement laat haar er veel te vaak mee weg komen.

Juist nu is de noodzaak van democratische controle groter dan ooit tevoren. De EU kocht voor tientallen miljarden covidvaccins in. Daarmee zijn talloze levens gered, ernstige ziekte voorkomen en de pandemie teruggedrongen. Maar er blijft een vraagteken hangen boven de onderhandelingen over de prijs, zolang Von der Leyen weigert inzage te geven in haar sms-correspondentie met de Pfizer CEO. De EU heeft sinds de oorlog in Oekraïne voor het eerst actie ondernomen op het terrein van wapenleveranties. De lidstaten leveren militair materieel, maar ze kunnen de kosten declareren bij de "Europese Vredesfaciliteit", op vertoon van de kassabon. Het beheer van die faciliteit is een byzantijnse constructie van beampten van de Commissie en de Raad, waarbij financiële controle wordt verricht door een door de lidstaten aangewezen comité. Onderzoeksjournalisten (zoals het Nederlandse Follow the Money)

vonden al een aantal zaken die opheldering behoeven. Zoals het vermoeden dat lidstaten oud materieel, soms in slechte staat, naar Oekraïne stuurden om vervolgens de nieuwprijs te claimen bij de Vredesfaciliteit. Ook het toezicht op de uitgaven uit het gigantische covidherstelfonds is grotendeels volgens de Slager-keurt-het-eigen-vlees methode. Een kwetsbare constructie, zoals ook de Europese Rekenkamer al signaleerde. Het herstelfonds werd door de lidstaten buiten de Europese begroting gehouden, zodat het Europees Parlement geen controle en zeggenschap heeft, terwijl de rentelasten wel uit de Europese begroting bekostigd worden.

Een lichtpuntje is dat we sinds 2021 het Europese Openbaar Ministerie kennen. In de wandelgangen EPPO genoemd, naar de Engelse benaming voor het OM: *European Public Prosecutor's Office*. EPPO wordt geleid door Laura Kövesi, een voormalige Roemeense openbaar aanklager, die een naam opbouwde met haar vasthoudende en effectieve strijd tegen corruptie. In de twee jaar dat Kövesi het nieuwe EPPO leidt, heeft ze ook op EU-niveau snoeihard de jacht op fraude en corruptie geopend en al miljarden euros in beslag kunnen nemen voor de Europese schatkist. Kövesi laat zich door dreiging van criminelen, noch door druk vanuit de lidstaten uit het lood slaan. Ze trekt zich van nationale politieke gevoeligheden niks aan. Toen in februari een treinongeluk in Griekenland aan 57 jonge mensen het leven kostte, startte ze onverwijld een onderzoek naar de besteding van de 700 miljoen EU-subsidies voor beveiliging van het Griekse spoor. Ook de besteding van de EU-gelden uit het Herstelfonds zijn bij EPPO op de radar gekomen. De manier waarop Kövesi de bevoegdheden van EPPO inzet ten behoeve van het algemeen Europees belang, zou als voorbeeld moeten gelden voor alle EU-instellingen.

# Het Europa van de Superstaten

Sommigen vrezen de opkomst van de EU als een “Superstaat”. Dat risico is ver weg. Het omgekeerde is aan de gang: de opkomst van het Europa van de Superstaten. In de Europese Unie van vandaag ligt de macht hoofdzakelijk bij de Europese Raad. De nationale regeringen zijn oppermachtig; een situatie die we kennen van het vroege begin van de Europese eenwording. Op zich is grote betrokkenheid van de lidstaten een goede zaak. De Europese Unie is gebouwd op lidstaten, evenals het geheel van burgers. De nationale regeringen vertegenwoordigen de belangen van de burgers van hun land, en dragen met het zoeken naar compromissen bij aan een wezenlijk onderdeel van het bouwen aan Europese consensus. De groeiende machtsconcentratie van de regeringen of, beter gezegd, de regeringsleiders in de Europese Raad is echter geen goede zaak. Wat werkte voor zes lidstaten die kolen- en staalbeleid voerden, werkt maar heel matig voor een politieke unie van zevenentwintig landen die zo’n beetje alle beleidsterreinen overziet. De stroperigheid en verlamming van de Europese Raad is een achilleshiel voor de EU, die de bestuurbaarheid van onze Unie in de weg zit en effectief (geo)politiek handelen verhindert. Ieder groot besluit komt neer op een keuze tussen stilstand óf het recht van de sterkste; een keuze tussen twee kwaden. Minstens net zo kwalijk is dat de Europese Raad uiterst corrosief is voor de Europese rechtsorde. Door met regelmaat buiten zijn bevoegdheden te treden, door handhaving van EU-wetten en -regels dwars te zitten en vanwege leden die ronduit corrupt en antidemocratisch zijn.

## **Vreemde eend in de Trias Politica**

De Europese Raad past onderaan de streep niet binnen het plaatje van een Trias Politica. Hij is geen uitvoerende macht,

geen wetgevende macht, en eigenlijk is niet duidelijk wat voor creatuur het dan wel is. In een 'gewone' democratie legt de regering verantwoording af aan een parlement; macht en tegenmacht. De Europese Raad, daarentegen, hoeft als het eropaan komt aan niemand verantwoording af te leggen. Dat is een groot democratisch tekort, zeker als je bedenkt dat de leden van de Europese Raad zichzelf als een soort EU-regering zijn gaan gedragen en steeds meer besluiten naar zich toetrekken, ook wetgeving en besluiten over de begroting. *"Maar de regeringsleiders hebben toch politieke legitimiteit, ze zijn toch op nationaal niveau gekozen?"*, hoor ik u zeggen. De leden kunnen weliswaar individueel bevraagd of weggestemd worden in hun eigen lidstaten, maar dit is in de praktijk geen verantwoordingsmechanisme voor de gehele Europese Raad. Terwijl de Europese Raad wel als instelling besluiten neemt die àlle EU-burgers raken. De mogelijkheden om de Europese Raad te controleren en ter verantwoording te roepen zijn nihil.

### **Nooit gehaktdag voor de Raden**

De voorzitter van de Europese Raad komt na elke Eurotop naar het Europees Parlement om verslag te doen. Dat is een vrijblijvende aangelegenheid, geen verantwoording. Zo nu en dan spreken regeringsleiders het Europees Parlement toe in de plenaire vergadering, maar hoe interessant die debatten soms ook zijn (en dat zijn ze niet altijd), ook dat is een vrijblijvende gedachtenwisseling.

Nationale vakministers, zoals ministers uit het land dat het roterende EU Voorzitterschap heeft, bezoeken met enige regelmaat de parlementaire commissies. Ook dat is soms interessant en zeer inhoudelijk, maar vrijblijvend en incidenteel. In dit soort gevallen betreft het niet de Europese Raad maar de Raad van de EU. Die is de medewetgever en dat loopt weer op andere manieren niet altijd soepeltjes. Zo had de parlementaire commissie voor o.a. migratie de verantwoordelijke Belgische en Nederlandse Staatssecretarissen uitgenodigd voor een gedachtenwisseling over de dramatische

omstandigheden in de asielopvangcentra in respectievelijk Brussel en Ter Apel. De Belgische Staatssecretaris De Moor kwam, maar Nederlands Staatssecretaris Van den Burg weigerde principieel voor het Europees Parlement te verschijnen.

### *De apenrots*

Waarom hadden de EU-lidstaten, naast de Raad van de Europese Unie (de vakministers), eigenlijk nóg een eigen instelling nodig? Voor een antwoord op die vraag moeten we kijken naar de ontwikkeling die de EU heeft doorgemaakt tot aan het Verdrag van Lissabon. Krachtige supranationale instellingen bleken nodig om de uitbreidende bevoegdheden en – ja ook – groeiende macht van de EU in goede banen te leiden. Dat leidde ertoe dat het Verdrag van Lissabon hervormingen inluidde om de EU op dat vlak te versterken. Zo werden de bevoegdheden van het Europees Parlement fors uitgebreid en werd de Raad van vakministers gedemocratiseerd, door meerderheidsbesluitvorming en verplichte openbaarheid in te voeren. Het hoogst ondemocratische nationale veto werd bijna helemaal afgeschaft. Het Parlement werd met de Raad van de Europese Unie (de vakministers dus) een van twee volwaardige ‘co-wetgevers’. Voor die relatieve versterking van de supranationale parlementaire macht wilden de EU-lidstaten compensatie. In de Europese traditie van kromme compromissen, de *euro-fudge*, kreeg de informele kring van regeringsleiders zodoende de status van EU-instelling, ofwel versterking van intergouvernementeel Europa.

Voorheen waren Europese Raden incidentele bijeenkomsten van de presidenten en premiers van de EU-lidstaten, alwaar zij de grote lijnen uitzetten en de richting van de Europese integratie aangaven. Sinds het Verdrag van Lissabon is de Europese Raad een organisatie die macht voor zichzelf begon te vergaren. De vage taakomschrijving nauwelijks afgebakende bevoegdheden helpen daarbij. *“De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de*

*ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene beleidslijnen en prioriteiten. Hij oefent geen wetgevingstaak uit*”, aldus Artikel 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Niet alleen vergaart de Europese Raad macht, hij ondermijnt ook de andere instellingen.

Met een afbrokkelende tegenmacht, groeide de Europese Raad snel uit tot een oppermachtige EU-instelling. Zo machtig, dat die zijn boekje inmiddels al met enige regelmaat ongestraft te buiten gaat. Zo zijn de regeringsleiders expliciet geen wetgever, maar bemoeit hun Europese Raad zich wel met wetgevingsdossiers. De Europese Raad komt aanmerkelijk vaker bijeen dan de in het Verdrag voorziene driemaandelijks Toppen, en steeds vaker werpt hij zich op als dagelijks bestuur en crisismanager, terwijl niks in zijn taakomschrijving op dat terrein daar handvaten voor geeft. De moeizaam bevochten – en alleszins bescheiden – democratisering van de Europese besluitvorming wordt daarmee feitelijk weer ongedaan gemaakt. We maken al met al een onheilspellend abrupte verschuiving van macht van onze Europese volksvertegenwoordiging naar de regeringen door. Een halve eeuw aan bescheiden democratisering wordt in enkele jaren teruggedraaid.

### **Buiten de lijntjes kleuren**

Steeds vaker staat de EU voor uitdagingen waartoe de huidige bestuurlijke structuren niet zijn toegerust. De EU-lidstaten zoeken dan niet alleen de grens op van wat er binnen de verdragen mogelijk is, maar ze gaan er ook overheen en buitenom.

en vroeg voorbeeld is de *Prüm Conventie* uit 2005, over het delen van o.a. DNA-gegevens, nummerplaten en vingerafdrukken ten behoeve van misdaadbestrijding. De Prüm Conventie werd gesloten tussen een aantal lidstaten, buiten de EU-verdragen om. In een later stadium werd ‘Prüm’ via een Raadsbesluit toch ingekaderd in EU-wetgeving.



Ook de zogeheten “Turkije Verklaring” uit maart 2016, had juridisch gezien de status van pakweg een bierviltje. Toch diende het als basis voor ingrijpende maatregelen om miljoenen vluchtelingen te laten opvangen door Turkije, in ruil voor onder meer snellere EU-visumvrijstelling en de financiële steun van maar liefst zes miljard euro. De Turkijedeal is gesloten door de Europese Raad, direct met de Turkse president Erdogan. Zelfs het EU Hof van Justitie moest concluderen dat het geen officieel akkoord is. Het is een hoogst controversiële maatregel, zonder dat er ook maar één democratische stemming aan te pas is gekomen. De Europese raad wist zelf ook wel dat hij zich op juridisch glad ijs bevond. Bij het sluiten van akkoord werd er met veel tamtam aangekondigd dat er een “deal” was, maar in de loop van de volgende (nachtelijke) uren, waarin de tekst door juristen werd uitgewerkt en de formele persmededeling werd opgesteld, werd in alle stilte de term “akkoord” vervangen door de term “verklaring”. Een verklaring die geen juridische status heeft.

Migratie is dikwijls het terrein waar regeringsleiders de verdragen negeren en hun eigen wetten maken. Zo werkten ze in 2022 onder Frans voorzitterschap aan een eigen vrijwillig “solidariteitsmechanisme” voor de verdeling van asielzoekers, geheel voorbijgaand aan het feit dat het hier een exclusieve bevoegdheid van de Unie betrof. Iets dat in een transparante en democratische procedure behoort te gebeuren. Ook het “besluit” van de Europese Raad begin 2023 dat uit de EU-begroting de bouw van anti-migratiehekken – eufemistisch “grensinfrastructuur” genoemd, zodat ook de tegenstanders van “muren” konden doen alsof er niks aan de hand was – op de Europese buitengrens bekostigd moest worden, was een grove schending van de bevoegdheden van de begrotingsautoriteiten. Besluiten over de begroting worden genomen door het Parlement en de Raad. Desalniettemin kondigde Von der Leyen aan dat ze op zoek zou gaan naar het geld.

Al dit soort “pragmatische” oplossingen zijn niet onderworpen aan gedegen democratische of gerechtelijke controle. De fundamentele principes van EU-beleid over bijvoorbeeld financieel beheer, grondrechten of duurzaamheid, gelden niet in dat grijze gebied. Dat is in feite een vorm van wetteloosheid, die onze Europese democratie ernstig aantast. Regeringsleiders zeggen geen verdragswijziging te willen, maar met hun daden wijzigen ze met grote regelmaat de facto de politieke inrichting van onze unie.

Alleenheerschappij voor de verzamelde regeringsleiders betekent allerminst dat bevoegdheden of besluiten weer nationaal worden. De macht raakt eerder geconcentreerd binnen de Europese Raad, dan dat ze ‘terugkeert’ naar nationale regeringen of parlementen. Het intergouvernementele “Europa van de natiestaten” geeft geen macht aan de burgers, maar vooral aan de regeringsleiders.

### **Zeg me wie uw vrienden zijn...**

Over die regeringsleiders gesproken: zoals gesteld is een aantal van hen corrupt of zelfs een regelrecht gevaar voor de democratie en rechtsstaat. Het meest in het oog springende voorbeeld is Viktor Orbán. De premier van Hongarije heeft dwarsliggen, saboteren en provoceren tot een kunstvorm verheven. Orbán is een bekende voor veel Europeanen, ook ver buiten Hongarije, maar hij is lang niet de enige sloper meer. Ook het project van Poolse regering om de rechtsstaat en vrouwenrechten af te breken geniet enige beruchtheid. In Bulgarije lijkt na vijf verkiezingen binnen twee jaar, de van corruptie betichte Borissov weer terug te keren als Premier, en dús in de Europese Raad. De Griekse premier Mitsotakis stuurt een regering aan die verwickeld is in een reeks van schandalen over illegaal afluisteren, corruptie, het kortwieken van de rechterlijke macht, de moord op een Griekse anti-maffiajournalist en illegale pushbacks van vluchtelingen. In Italië zijn de extremistische *Fratelli d'Italia* aan de macht, die voortvarend aan de slag zijn gegaan met het terugdringen van

LHBTI-rechten en hun eigen migratie-falen aangrepen om de noodtoestand uit te roepen. Malta heeft nog steeds niet afgerekend met de cultuur van corruptie en wetteloosheid, die door de vermoorde journaliste Daphne Caruana Galizia aan het licht werd gebracht. In Slowakije waar journalist Jan Kuciak met zijn verloofde werd gedood, wegens zijn onderzoek naar corruptie in regeringskringen, staat de pro-Russische, anti-vaxx oud-premier onder wiens bestuur de corruptie plaats vond, weer op het punt om de macht over te nemen. Zweden heeft een minderheidsregering met gedoogsteun van extreemrechts, en in Finland lijkt extreemrechts binnenkort gewoon in de regering te komen. De Oostenrijkse regering lukt het niet om de corruptieschandalen af te schudden. Voilà; enkele van de leden van de Europese Raad. Niet alleen corruptie en autocratische neigingen zijn een probleem, maar ook politieke instabiliteit. Het Nederlandse kabinet kraakt in z'n voegen en staat tegenover een volstrekt versplinterde Kamer. De Belgische politiek breekt al haar eigen records van chaos en stagnatie en de Vijfde Franse Republiek in staat letterlijk in lichterlaaie. Aan het andere uiterste is de Duitse regering zó stabiel dat ze feitelijk stilstaat.

Als het aan de EU-regeringsleiders ligt, zijn de schadelijke en ondermijnende trucs van o.a. Victor Orbán geen reden om in te grijpen. De Europese Raad kijkt weg van corruptie en criminaliteit van nationale regeringen in haar midden. Daar zorgen de nationale veto's wel voor, en de *omertà* onder regeringsleiders, die liever elkaars wangedrag afdekken, dan dat ze een centimeter van hun macht moeten inleveren. Het feit dat de Europese Raad machtiger wordt is goed nieuws voor de grootste schurken. Wat Orbán ook flikt, als puntje bij paaltje komt is hij een collega in de ogen van de andere leiders. Iemand, die ze bovendien weer nodig hebben bij de volgende stemming. Persoonlijke macht is daarbij het overkoepelende belang.

## **Van Primus inter Pares naar President**

Zoals de Europese Raad machtiger wordt, zo groeit ook de persoonlijke macht van de individuele leden. Hoe meer Europees beleid *chefsache* wordt, des te invloedrijker wordt een regeringsleider in eigen land. Regeringsleiders zijn in mindere mate nog enkel de eersten onder hun gelijken, nu we schuiven naar een soort “presidentialisering” van hun ambten. Ze weken zich los van verantwoording en controle op nationaal niveau. Ook in Nederland. Rutte “doet” Europa en Tweede Kamer, noch het Europees Parlement hebben er daadwerkelijk grip op.

Die presidentialisering wordt treffend gevisualiseerd, wanneer de nationale leiders in zwarte limousines in Brussel arriveren voor een Europese Top. Dan staan ze met plechtige gezichten summier de pers te woord, alvorens ze de deuren achter zich sluiten en gaan vergaderen. Ze controleren alle informatie over wat er achter die deuren gebeurt. De glamourbeelden met de limousines en de vlaggenparade boezemen bijna automatisch ontzag in, maar bedenk wat achter de glitter and glamour schuilgaat. Zodra iemand als Orbán die deur doorloopt, sluipt de corruptie en het autoritarisme via de Europese Raad onze gedeelde politieke ruimte binnen. Iets vergelijkbaars geldt voor de regeringsleiders thuis politieke onrust, slecht bestuur en instabiliteit hebben. Al die onrust uit de nationale politiek nemen ze mee naar de toppen. Op basis waarvan zijn we ervan overtuigd dat zwakke, extremistische of zelfs corrupte leiders van een nationale regering, als lid van de Europese Raad, ineens transformeren tot verstandige en stabiele politieke leiders? Het is eerder andersom: de Europese Raad is gebouwd op instabiele pijlers van nationale politiek.

### ***Verdeeld heersend?***

Met het wegvloeien van macht van de supranationale gemeenschapsinstellingen naar de intergouvernementele Europese Raad, met veto's en al, zien we onherroepelijk de bestuurbaarheid

van de EU afnemen. Europese macht ligt vandaag de dag bij een instelling die niet meer kan doen dan reageren op gebeurtenissen.

De resulterende traagheid van de Europese Raad is berucht en schept lage verwachtingen. Wanneer die lage verwachtingen incidenteel overtroffen worden, kraaien de voorstanders van de intergouvernementele methode victorie. Dat patroon begint wel sleets te raken. Veel van de spectaculaire recente ontwikkelingen die de EU weliswaar heeft doorgemaakt en die in de inleiding zijn aangehaald, bleken alleen met grote vertraging en onder extreme druk te realiseren. Eerder ondanks de Europese Raad, dan dankzij. Het feit dat de Europese Raad bijna per definitie een stap te laat is, zet recente grote Europese doorbraken in perspectief. De stapel dossiers die niet gerealiseerd is, groeit bovendien gestaag door.

De gebruikelijke duiding “Europa is verdeeld” is goedbeschouwd heel eigenaardig. In een democratie is er altijd sprake van verschillende opvattingen en belangen. Bij verdeeldheid in de Tweede Kamer accepteren we dat er minderheden en meerderheden zijn. Een verscheidenheid aan standpunten wordt pas problematisch als er wordt besloten met unanimititeit. Een unanimititeitsvereiste leidt tot gesjacher, waarmee ambities niet kunnen worden waargemaakt. De Europese Raad wordt gestuurd door gebeurtenissen, niet door een politieke visie en strategie. Zo blijft Europa een speelbal in plaats van een geopolitieke grootmacht. De EU treedt momenteel een digitale wereld tegemoet met een politiek stelsel uit het tijdperk van de draaischijftelefoon. Terwijl de Europese Centrale Bank, het Europees Parlement en de Europese Commissie een vrouw aan de top hebben, draait Europa nog op mechanismen die bedacht zijn door mannen in grijze pakken, in een tijd dat vrouwen zonder toestemming van een man niet eens een bankrekening mochten openen.

Caroline de Gruyter beschreef in haar boeiende boek *Beter wordt het niet* de stroperige intergouvernementele methode als “*Fortwursteln*”. Oftewel: een beetje rommelig, ad hoc, de boel bij elkaar houden. In de relatieve luwte van de jaren 1990, onder de vleugels van Amerika, was er voldoende gelegenheid om naar hartelust te *Fortwursteln*. Lange tijd werd aan de traagheid van de EU een zekere ‘weerbaarheid’ als neveneffect toegedicht. Een olietanker die niet makkelijk keert, maar ook moeilijk zinkt. Die tijd is voorbij. China en Amerika, staan in de hoogste versnelling. Ze lijken niet terug te deinzen voor een *zero sum*-wereld, waarin het verlies van de één wordt gezien als winst voor de ander. De golven zijn hoger en er zijn meer klippen waar de olietanker op stuk kan slaan. Op de ruwe zee hangt er een prijskaartje aan te laat bijsturen.

Welke boten heeft de EU al gemist en gaat het nog missen, indien het afhankelijk blijft van de intergouvernementele methode? Onlangs nog, verlengde de Europese Raad het tijdperk van de verbrandingsmotor nog een paar jaar. Duitsland wil deze technologie nog langer ondersteunen, terwijl China al drie van de grootste elektrische-autofabrieken huisvest. Hoeveel technologiegolven hebben we te laat bereden, omdat we economisch nog steeds niet voldoende geïntegreerd zijn? Waarom zitten we meer dan tien jaar na de bankencrisis nog steeds met samengeknepen billen als ergens een bank in de problemen komt? Kunnen we een duurzame relatie opbouwen met ons gigantische buurcontinent Afrika, zolang verschillende EU-lidstaten daar met hun eigen belangen iedere gemeenschappelijke strategie doorkruisen? China en zelfs Rusland hebben de EU al in meerdere Afrikaanse staten allang de pas afgesneden. De grote voorstanders van die intergouvernementele methode moeten nu ook erkennen dat traagheid tastbare gevolgen heeft.

## **Tussen woord en daad**

### *Sancties*

Toen Rusland Oekraïne binnenviel, leidde dat tot een ongeken- de eensgezindheid en solidariteit in de EU. Ook in de Europese Raad werd ogenblikkelijk solidariteit uitgesproken, en steun toegezegd. Er werd snel geschakeld, sanctiepakketten, levering van militair materieel, financiële steun, kandidaatsstatus voor EU-lidmaatschap. De invoer van gas en olie werd razendsnel afgebouwd, lidstaten hielpen elkaar om de tekorten op te vangen. Er werd met ongeken- de snelheid en daadkracht gehandeld. Toch werden de grenzen al snel duidelijk.

Ruim een jaar na de inval kunnen we de situatie beter overzien. Dan valt op dat bij ieder besluit – van wapenleveranties, maatregelen voor de energiemarkt, sancties voor Rusland – nationale belangen steeds zwaar wogen, heel zwaar. Dat resulteerde in een reeks uitzonderingen voor lidstaten. Daar bovenop komt dat sommige lidstaten laks zijn in de uitvoering van de afspraken, wanneer het even niet goed uitkomt. Zo worden sancties omzeild, door lakse handhaving. Doorgaans om de eigen bedrijven niet al te zeer dwars te zitten. Allerlei vitale producten blijken ondanks de sancties gewoon toch naar Rusland verhandeld te zijn, door slimme omwegen. EU-regeringen knijpen een oogje toe naar tankers met gas of olie die door blijven varen. Oost-Europese lidstaten zijn de felste medestanders van Oekraïne, maar blokkeren wel de graanimport uit dat land, omdat hun eigen boeren last hebben van de concurrentie. Echtgenotes en kinderen van de Russische elite rondom Poetin – al dan niet met een “gouden EU-paspoort” – worden gesignaleerd tijdens shoppen in Parijs of vakantie in luxe skioorden. Zonder meer dramatisch is de consequenties voor de traagheid van Europa op het slagveld in Oekraïne. Terwijl EU-regeringen bakkeleien over wie welke wapens wanneer zou kunnen leveren, kampen de Oekraïense soldaten met een tekort aan materieel. ‘Fortwursteln’ kost mensenlevens. Het absolute

dieptepunt is wel de uitzondering die Orbán bedong op de afspraken om van het Russische gas af te gaan, met als resultaat dat zijn Minister in april 2023 naar Moskou afreisde voor de feestelijke ondertekening van een energieverdrag met Rusland. Een dikkere middelvinger naar Europa en Oekraïne is nauwelijks denkbaar. Wel een middelvinger die in de Europese pap roert.

### *Covid*

De reactie op de Russische invasie van Oekraïne staat niet op zich. Het is een patroon. Neem de Covidpandemie, toen de nationale reflexen in no time de Europese Unie in een lappendeken van covidmaatregelen veranderden en de grenzen voor het eerst in decennia weer op slot gingen. Lidstaten waren voornemens om elkaar kapot te concurreren in de strijd om vaccins en mondkapjes. De grote stap voorwaarts – de gezamenlijke inkoop van vaccins – kwam er op initiatief van de Commissie, niet van de lidstaten. Nederland had bijvoorbeeld al een verbondje gesloten met een paar andere landen voor een vaccindeal, maar moest schielijk terugkomen op zijn schreden.

### *Bankencrisis*

Nog verder terug in de tijd, tijdens de financiële crisis in de jaren na 2008, was het na tientallen “crisis-toppen” met weinig impact, ECB-President Mario Draghi die met veer en blik achter de regeringsleiders opruimde. Het was niet de doortastendheid van de lidstaten, maar het “Whatever it takes” van Draghi, dat de rust herstelde en ruimte bracht voor oplossingen. Het was een echte pan-Europese crisis, maar de politieke eensgezindheid ten aanzien van de te treffen maatregelen is al jaren weggeëbd. Er zou een robuuste bankenunie worden opgezet, zodat Europa nooit meer zo kwetsbaar zou zijn voor turbulentie in de bankenwereld, maar vijftien jaar later is de bankenunie nog steeds niet voltooid, en wordt er bezorgd gekeken naar de volgende golf van omvallende banken.



## *Migratie*

Ook op het politiek heikele thema van migratie, is er binnen de Raad – met de Europese Raad die meestuurde vanaf de achterbank – is er al zeven jaar een patstelling. Het zit muurvast, omdat de lidstaten vasthouden aan unanimiteit, terwijl de Verdragen meerderheidsbesluitvorming in de Raad voorzien. De Europese Commissie en het Europees Parlement proberen al zeven jaar om de zaak vlot te trekken. Op initiatief van het Parlement werd een stappenplan aangenomen, waarbij de beide wetgevers zich verplichten de wetsvoorstellen volgens een tijdschema te behandelen en af te sluiten. Dat lijkt sinds eind 2022 enige beweging in de zaak te hebben gebracht, maar bij het ter perse gaan van dit boekje was er nog geen enkele zekerheid of het ook daadwerkelijk lukt.

Traagheid en besluiteloosheid zit ingebakken, omdat de Europese Raad met unanimiteit beslist in een koehandel waarbij het nationaal belang altijd voorop staat. Nationale regeringen willen pas verdere stappen zetten met Europa, als ze worden gedwongen door de omstandigheden, en pas als er echt helemaal geen andere oplossing meer is. En zelfs dan zoeken ze naar het absolute minimum. Deze constellatie is per definitie ongeschikt voor het uitzetten van een gezamenlijke toekomstvisie, voor het pro-actief uitzetten van een strategie. De Europese Raad is in zijn opzet niet in staat om politiek leiderschap te bieden. Het roer moet om. Het Europese schip van staat vaart op de intergouvernementele zandbanken af en gaat vastlopen. Europa moet weer de draai maken van intergouvernementeel, naar parlementair en gemeenschappelijk.

Het roer gaat niet vanzelf om, daar moeten we als burgers met z'n allen aan duwen en sjoeren.

## **Wakker worden!**

Er is een wake-up call nodig. Ons democratisch instinct ten aanzien van de EU lijkt in de sluimerstand te staan. We maken ons ernstig zorgen over de uitholling van de democratische rechtsstaat

in de VS, Brazilië en Israël, of over afzonderlijke lidstaten van de EU. We loven de Oekraïners voor hun strijd voor de vrijheid, en we geven massaal *likes* aan de Iraanse jongeren die de straat op gaan voor democratie, maar we zien niet hoe onder onze neus de democratie van de EU zelf afbrokkelt. De remedie begint met het besef dat we een Europese democratie hebben. Niet alleen democratie binnen de EU-lidstaten, maar een overkoepelende democratie waar we deelnemer in, en eigenaar van zijn. Dat besef is lange tijd klein gehouden, met de al aangehaalde ‘technocratische mythe’. Er wordt op gerekend dat u, als burger, de Europese democratie niet als zodanig herkent. Met uitzondering van één keer stemmen, iedere vijf jaar. De mythe, nee de leugen, dat democratie alleen nationaal is, berooft de burgers van hun invloed, hun medezeggenschap.

In 1966 was een groep Nederlanders ongerust over de democratie. Uit een *“gevoel van hachelijkheid aangaande sommige verschijnselen in onze parlementaire democratie”*, richtten de oprichters van D’66 zich tot *“iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie”*. Veel Nederlandse burgers bleken inderdaad ongerust en stemden niet veel later op de politieke nieuwkomer D’66. Het is tijd om die genoemde hachelijkheid aangaande onze parlementaire democratie weer te voelen. Maar nu over de Europese democratie. Nederland moet niet een kracht zijn die Europese democratie blokkeert, maar juist aanjaagt. En de partij die is opgericht voor radicale democratisering, moet ook vooroplopen als het gaat om de democratisering van Europa.

Met uitzondering van *Mister Europe* Mark Rutte, is Europa als politiek thema in Nederland een beetje verweesd. Terwijl de EU geopolitiek wordt, is de democratie in nationale silo’s blijven hangen en Nederland is geen uitzondering. Europese politiek staat bij geen enkele politieke partij bovenaan, behalve bij de pan-Europese

politieke ‘startup’ Volt. Volt is bovendien de enige partij die expliciet een radicale bestuurlijke hervorming van de EU op de politieke agenda zet. Er is buiten deze nog kleine partij een groot gebrek aan urgentie die Nederlandse politieke partijen aan Europese politiek toekennen, laat staan aan hervormingen. Over een jaar zijn er Europese Verkiezingen; wat wordt dan het verhaal?

Bij de volgende Europese verkiezingen moet het niet gaan over het sleetse ‘meer’ of ‘minder’ Europa, maar over wie de macht controleert. Welke tegenmacht heeft het vermogen om de macht ter verantwoording te roepen? Dat is geen academische oefening, maar een noodzaak om de EU bestuurbaar te houden op een manier die strookt met onze democratische waarden. We weten niet wat de toekomst in petto heeft. We kunnen niet alles voorspellen en problemen voorkomen, maar we moeten de EU wel toerusten voor de uitdagingen van nu en morgen. De keuze is helder. De Europese democratie zet een stap terug, of zij zet zich schrap voor een serieuze strijd om de naakte macht in Europa. Pas als een stem wordt vertaald naar tegenmacht, onderscheidt een politiek stelsel met verkiezingen zich als democratie. Pas als de kiezer met zijn stem een machtswissel teweeg kan brengen, is er sprake van democratie.

# Teveel Brusselse bemoeienis, of te weinig?

Kort na de Provinciale verkiezingen 2023 plofte er een brief van de Europese Commissie op de mat. Het was het antwoord van Eurocommissaris Sinkevičius voor milieu, oceanen en visserij, op een brief van Nederlands stikstofminister Van der Wal. Dat een Eurocommissaris beleefd antwoordt op een vraag van een nationale Minister, daar bovendien ook nog heel attent even mee wacht tot na de verkiezingen, valt te prijzen. In de Tweede Kamer brak echter de pleuris uit. Hoe durfde de Commissie zich te mengen in Nederlandse aangelegenheden! De leider van de BoerBurgerBeweging (BBB) eiste op hoge toon dat de Nederlands Eurocommissaris Timmermans zich onverwijld in Den Haag zou vervoegen om tekst en uitleg te geven, Kamerlid Omtzigt stelde vragen en de Tweede Kamer hield er een debat over.

In alle opwinding werd een aantal zaken uit het oog verloren. Allereerst schrijft het Verdrag voor dat de Europese Commissie strikt onafhankelijk is, en geen instructies van de lidstaten mag krijgen. Nederland was traditioneel groot pleitbezorger van deze lijn en steunde een onafhankelijke Commissie, als bewaker van de belangen van alle lidstaten en tegenwicht tegen het recht van de sterkste in de Raad. Bij het voorwerk aan het latere Verdrag van Maastricht onder leiding van het Nederlandse EU-voorzitterschap, werd zelfs de door Nederland opgestelde ontwerptekst té federalistisch geacht door andere lidstaten. Die lijn van sterke en onafhankelijke supranationale instellingen is losgelaten in het tijdperk-Rutte. Rutte zei ooit in een speech zelfs dat de EU Commissie voor de lidstaten werkt. Dat is regelrecht in strijd met de Verdragen, en bovendien lijkt hij te vergeten dat de Commissie daarmee geen neutrale arbiter meer is.

## Afspraak is afspraak

De Tweede Kamer gaf weliswaar geen orders aan de Commissie, maar als nationale parlementen zo hoog van de toren blazen, zet dat forse druk op de Commissie, en zeker op nationale Eurocommissarissen. Als, pakweg, het parlement van Griekenland of Italië zoiets doet, zou de verontwaardiging in Nederland niet van de lucht zijn. Nederland is vaak haantje de voorste om andere landen de les te lezen en te eisen dat de EU-regels strikt worden toegepast, zoals de begrotingsregels, maar we reageren als door een bij gestoken als de Europese Commissie Nederland maant tot naleving van de afspraken. Brussel werd afgeschilderd als de grote boeman toen in 2021 de *pulsvisserij* werd verboden, terwijl Nederland zelf welbewust jarenlang had gelogen over de capaciteit, om zoveel mogelijk vergunningen binnen te halen. De Tweede Kamer maakte zich toen niet druk over handhaving van de Europese afspraken, maar over het eigenbelang van de Nederlandse visserij. Er was ook gemor in 2022 over het besluit van de Europese Commissie om de coulance af te bouwen die de Nederlandse boeren al sinds 2006 hadden, op de regels voor de hoeveelheid mest die uitgereden mag worden. Regels die Nederland zelf had mee helpen opstellen.

Staatssteunregels, aanbestedingsregels of privacyregels vormen een hele reeks aan klassieke stenen des aanstoots en mogen regelmatig rekenen op grote verontwaardiging en ophef in de hoofdsteden, over het perfide, bemoeizuchtige Brussel. En op zich is het prima dat nationale instellingen zich hard maken voor nationale belangen. Maar uiteindelijk is het in ons aller belang dat de regels en afspraken gelijkelijk gelden voor iedereen. Dat kan alleen als de Europese Commissie onafhankelijk en neutraal haar taak als hoedster van de Verdragen kan uitvoeren. Als lidstaten de Commissie onder druk kunnen zetten, kunnen sjacheren over de handhaving van de wet, of Eurocommissarissen kunnen manipuleren, valt de basis weg onder de Europese Unie als rechtsgemeenschap.

## **Van handhaven naar gedogen**

Daarom is het zorgelijk dat de Europese Commissie in de afgelopen twintig jaar steeds intergouvernementeler is geworden. Dat wil zeggen; ze richt zich nadrukkelijk op de wensen en instructies van de nationale regeringen. Twee wetenschappers van de Amerikaanse Rutgers Universiteit, R. Daniel Kelemen en Tomasso Pavone<sup>2</sup>, tonen aan hoe daardoor de handhaving van EU wetten ernstig ondermijnd wordt. Tot 2004 was de Commissie zeer strikt en neutraal in het handhaven van de regels. Ze startte met grote regelmaat inbreukprocedures tegen elke lidstaat die de wet overtrad. Commissievoorzitter Barroso brak in 2004 met die traditie en verving de relatief transparante inbreukprocedures door schimmige politieke onderhandelingen. Barroso vond het belangrijker om als Commissievoorzitter vriendjes te blijven met de regeringsleiders, dan dat hij hen tegen de haren zou instrijken met inbreukprocedures.

Het vergaren van macht voor de nationale regeringen valt niet toevallig samen met het wegvallen van onafhankelijke handhaving. De meest excessieve overtredingen van Europese waarden en normen komt er zelfs regelrecht uit voort.

Met de tijd is dit probleem nijpender geworden, aangezien het corpus van EU wetten groeit. De Commissie verschuilt zich achter het argument dat de nationale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor het correct en volledig toepassen van EU wetten. Dat is ook zo, maar wanneer nationale overheden dat niet doen, hoort de Commissie in te grijpen. Maar de Commissie ontwijkt haar verantwoordelijkheid. Er zijn ontelbare kleine vergrijpen die gedoogd worden, maar het aantal voorbeelden van echt grote schandalen stapelt zich inmiddels ook op.

---

2 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3994918](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918)

### *Dieselgate*

Het Dieselgate-schandaal is een van de beruchtste. Europa nam strenge normen aan voor dieseluitstoot. De controle op de naleving werd in handen gegeven van de nationale toezichthouders. Maar de belangen van de nationale auto-industrie in sommige lidstaten, met name Duitsland, bleken toch wel heel zwaar te wegen, zodat gesjoemel met de normen pas na jaren werd ontdekt, en wèl door de Amerikaanse autoriteiten, niet de Duitse. Zelfs jaren na de onthullingen, en een parlementair onderzoeksrapport verder, gaat het gesjoemel verder, recht onder de neus van een passieve Europese Commissie.

### *Privacy*

Het privacy-vlaggenschip van de EU, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), moet worden gehandhaafd door nationale toezichthouders bescherming persoonsgegevens. Zo fungeert de Ierse nationale toezichthouder persoonsgegevens als de “poortwachter” voor heel Europa. Techreuzen als Microsoft, Facebook en Apple zijn gevestigd in Ierland en scheppen veel banen. De Ierse toezichthouder zou zich niet populair maken met een keiharde handhaving van de wet tegenover zulke grote werkgevers. De lakse handhaving bracht de Ierse toezichthouder dus in conflict met de andere nationale toezichthouders over de softe aanpak van privacy-schendingen door o.a. Facebook.

### *Schengen*

Zelfs een van de populairste verworvenheden van de Europese Unie staat op de helling door gebrekkig handhaving. De paspoortvrije Schengenzone is niet meer immuun voor lidstaten die de wet overtreden. Voor het tijdelijk invoeren van grenscontroles moeten de lidstaten toestemming vragen aan de Europese Commissie. De Commissie heeft in al die decennia echter nog nóóit toestemming geweigerd, zelfs niet als daar evidente aanleiding voor was. De “tijdelijke” grenscontroles van sommige lidstaten

duren nu al zeven, acht jaar. De Commissie geeft geen kik, want ze wil op dit gevoelige punt de lidstaten niet voor het hoofd stoten. Zelfs nadat het Europese Hof van Justitie oordeelde dat een aantal grenscontroles strijdig waren met EU-recht, weigerde de Commissie om op te treden.

### *Hollandse begrotingsdiscipline*

Dan nog een punt dat Nederland vaak na aan het hart staat; de begrotingsdiscipline. Met het Stabiliteits- en Groeipact heeft de EU heldere en strikte regels voor financiële discipline, zeer populair bij de zogenaamde “vrekke” landen, waaronder dus ook Nederland. De regels zijn van een zeldzame helderheid en precisie. De praktijk blijkt weerbarstiger. Slechts weinig landen voldoen volledig en duurzaam aan de criteria. De Commissie zou strikt moeten handhaven, maar ook dat is een politieke koehandel geworden. Zoals Jean Claude Juncker, de vorige Commissievoorzitter famous antwoordde op de vraag waarom Frankrijk niet werd gehouden aan de strenge begrotingsregels: *“parce que c’est la France”*. Oftewel: ‘omdat het Frankrijk is’. Een betere illustratie van hoe arbitrair de regels worden in intergouvernementeel Europa is er niet. Door de coronacrisis en de daaropvolgende oorlog in Oekraïne, werd de begrotingsdiscipline in de ijskast gezet. Nu onderhandelen de lidstaten over nieuwe regels. Die regels zouden flexibeler moeten zijn, maar daar tegenover staat strengere handhaving. We zullen het zien. Er werden suggesties gedaan voor het opzetten van een geheel nieuw EU orgaan, belast met het handhaven van de begrotingsregels. Dat verschuift het probleem, maar lost niks op. Het probleem is niet het ontbreken van een instantie – daarvoor hebben we namelijk al de Europese Commissie – maar de druk vanuit de nationale hoofdsteden, die de onafhankelijkheid van de Commissie onderuit haalt. Suggesties om de Commissie terzijde te schuiven, werken op zichzelf al ondermijnend. Regeringen moeten zich realiseren dat ze niet zowel de Commissie kort kunnen houden, en verwachten dat de Commissie stevig handhaaft.



### *Pushbacks*

Er zijn eindeloos veel andere voorbeelden van niet-handhaving van de regels. Op het gebied van migratie: de Commissie kijkt gewoon weg bij de inmiddels systematische “pushbacks” van vluchtelingen, hoewel het een flagrante schending van het recht is en ondanks een berg aan bewijzen en beeldmateriaal. Ook de dramatische taferelen bij de opvang van asielzoekers in plaatsen als Ter Apel, de jungle van Calais, de hel van Moria of de bossen op de grens van Polen en Belarus zijn volledig in strijd met de normen die de EU zichzelf heeft opgelegd in de Opvangrichtlijn. Maar de Commissie kijkt weg en zwijgt.

### *Rechtsstaat*

Zelfs de meest wezenlijke Europese waarden en de rechtsstaat, wil de Commissie tot inzet maken van een koehandeltje met de nationale regeringen. Slechts onder gigantische druk van de publieke opinie, het Europees Parlement en het Europese Hof van Justitie, werd de Commissie ertoe bewogen om de EU-subsidies te bevriezen zolang de Poolse en Hongaarse regeringen de rechtsstaat afbreken. Maar de druk vanuit alle hoofdsteden, niet alleen die van de ‘zondaars’, om toe te geven en de subsidies gewoon uit te betalen, is gigantisch. Ze hopen daarmee de voortdurende sabotage door die regeringen, met name de Hongaarse, af te kopen. Wat natuurlijk als een boemerang terugkomt, aangezien het de sabotage juist zou belonen, en de EU dan bovendien haar voornaamste drukmiddel kwijt zou zijn. De Eurocommissaris voor begrotingszaken is de Oostenrijkse christendemocratische EVP’er Johannes Hahn. Iemand die ideologisch eigenlijk niet ver van Orbán afzit en wel bereid lijkt het met hem op een akkoordje te gooien. Het is toch enigszins cynisch dat de Verenigde Staten soms steviger optreden tegen rechtsstaatsschendingen in Europa, dan de Europeanen zelf. De Amerikanen legden zogeheten Magnitsky-sancties op aan corrupte Bulgaarse politici, gaven enkele Hongaarse corrupte politici een inreisverbod, en stuurden de FBI naar Europa om het

misbruik van spyware door Europese regeringen te onderzoeken. Het waren de Amerikaanse autoriteiten die het Griekse Novartis-corruptieschandaal voor de rechter brachten; niet de Europese.

### **De burger zoekt het maar uit**

De Commissie is de “Hoedster van de Verdragen” en moet zorgen dat de Europese wetten worden gehandhaafd. Naast die ‘publieke’ handhaving, is er ook ‘private handhaving’, wanneer burgers via de rechter zelf handhaving afdwingen. Er zijn talloze rechtszaken gevoerd door individuele burgers of maatschappelijke organisaties, die met een rechtszaak voor het Europese Hof van Justitie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, jurisprudentie hebben geschapen van groot strategisch belang. Bijvoorbeeld over LHBTI-rechten van koppels en hun kinderen, over het recht op inzage van overheidsdocumenten, over het recht op asiel, over gelijke pensioenrechten voor vrouwen, over het recht privacy, en nog veel meer. Deze jurisprudentie is bindend voor de lidstaten, en moet de lidstaten dwingen hun beleid of hun praktijk aan te passen. Maar als de lidstaten simpelweg weigeren om de uitspraken van beide Hoven uit te voeren, is het aan de Europese Commissie om toe te zien op naleving. Echter, ook op dit vlak onttrekt de Commissie zich aan haar plichten, aangezien het in veel gevallen gaat om zeer gevoelige politieke kwesties, waar de Commissie geen trek heeft in een confrontatie met de lidstaten. De Commissie speelt de bal dan gewoon terug naar de burgers die de klacht hadden ingediend. Zo is er bijvoorbeeld de zaak van de Roemeen Adrian Coman, die in België was getrouwd met zijn Amerikaanse echtgenoot. Ze verhuisden vervolgens naar Roemenië, waar de overheid weigerde hun huwelijk en de bijbehorende rechten te erkennen. Coman stapte naar de nationale rechter, ging in beroep bij het Europese Hof, en kreeg na zo’n vijf jaar procederen gelijk van het Europese Hof. Maar de Roemeense overheid weigert botweg de uitspraak uit te voeren. In plaats van de Roemeense regering aan te spreken, stelt de Commissie dat Coman dan maar opnieuw naar de

rechter moet stappen. De Commissie stelt in zulke gevallen steeds dat haar handhavingstaak niet gaat over individuele zaken. Dat staat echter nergens in de Verdragen, dus de Commissie interpreteert haar taken bewust zo beperkt mogelijk. En schuift het handhaven van EU recht af op de burgers.

Deze voorbeelden illustreren hoe de bestuurlijke inrichting van de Europese Unie bepalend is voor hoe de regels worden nageleefd. Een onafhankelijke Europese Commissie is veel strenger dan een intergouvernementele Commissie. De Europese Commissie heeft volledige discretie om te beslissen of ze wel of niet een inbreukprocedure start als een lidstaat de wet overtreedt, hoe lang die procedure kan duren (soms vele jaren), en of de Commissie een lidstaat al dan niet voor het Europese Hof van Justitie sleept. Juist omdat de Commissie onbeperkte macht heeft om de wet te handhaven tegenover de lidstaten, is het cruciaal dat de Commissie volledig onafhankelijk is van diezelfde lidstaten. De Commissie kan niet tegelijkertijd optreden als dienaar en handhaver. Die rollen zijn incompatibel.

### **Slaapwandelaars**

Er is een hardnekkige weigering onder Europese leiders om de werkelijkheid recht in de ogen te kijken, en de Europese Unie aan te passen en toe te rusten voor de nieuwe wereld. We lijken elke nieuwe crisis of turbulentie te zien als iets tijdelijks, waarna alles weer terug gaat naar het oude normaal. We slaakten allemaal een zucht van verlichting toen Trump in het Witte Huis werd afgelost door Biden. We leunden weer comfortabel achterover in de peluw van de trans-Atlantische relatie. Het kwam ons maar al te goed uit dat Biden aan het roer zat toen de oorlog in Oekraïne uitbrak. Zonder de steun van de VS was Oekraïne al ingelijfd door Rusland. De luid beleden Europese solidariteit, met de vele likes op social media, bezoeken van Europese toppolitici en blauw-gele vlaggetjes ten spijt. Er is oorlog op ons continent, maar bijna tachtig jaar na

de Tweede Wereldoorlog, en na zeventig jaar Europese integratie, zijn we voor onze eigen veiligheid nog steeds afhankelijk van de Verenigde Staten. Europese defensie organiseren met zeven-en-twintig veto's werkt niet. Het argument van nationale soevereiniteit klinkt hol, nu geen enkele lidstaat zelf in staat zou zijn de veiligheid van de eigen burgers te garanderen.

We sussen onszelf in slaap met de gedachte dat het tijdperk-Trump voorbij is en het maar een nare droom was. Wie naar de peilingen in de VS kijkt, moet concluderen dat er een gerede kans is dat Trump terugkeert. Zelfs als hij niet wordt gekozen, dan zal hij in elk geval een zeer forse invloed hebben op de Amerikaanse politiek en de internationale positionering van de VS. Daar gaat Europa hoe dan ook mee te maken krijgen. Als Europa niet haar eigen plan trekt, leggen we ons lot in handen van de Amerikaanse kiezers.

### *China*

Ook China gaat ons nog hoofdbrekens kosten. Ondanks alle grote woorden over strategische autonomie en het verminderen van de afhankelijkheid – *de-risking* – is de werkelijkheid dat Europa in hoge mate afhankelijk is van China, en dat voorlopig ook gaat blijven, tenzij we bereid zouden zijn ons consumptiepatroon met pakweg een halve eeuw terug te draaien. De heldere boodschap van Von der Leyen bij haar bezoek aan China was welkom, maar de geloofwaardigheid van de EU wordt volkomen ondergraven als vervolgens de leiders van twee grote lidstaten met een heel andere boodschap naar China afreizen.

### *Afrika*

Terwijl Europa Afrika negeert of het hooguit beschouwt als een problematische achterbuur, zijn Rusland en China al decennia hun invloed op het continent aan het uitbouwen, niet in de laatste plaats met het oog op kostbare grondstoffen. Europa heeft een goede band met Afrika nodig op heel veel terreinen: energie, klimaat, migratie,

handel, grondstoffen, voedselvoorziening, en zo meer. Von der Leyen heeft vanuit de Commissie een nieuwe oriëntatie op Afrika gegeven, maar veel lidstaten oude bilaterale – vaak koloniale – banden fietsen daar gerust door heen. Vanuit de Europese Raad lijkt er weinig aandacht. De verhoudingen tussen Europa en Afrikaanse landen zijn moeizaam als het gaat over klimaatinspanningen en wie de kosten daarvan op zich gaat nemen. Tot ergernis van Europa kiezen Afrikaanse landen geen partij in de oorlog met Oekraïne, wat niet verwondert als die landen door de oorlog ineens afgesneden zijn van graantoevoer. Andersom wil Europa dat Afrikaanse landen zich inspannen om de migratie af te remmen. Daarbij knijpt Europa de ogen stijf dicht voor mensenrechtenschendingen en corruptie. Tot zover Europese autonomie.

### **Wat stampen we lekker samen**

Er worden mooie, en ook wel behartenswaardige woorden gesproken over strategische autonomie en Europese soevereiniteit. Maar in werkelijkheid blijft alles stil staan. Er worden hooguit muizenstapjes gezet in de richting van meer gezamenlijke Europese actie. Zelfs de urgentie van een aanstaand offensief in de oorlog in Oekraïne kon de lidstaten niet afhouden van onderling gekrakeel en nationaal egoïsme. De oproep van Hoge Vertegenwoordiger Borrell aan de lidstaten om oorlogsschepen te sturen voor patrouilles in de Straat van Taiwan, klinkt ronduit potsierlijk in het licht van de Europese intergouvernementele onmacht.

De wereld is in transitie. Maar in de Europese Raad zien we niet het minste teken van vooruitdenken. Terwijl hij druk bezig is zich te bemoeien met allerlei zaken buiten zijn bevoegdheid, laat de Europese Raad juist dat ene na waar hij wel bevoegd voor is: grote strategische lijnen uitzetten. Zo slaapwandelt intergouvernementeel Europa een ongewisse toekomst tegemoet.

De EU moet volgens de Franse president een derde pool worden in een multipolaire wereld. Een 'strategisch autonome' geopolitieke speler met een eigen onafhankelijke koers, op hetzelfde niveau als China en de Amerikanen. Er zijn maar weinig leidende figuren in de EU die geen vorm van onafhankelijkheid op het wereldtoneel voor de EU zeggen te willen. Hoe sterk echter de noodzaak van een autonoom Europa ook wordt gevoeld, er is een grote blinde vlek voor de onmogelijkheid om daar te komen zonder de EU ingrijpend te hervormen. Zowel qua samenstelling, als qua institutionele opbouw. Oftewel: middels uitbreiding en verdragswijziging. Twee zaken die sterk met elkaar verbonden zijn en niet toevallig allebei uitblijven. Voor een nieuwe ronde toetredingen moest Europa een institutionele upgrade krijgen, en zo werd de EU met ieder verdrag werd een tikkeltje handelingsbekwamer. Bij de gedachte aan uitbreiding, decennialang ons sterkste geopolitieke instrument, breekt bij een aantal regeringsleiders het angstzweet uit. Als je het V-woord, verdragswijziging, laat vallen dan vallen ze zowat flauw. In beide gevallen verdwijnen alle geopolitieke praatjes als sneeuw voor de zon.

De verklaringen van nationale regeringsleiders, dat zij een geopolitieke Europese Unie willen, staan haaks op hoe intergouvernementeel Europa onderhuids is geworden. De wens om de Europese Commissie kort te houden is groter dan de wens voor strategische autonomie. Tijdens het Franse bezoek aan China, werd de meegereisde voorzitter van de Europese Commissie vrij gedachteloos op een zijpad gezet. Terwijl Macron zakendeals voor het Franse bedrijfsleven sloot met Xi, moest Von der Leyen genoegen nemen met een bescheidener plaats in het programma. Het zichtbaar ondermijnen van de autoriteit van de Europese Commissievoorzitter is niet bepaald dienstbaar aan het ideaal van een geopolitiek-autonome EU.

Macron is niet uniek wat dit gedrag betreft. Enkele maanden voor de episode in Beijing, sloot de Nederlandse premier Rutte in Washington D.C. een deal met de VS en Japan over de handel in machines die cruciaal zijn voor computerchippproductie. De Europese Commissie werd hierbuiten gehouden; het kleine Nederland ging solo onderhandelen met de Amerikaanse moloch en het grote Japan. Een kernonderdeel van de EU-plannen voor strategische autonomie, computerchips, was plots geen Europees belang maar toch weer een nationaal belang. De geopolitieke bewegingsruimte van onze gezamenlijke Europese Commissie werd niet vergroot, maar beknot.

Deze generatie Europese leiders wil graag met de grote jongens meedoen, maar laat na zelf hechter, groter en sterker te worden. Dezelfde Macron die een sterk Europa in de wereld bepleit, is slechts een lauwwarme fan van uitbreiding en de hervormingen die nodig zijn om een grotere EU te besturen. Frankrijk blijft de sterkste aanhanger van intergouvernementeel Europa. De droom die hij heeft voor een strategisch autonoom Europa begint niet bij nieuwe computerchipfabrieken, maar bij hem en zijn collega-leiders. Zolang zij vasthouden aan oude, vastgeroeste systemen en vooroordelen, komt die Europese autonomie er nooit en resteert enkel verlamming.





# Uitbreiding

Vooroordelen spelen de EU parten. Te beginnen bij het zelfbeeld. In de hoofden van veel politieke leiders in Europa, is de EU vooral een Noordwest-Europese Unie met enkele reservespelers in het Zuiden en Oosten. Dat het zwaartepunt van de Unie rap aan het schuiven is, zeker sinds de invasie van Oekraïne, jaagt hen eerder angst aan, dan dat het aanspoort na te denken over de toekomst van de EU. Bijvoorbeeld over hoe zowel huidige, als aspirant-lidstaten uit Zuid- en Oost-Europa het collectief versterken.

De tien lidstaten uit Midden- en Oost-Europa die toetraden in 2004, werden anderhalf decennium later nóg aangeduid als “nieuwe” lidstaten. Dat onderscheid was veel minder scherp bij eerdere uitbreidingen, zoals met Spanje en Portugal in 1986, of met Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995. Een opmerking zoals die van de Franse oud-president Jacques Chirac, die in 2003 verkondigde dat de Oost-Europese landen beter hun mond zouden houden, zal je niet meer horen, maar de houding van de “oude” lidstaten is neerbuigend gebleven, en de blik zeer exclusief Noordwest Europees. De openingszin van de “Europese Veiligheidsstrategie” uit december 2003, vlak voor de grote uitbreiding luidde: *“Europe has never been so prosperous, so secure nor so free. The violence of the first half of the 20th Century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history”*. Ik zal nooit de bittere reactie van mijn Poolse collega vergeten: *“Nou, wij hebben de tweede helft van die 20e eeuw toch een beetje anders beleefd”*. De muur van Berlijn mag dan zijn gevallen in 1989, het litteken van de deling van Europa door het IJzeren Gordijn blijft voelbaar. Zo zijn er samenwerkingsgroepjes van West-Europese lidstaten onderling, zoals de “Frans-Duitse as”, de Benelux of de Nordic Council. Anderzijds heb je groepjes van Midden- en Oost-Europese lidstaten, zoals de V4 (Visegrad Vier) of de Baltische

samenwerking. Wat ontbreekt is een Oost-West groepje, terwijl bijvoorbeeld de Baltische staten toch echt meer kaas hebben gegeten van de veranderende wereldorde dan de Benelux. De kennis en ervaring die nodig is om een geopolitieke strategie uit te zetten zit op sommige vlakken meer in Tallinn en Warschau dan in Den Haag.

## **B-landen**

Oostelijke lidstaten worden ook buiten de Europese ‘top jobs’ gehouden. Zelfs twintig jaar na die grote uitbreiding van 2004-2007 zijn de meeste Europese top jobs nog steeds in handen van de “oude” landen. In 2019 werd er haastig nog een derde (!) ‘*executive vice president*’ uit Letland in de Europese Commissie benoemd, nadat de voorzitter en de eerste twee vicevoorzitters uit West-Europa bleken te komen. Veel ernstiger nog is dat Bulgarije en Roemenië buiten de Schengenzone worden gehouden, ondanks dat ze aan alle voorwaarden voldoen. Onacceptabele discriminatie die doelbewust in stand wordt gehouden, vooral om het eigen electoraat te bedienen. Lidstaten uit Midden- en Oost-Europa worden kortom nog te vaak behandeld als eerstejaars studenten die zich moeten bewijzen.

Hoewel de toetreders uit-2004 de eerste jaren nog een beetje verlegen de kat uit de boom keken, met uitzondering van types als Orbán, is in het dagelijks politieke werk het verschil tussen “nieuw” en “oud” aan het slijten, en daarmee verschuift langzaam het zwaartepunt van de EU oostwaarts. De oorlog in Oekraïne heeft de positie van de Oost-Europese lidstaten versterkt. De Estse Premier Kallas werpt zich succesvol op als politiek leider in de nieuwe situatie. Polen is inmiddels een van de belangrijkste spelers.

De oude breuklijnen vervagen soms op onverwachte manieren. In de eerste jaren na de 2004 uitbreiding, kregen de nieuwe lidstaten al snel de reputatie dat homohaar er diep en onuitroeibaar geworteld

was. Maar in 2022 was Slovenië het eerste land in Midden-Europa waar het huwelijk is opengesteld voor paren van gelijk geslacht, en Estland zal naar verwachting binnenkort volgen. Waar de fysieke stenen muur van Berlijn al jaren geleden werd afgebroken, heeft Slovenië de laatste steen uit de onzichtbare muur gesloopt. Laten we hopen dat ook de vooroordelen over Oost-Europa op dezelfde wijze gaan verdwijnen.

Het lijkt alsof de oostwaartse uitbreiding van de EU pas twintig jaar na dato daadwerkelijk is geland in het bewustzijn van veel burgers. Dat is mede te wijten aan de nationale leiders die hebben nagelaten om hun burgers mee te nemen in een radicaal veranderende EU. Nog altijd steken ze geen vinger uit om draagvlak te scheppen voor de hervormingen die broodnodig zijn om de EU in het licht van de veranderingen handelingsbekwamer te maken en al helemaal niet voor eventuele verdere uitbreiding van de EU.

### **Uitbreiding; nu!**

De dubbele standaard gaat problemen opleveren. Verdere uitbreiding van de EU zal sneller komen dan men denkt. In 2022 werd ongekend snel de kandidaatsstatus toegekend aan Oekraïne. Ook Premier Rutte – niet bekend als groot fan van EU-uitbreiding – steunde dat. De regeringsleiders dachten waarschijnlijk stilletjes dat het toetredingsproces toch decennia zou gaan duren, zodat tegen de tijd dat de heikele vraag van daadwerkelijke toetreding zich zou voordoen, zij allang met pensioen zijn. Wie de beelden van de oorlog ziet, snapt echter dat we echt niet van de Oekraïners kunnen verwachten dat ze nog een generatie langer in de wachtkamer gaan zitten. Noch dat ze zich onderwerpen aan het arbitraire proces van goedkeuring door de lidstaten. Ja, er zijn technische criteria op papier, maar de beoordeling wordt net als alle andere onderwerpen gedreven door interne politieke overwegingen van de EU-lidstaten.

De zogeheten “Kopenhagen Criteria” voor toetreding stammen uit 1994, toen de EU, en eigenlijk de hele wereld er volstrekt anders uitzagen. De hoeveelheid wetgeving, waar toetredende lidstaten aan moeten voldoen, is oneindig veel groter dan in 1994. Er is altijd wel een puntje te vinden waar een kandidaat niet aan voldoet. Er is altijd wel een reden te vinden voor een van 27 lidstaten om te blokkeren, al naar gelang hoe hun pet staat op enig moment. Het doel van uitbreiding is toetreding van een land. Het proces daar naartoe moet zó worden ingericht dat dat zo snel en goed mogelijk wordt bereikt. Oekraïne heeft aangegeven binnen twee jaar lid te willen zijn van de EU. Dat is wellicht aan de optimistische kant. Maar anderzijds is het net zo onrealistisch te denken dat we het nog twintig jaar kunnen uitstellen. Anno 2024 voldoet de procedure uit 1994 niet meer. Toetreding moet sneller. Niet door de lat lager te leggen of de criteria af te zwakken, maar bijvoorbeeld door stapsgewijze, gefaseerde toetreding. Daarvoor moet het proces ingrijpend worden gemoderniseerd. De fictie, dat uitbreiding een strikt technocratisch proces met afvink-lijstjes is, moet dringend van tafel. Uitbreiding van de Europese Unie is altijd een politiek-strategische keuze geweest. Moskou en Beijing begrijpen dit al heel goed, maar Den Haag en Parijs wegen interne politiek domweg zwaarder dan geopolitiek. Wie klein denkt, blijft klein.

Uitbreiding van de Unie is een cruciaal onderdeel van de geopolitieke ambitie. De EU-lidstaten schuiven deadlines voor toetredingen letterlijk decennia vooruit, terwijl de strategische noodzaak van uitbreiding van de Unie vandáág als deadline heeft. Spoedige uitbreiding is in ons eigen belang. Rusland probeert Oekraïne op dit moment letterlijk met geweld te annexeren, en probeert met de andere hand landen, zoals Servië, te paaien om zijn invloedssfeer te vergroten en verdiepen. Landen op de westelijke Balkan zitten al zó lang in de wachtkamer, dat ze een gemakkelijke prooi worden voor de charmes van Poetin of Xi. Uitbreiding is van transformerend instrument stilletjes aan een achilleshiel

geworden – dankzij het ingebouwde onvermogen van de Europese Raad om overeenstemming te bereiken.

Dat brengt ons bij het laatste punt. De Europese Unie moet zelf ook klaar zijn voor verdere uitbreiding. Tegenstanders van uitbreiding stellen uitbreiding uit, met de smoes dat eerst bestuurlijke hervormingen nodig zijn. Laten zij nou net zelf ook diegenen zijn die bestuurlijke hervorming tegenhouden. Een hoogst cynische patstelling die doorbroken moet worden. Het feit dat Europa niet kan uitbreiden is een symptoom van de diepere problemen. De intergouvernementele methode werkt voor EU27 al niet meer, laat stáán voor een toekomstige EU35. Beeld je eens in dat de toetreding van Oekraïne inderdaad werkelijkheid wordt. Dan komt Volodymyr Zelensky als regelrechte oorlogsheld zijn zetel innemen in de Europese Raad. Een dynamische figuur die strijd voert met het Poetinisme, voegt zich bij het verkalkte gezelschap Europese leiders waarvan een aantal zelfs lessen trekt uit het Poetin-model. Een pessimistische blik op dit scenario is dat hij zich zal afvragen of dit nou de club is waar hij bij wil horen. Een optimistisch scenario is dat het zwaartepunt binnen de EU zo stevig verschuift dat de boel eindelijk in beweging komt. Laten we hopen op het laatste.



# Het V-woord

Nationale regeringen verzetten zich fel tegen een Verdragswijziging. Ze doen alsof dat een onnodige afleiding van belangrijke zaken is. Een speledingetje voor drammerige eurofielen, die niet willen begrijpen dat er toch echt dringender zaken zijn. Op grond van de weigering van de regeringen om zelfs maar over Verdragswijziging te spreken, zou je denken dat de regeringen dus dik tevreden zijn met het Verdrag. Maar in de praktijk schenden ze steeds vaker zonder blikken of blozen de Verdragen, of regelen de zaken simpelweg buiten de Verdragen om. Ze noemen dat “pragmatisch”, maar zwijgen over het feit dat ze buiten de regels om gaan. Alsof de EU Verdragen slechts een vrijblijvend richtsnoer vormen, in plaats van een bindend constitutioneel kader voor de democratische instellingen.

## De regels buigen

Kennelijk bieden de huidige Verdragen dan toch niet voldoende basis voor de wensen van de nationale regeringen. En daarnaast hebben ze een broertje dood aan die lastige openbaarheid van bestuur en democratische controle waarmee de reguliere wetgevingsprocedures gepaard gaan. Afspraken buiten de Verdragen om vallen natuurlijk niet onder toezicht van Parlement, Rekenkamer, Hof van Justitie, Europees OM, de Ombudsman, en diverse toezichthouders op gegevensbescherming, staatssteun of milieuregels. Maar ook binnen de regels kiezen de regeringsleiders liefst voor de procedure die het Europees Parlement buitensluit.

Als de Verdragen dus niet meer voldoen voor de wereld van nu, als Europees beleid blijkbaar niet meer gemaakt kan worden binnen die Verdragen, zou het voor de hand liggen dat de regeringsleiders ze zouden willen aanpassen. Maar blijkbaar komt het hun beter uit om de status quo te houden. Zoiets zou op nationaal niveau

to hevige protesten leiden, maar op Europees niveau komen regeringsleiders ermee weg omdat de meeste burgers – en ook politici en bestuurders – zó weinig kennis hebben van de Europese Verdragen, dat niemand het in de gaten heeft als de lidstaten een heel eigen interpretatie van de regels hanteren.

Zelfs het Europees Parlement is timide. In december 2020 werd, na een jarenlange onderhandeling een Verordening aangenomen waarmee respect voor de rechtsstaat een voorwaarde werd voor het ontvangen van EU-subsidies. Het Europees Parlement had daar lang voor gestreden, maar de regeringen hadden er weinig trek in. De versie die werd aangenomen was weliswaar zwakker dan het Parlement had gehoopt, maar nog steeds een grote sprong voorwaarts voor het beschermen van de rechtsstaat. Echter, de regeringsleiders namen tegelijkertijd op hun Europese Raadstop een verklaring aan, waarin de Europese Commissie allerlei instructies kreeg over hoe de Verordening toegepast zou moeten worden. Daarmee ging de Europese Raad volkomen zijn boekje te buiten. Het Europees Parlement had de Europese Raad voor de rechter moeten slepen om deze flagrante schending van het Verdrag, maar het weifelde en treuzelde tot de deadline voor het indienen van de klacht gepasseerd was. In plaats daarvan diende het Parlement bij het Europese Hof van Justitie een klacht in tegen de Europese Commissie, op de veel zwakkere grond van “nalaten te handelen”, plichtsverzuim zeg maar. Zoals wel vaker had de politieke top van het Europees Parlement niet veel trek in een confrontatie met Europese Raad en Commissie, en de zaak tegen de Commissie werd door de conferentie van fractievoorzitters stilgetjes ingetrokken, zonder dat de leden daarover werden geïnformeerd. Het Parlement was ook timide en bangelijk en weigerde zich aan te sluiten bij een rechtszaak die was aangespannen door vier Europese rechtersverenigingen, die de goedkeuring van het Poolse herstelplan (de basis voor het ontvangen van Europese miljardensubsidies) aanvechten voor het Europese Hof van Justitie.



## **Verdrag voor vroeger**

De losse omgang met de Verdragen komt enkelen dus wel goed uit, maar toont wel aan dat de Verdragen uit de pas lopen met de werkelijkheid. Het Verdrag van Lissabon, dat van kracht is sinds 2009, werd aangenomen in 2007, na een heronderhandeling toen een eerdere versie in 2005 werd afgewezen in referenda. Dat voelt nog relatief recent, maar de werkzaamheden voor dit Verdrag waren al gestart in December 2001. De EU bestond op dat moment uit vijftien lidstaten, waarvan er één inmiddels de EU heeft verlaten. Dertien van de huidige lidstaten zaten nog in de wachtkamer. Er werd nog betaald met marken, guldens, en drachmes, want de euromunten en biljetten moesten nog worden ingevoerd. De aanval op de Twin Towers vond drie maanden daarvoor plaats, maar Lehman Brothers en de bankencrisis, Russische invallen in Georgië, de Krim en Oekraïne, Brexit en de covidpandemie moesten allemaal nog gebeuren. Europa was nog veilig in de oksel van de Verenigde Staten genesteld, de verkiezing van Trump was nog ver achter de einder. Het internet was nog maar juist zo'n zes jaar gemeengoed, en de iPhone zou pas in 2007 verschijnen. Het behoeft geen betoog dat een Verdragstekst die in die periode werd uitgewerkt, anno 2023 dringend aan een upgrade toe is.

De uitkomst van de Conferentie over de Toekomst van Europa, waarin een jaar lang burgers discussieerden en voorstellen uitwerkten, laat ook duidelijk zien dat er behoefte is aan vernieuwing. Het is meer dan spijtig dat de lidstaten en de Commissie de voorstellen van die Conferentie onder in een lade hebben laten verdwijnen. Het was de Europese Raad zelf die had bedacht om aan de burgers te vragen wat ze eigenlijk wilden met Europa, maar blijkbaar bevielen de antwoorden niet.

Het is zorgelijk dat de bestuurlijke herinrichting van Europa nu exclusief in handen is van personen die juist belang hebben bij de status quo. Die geen belang hebben bij een sterkere tegenmacht. Ze

maken de burgers wijs dat ze in intergouvernementeel Europa – het Europa van de natiestaten – de meeste macht hebben. Maar dat klopt niet. De getrapte democratie geeft geen macht aan burgers, maar aan de tussenpersoon: de nationale regeringsleiders. Tijd dat burgers zelf het heft in handen nemen. Bestuurlijke hervorming is geen saai verhaal, maar wezenlijk voor de verhouding tussen de burger en de Europese overheid. En we mogen de discussie niet overlaten aan Eurosceptici en nationalist, die zijn niet voor niets de favoriete bedrijfspoezels van het Kremlin of de Trump Tower.

# Europese democratie: een nieuwe balans

Als het gaat over institutionele hervormingen, wordt al snel gesproken over nieuwe bevoegdheden voor het Europees Parlement, vooral het recht van wetgevend initiatief. Het is zeker nodig dat het Europees Parlement meer bevoegdheden krijgt, maar het is niet voldoende om alleen de rol van het Parlement als wetgever te versterken. Het is het Europees Parlement als tegenmacht, als democratische waakhond, dat moet worden versterkt.

## Balans brengen

Het gaat niet om de rol van het Europees Parlement op zich, maar om de machtsbalans tussen de instellingen. Er wordt vaak betoogd dat het traditionele Trias Politica model niet op de EU toegepast kan worden. De EU is geen staat, zo gaat het argument, maar een “sui generis” entiteit, een politieke eenheid in een geheel eigen categorie. Dat mag zo zijn, maar de elementaire principes van een democratie blijven onverkort geldig. Hervormingen moeten ertoe leiden dat deze principes tot uitdrukking komen in de institutionele opbouw van de EU. Sommige hervorming vergen een verdragswijziging, maar ook zonder dat kan er veel gedaan worden om het evenwicht tussen de instellingen te herstellen. Sommige hervormingen kan het Europees Parlement afdwingen door zijn bevoegdheden als hefboom te gebruiken, met name aan het begin van de nieuwe termijn, als de vertrouwensstem van het Parlement vereist is voor de installatie van de Commissievoorzitter en de rest van het college.

Allereerst moet de verhouding tussen het Parlement en de Europese Commissie worden herzien. De Europese Commissie als college legt rekenschap af aan het Europees Parlement, aldus Artikel

17 van het huidige Verdrag. Maar in de praktijk blijkt het lastig voor het Parlement om een echte tegenmacht te vormen en de Commissie ter verantwoording te roepen.

### **Spitzenkandidat**

In 2024 moet het Europees Parlement zich niet meer in het pak laten naaien door de Europese Raad, maar pal staan voor de Spitzenkandidat van zijn keuze, zoals in 2014. In principe is dat de kandidaat van de partij die als grootste uit de bus komt bij de verkiezingen, of de kandidaat die een alternatieve meerderheid weet te vormen. Hoe dan ook moet het Parlement eisen dat de Voorzitter van de Europese Commissie op een kieslijst voor de Europese Parlementsverkiezingen heeft gestaan, en campagne heeft gevoerd, zodat hij of zij bekend is bij het Europese publiek. Het is aan het nieuw gekozen Parlement in 2024 om hierover de rug recht te houden en geen kandidaten te aanvaarden die niet aan dit vereiste voldoen. Voor de lange termijn moet in het EU Verdrag worden geregeld dat alleen de uitslag van de verkiezingen bepaalt wie Commissievoorzitter wordt, niet de Europese Raad in een procedure die qua transparantie zelfs door de benoeming van de Paus wordt voorbijgestreefd.

Er zijn voorstanders van een rechtstreeks gekozen Commissievoorzitter. Dat zou van de Europese Unie een presidentieel systeem maken, en de balans tussen macht en tegenmacht, en de vraag van democratische verantwoording, nog verder vertroebelen. Dat lijkt me zeer onwenselijk. Beter is het om de democratische verantwoording van de Europese Commissie te verstevigen. De Commissie is onder het huidige EU Verdrag verantwoording schuldig aan het Europees Parlement, maar is tegelijkertijd lid van de Europese Raad. Dat is vanuit democratisch oogpunt een aberratie die bij de eerstvolgende verdragswijziging moet worden afgeschaft.

De band tussen Commissie en Parlement kan verder worden verstevigd door niet alleen aan het begin van de zittingstermijn te stemmen over de Commissie, maar ook nog eens halverwege de termijn. Dat houdt de Commissie scherp, en bewust van het feit dat ze geen blanco cheque krijgen voor vijf jaar, maar dat ze na twee-en-een-half jaar het vertrouwen opnieuw moet verdienen.

### **Europese Commissie inkrimpen**

Een andere cruciale hervorming staat eigenlijk al in het huidige Verdrag: de Commissie moet kleiner worden. In het Verdrag van Lissabon, aangenomen door de lidstaten zelf, staat dat het aantal Eurocommissarissen niet meer gelijk zal zijn aan het aantal lidstaten, maar twee derde daarvan. In EU27 zouden er dus achttien Eurocommissarissen zijn. In de kleine lettertjes van het Verdrag stond echter een achterdeurtje: de lidstaten konden met unanimiteit de clausule over een kleinere Commissie terugdraaien. Ze lieten er geen gras over groeien, en namen dat besluit toen de inkt op het Verdrag van Lissabon nog maar nauwelijks droog was. De meeste nationale regeringen zien een Eurocommissaris als een soort ambassadeur van nationale belangen. Sommige Commissarissen gaan zich daarnaar gedragen, hoewel het commitment aan de Europese Unie en strikte onafhankelijkheid een wettelijk vereiste zijn op grond van het Verdrag. Een kleinere Commissie zal onafhankelijker zijn van druk achter de schermen vanuit de lidstaten, terwijl de openbare verantwoording tegenover het Europees Parlement de overhand krijgt. Daarnaast is het systeem van één Eurocommissaris uit elke lidstaat niet meer vol te houden als de Unie verder gaat uitbreiden tot 35 lidstaten of meer. In de praktijk ontstaat een hiërarchie tussen “Zware” en “Junior” Commissarissen, die niet is voorzien in de Verdragen. In de huidige Commissie heeft dat de ‘presidentialisering’ van de Commissievoorzitter bevorderd. In plaats van zo’n geïmproviseerde en ondoorzichtige oplossing buiten de Verdragen om, moeten de

regeringsleiders besluiten om het Lissabon Verdrag eindelijk uit te voeren en de Commissie te verkleinen.

Een derde maatregel die de verhouding tussen Commissie en Parlement ingrijpend zal veranderen is de mogelijkheid om individuele Eurocommissarissen naar huis te sturen. Dit moet in de volgende Verdragswijziging worden geregeld. Maar tot dat moment moet het Parlement veel assertiever gebruik maken van zijn informele macht, en de overeenkomst met de Commissie over het wegsturen van een Commissaris als het Parlement daartoe oproept.

### **Rekenschap afleggen**

Bij de vertrouwensstemming over de volgende Commissievoorzitter in 2024 moet het Parlement concessies afdwingen bij de kandidaat, en die schriftelijk laten vastleggen. Onder die concessies moet zijn dat de Commissievoorzitter minstens een maal per maand naar het Parlement komt voor een Vragenuurtje, waar de parlementariërs alles op tafel mogen leggen, zonder de gebruikelijke strakke regie.

Ook moet het Parlement eisen dat de Commissie in antwoord op elk verzoek van het Europees Parlement tot wetgeving, ook daadwerkelijk een wetsvoorstel op tafel zal leggen. Von der Leyen beloofde dat tijdens haar kandidatuur voor het Commissievoorzitterschap, toen ze de stem van het Parlement nodig had, maar ze voegde er stiekem enkele voetnoten met voorbehoud aan toe, zodat in de praktijk de Commissie de initiatieven van het Parlement terzijde legt. Dit keer moet het zwart op wit worden vastgelegd, als keiharde voorwaarde voor een vertrouwensstem.

Bij een Verdragswijziging moet het Europees Parlement ook formeel het recht van wetgevend initiatief krijgen, zoals voor veel parlementen het geval is. Maar minstens net zo belangrijk is het recht van enquête, waarbij getuigen verplicht en onder

ede kunnen worden gehoord, en waarbij het Parlement recht van inzage heeft in vertrouwelijke stukken. Ook zonder deze bevoegdheden hebben parlementaire enquêtes van het Europees Parlement succes gehad, maar het vergde veel kunst- en vliegwerk. De enquête naar het misbruik van spyware, het gesjoemel met de metingen van dieseluitstoot van auto's, of onderzoek naar de inkoop van covidvaccins hebben veel opgeleverd, maar zouden eindeloos veel meer impact hebben als het Parlement volledige onderzoeksbevoegdheid had.

### **Een 'echte' begroting**

De manier waarop de Europese financiën zijn georganiseerd moet volledig op de schop. Het Europees Parlement moet volledige medezeggenschap krijgen over alle inkomsten en uitgaven. Geen aparte potjes meer die buiten de democratische controle van het Parlement vallen. De *seven year itch*-cyclus van de zevenjarenbegroting moet worden afgeschaft. De huidige opzet is fundamenteel ondemocratisch, aangezien de verkiezingen er geen enkele invloed op hebben. De begroting moet een normale jaarlijkse begroting worden, die in een openbaar debat door het Europees Parlement wordt besproken, geamendeerd en aangenomen, op basis van de politieke prioriteiten.

### **Echte Europese kieslijsten**

Wat betreft het Parlement zelf: het invoeren van transnationale lijsten, ook wel "Europese kieskring" moet nog vóór de 2024 verkiezingen worden geregeld. Technisch is dat mogelijk, maar de lidstaten hebben er geen trek in. Ook de Nederlandse Tweede Kamer was tegen, om onbegrijpelijke redenen. Nationale parlementen verliezen er niks bij, terwijl de kiezer erbij wint. Ook draagt het bij aan de onafhankelijkheid van de Europarlementariërs. Je zou zeggen dat Premier Rutte met zijn nieuwverworven Europese bevoegdheid zijn fractie in de Tweede Kamer kan overtuigen. Pro-

Europese partijen moeten nu ook actief campagne gaan voeren om dit voor de komende verkiezingen te regelen.

### **Europese Sheriffs**

Ook enkele minder bekende EU-organen moeten worden versterkt en hervormd om de democratie van de EU te versterken. Het Europees Openbaar Ministerie (EPPO) en Europol moeten supranationale operationele bevoegdheden krijgen in de hele EU en niet meer afhankelijk zijn van toestemming van nationale regeringen. Elke keer als nationale instanties zelf onderdeel zijn van onwettig en crimineel gedrag, stuit met name Europol op muren. Zo kunnen ze geen onderzoek doen en kunnen corruptie en misdaad met betrokken regeringsfunctionarissen of overheidsdiensten welig tieren. Zo zagen we dat bijvoorbeeld in Malta, Slowakije, Polen of Griekenland, corruptie en misdaad binnen eigen kring niet wordt aangepakt door politie en justitie. Europol werden vervolgens óók buiten de deur gehouden; iets vooral de schurken blij mee zijn. Dat gat moet worden gedicht. Het mandaat van EPPO moet worden uitgebreid met alle relevante soorten misdaad, inclusief o.m. milieudelicten, terrorisme, grensoverschrijdende ernstige misdaad, of het ontduiken van sancties. Europol moet zich ontwikkelen tot een Europese ‘FBI’, die optreedt tegen grensoverschrijdende misdaad.

### **De burger is de baas**

Er moet radicale openbaarheid van bestuur komen. De Europese Raad moet in het openbaar vergaderen en besluiten. Alle stukken van de besloten “triloog” onderhandelingen tussen Raad en Europees Parlement moeten openbaar worden (zoals overigens het Europese Hof van Justitie al heeft verordonneerd). Alle documenten van de EU-instellingen moeten in principe proactief online beschikbaar worden gemaakt. Elke EU-instelling moet een “Transparantie en informatie” functionaris aanstellen, op het hoogste management niveau. Het Europees Parlement moet



ook in eigen huis maatregelen nemen, niet in de laatste plaats na het *Qatargate*-omkoopschandaal.

Radicale transparantie moet ook gelden voor de uitvoering van Europese wetten die raken aan de grondrechten van burgers, vooral door ongebreideld gebruik van persoonsgegevens en kunstmatige intelligentie. Zoals geschetst is de controle van overheden over de burgers spectaculair toegenomen. Nu moet de controle van de burgers op de overheid op dezelfde spectaculaire wijze groeien, zodat er weer evenwicht is. De overheid moet weer “de dienaar” worden van de burgers, in plaats van “de baas”. Het Europese Handvest van de Grondrechten moet algemeen geldend worden, zodat nationale overheden zich niet meer kunnen verschuilen achter “subsidiariteit” om de rechten van burgers te beknotten.

*Et ceteram censeo abolendam esse Europaeum Consilium.*  
De Europese Raad moet terug naar zijn oude rol van informele bijeenkomst van regeringsleiders, om over strategische zaken te spreken. Zo niet, dan moet de Europese Raad tenminste een helder afgebakend institutioneel kader krijgen en aan dezelfde regels van transparantie en rekenschap worden onderworpen als alle andere democratische instellingen.



# Europees Demos

Een cruciaal ingrediënt van een democratie is natuurlijk het *demos*, het volk. En het eerste argument van eurosceptici is dat de EU geen demos heeft. Ze stellen dat Europa is opgebouwd uit zeven-en-twintig cultureel, linguïstisch en historisch homogene lidstaten, en dat een Europees Demos, met een gezamenlijke identiteit en publieke opinie, onmogelijk is. Nu is de aanname dat de lidstaten culturele monolieten zijn die al sinds het begin der tijden een nationale identiteit hebben, een fictie. De meeste lidstaten zijn intern zeer divers, op verschillende manieren. Sterker nog, de meeste van die staten waar tot voor kort, soms zelfs zeer kort, helemaal geen zelfstandige staat. Veel van die staten zijn tot stand gekomen door oorlog, verovering, afscheiding, of annexatie, dus niet bepaald aangedreven door de wil van het volk, van onderaf. Die nieuwe staten hebben hun identiteit als politiek construct van bovenaf opgelegd, door middel van nationale instellingen – leger, onderwijs, rechtspraak, sociale zekerheid-, door symbolen, helden en mythes, en niet in de laatste plaats door het opleggen van een dominante of eenheidstaal. De Europese talenkaart valt niet samen met de kaart van staten. Ook “natiestaat” is eigenlijk niet juist, aangezien staten en naties in heel veel gevallen niet samenvallen. Om over religie te zwijgen, die ook niet bepaald samenvalt met landsgrenzen. Het is ironisch dat EU-haters de Unie verwijten een eenheidsworst te zijn, aangezien het juist de nationale staten zijn die veelal met geweld de nationale identiteit hebben afgedwongen.

De Europese Unie heeft geen eigen helden, mythes, instellingen of taal. Sterker nog: het motto van de EU is “Eenheid in verscheidenheid”. De EU Verdragen hebben veel culturele en nationale minderheden juist gediend om hun rechten te beschermen.

Culturele homogeniteit is volstrekt geen voorwaarde voor het vormen van een politieke gemeenschap en een politieke identiteit. Juist in het digitale tijdperk blijkt het heel goed mogelijk om die gemeenschap te smeden, over de landsgrenzen heen, soms ook over de continentsgrenzen heen.

Denk aan Greta Thunberg, de onbetwiste leidster van een wereldwijde beweging van jongeren die zich zorgen maken over het klimaat. Of aan internationale, zelfs universele bewegingen als #MeToo, Black Lives Matter en #SheDecides. Zelfs tijdens de coronapandemie waren demonstraties tegen beperkende maatregelen geen nationaal verschijnsel, en de blokkades van anti-vaxx truckers duidelijk grensoverschrijdend georganiseerd.

Maar er zijn ook eerder voorbeelden, zoals de wereldwijde simultaan gehouden marsen tegen de inval in Irak, de protesten tegen het kapitalisme van Occupy Wallstreet en de Indignados, die werden vergezeld door de online acties van “Anonymous” met het masker van Guy Fawkes. Of de “Je suis Charlie” demonstraties in reactie op de terroristische moordpartij op de redactie van het Franse satirische blad Charlie Hebdo.

Steeds vaker worden wij als Europarlementariërs bestookt met pan-Europese petitieën voor of tegen de meest uiteenlopende onderwerpen, van het afschaffen van stierenvechten tot dieselnormen, van het behoud van de bijenstand tot protest over cryptomunten.

Juist de grote thema's van de afgelopen jaren – covid, oorlog, energie, inflatie, zorg, klimaat – zijn grensoverschrijdend en raken de burgers zeer rechtstreeks. Deze thema's kwamen aan bod in de grootste oefening van pan-Europese directe democratie tot dusver: de Conferentie voor de Toekomst van Europa.

Opvallend genoeg hebben juist de meest anti-Europese partijen zich zeer efficiënt pan-Europees georganiseerd. Dit geldt ook voor de ultra-reactionaire partijen en organisaties, die een zeer sterke gemeenschappelijke waarden gedreven politieke agenda hebben, doorgaans de terugkeer naar – kort samengevat – het patriarchaat. Ze hebben kennelijk geen last van de bovengenoemde taal- en cultuurbarrières.

Essentieel voor een politieke gemeenschap en Europese publieke ruimte zijn gezamenlijke media. In de afgelopen jaren zijn pan-Europese en internationale consortia van onderzoeksjournalisten sterk in opkomst. Zij vormen een zeer krachtige democratische controle op de macht, door diep te graven en misstanden bloot te leggen en aan de kaak te stellen. Zoals bijvoorbeeld financiële malversaties en belastingontduiking in de Panama Papers, Paradise Papers of LuxLeaks, het spyware schandaal in het Pegasus Project, of systematische pushbacks van vluchtelingen in het Lighthouse project. Steeds vaker werken grote nationale media samen in projecten, en publiceren hun bevindingen gelijktijdig. Journalisten vormen steeds vaker samenwerkingsverbanden, georganiseerd of bilateraal.

Ook berichten media steeds meer (zij het nog steeds mondjesmaat, en volstrekt niet in verhouding tot de non-stop coverage van de Amerikaanse politiek) over de politieke situatie in andere EU-lidstaten, ook de kleinere. Dat is belangrijk, aangezien politieke wijzigingen in de nationale politiek, automatisch een wijziging van de samenstelling van de Raad en de Europese Raad betekenen

Politieke partijen zijn Europees georganiseerd in politieke families, meestal een soort federatie van nationale partijen. De meeste daarvan zijn echter nauwelijks bekend, en zelfs het feit dat een nationale partij tot een familie behoort is meestal ook

onbekend. De enige politieke partij die als zodanig is gestart, is Volt. Volt heeft dezelfde structuur als de andere Europese partijen, maar omdat ze niet is gebouwd op bestaande nationale partijen, is er vanaf het begin een gezamenlijk programma, logo en herkenbare huisstijl. Bij de christendemocratische EVP, de sociaaldemocratische S&D en de Europese Groenen, vallen fractie in het Europees Parlement en Europese partij grotendeels samen, en ze trekken met één Spitzenkandidat naar de verkiezingen. Bij de liberale middenpartijen is het complex, aangezien de Renew Europe fractie is opgebouwd uit verschillende pijlers, waaronder de liberale ALDE partij en de Franse Renaissance partij van Macron. Maar over een gezamenlijke Spitzenkandidat is nog geen akkoord.

Goedbeschouwd is er een heel stevige basis voor een Europese politieke identiteit en gemeenschap, en dus voor de Europese democratie. Juist op het moment dat Europa een grote sprong moet gaan maken.

# Nawoord

Terugkijkend op meer dan zeventig jaar Europese integratie is en blijft de Europese Unie een indrukwekkend succes. Hele Europese regio's behoren tot de rijksten in de wereld. Welvaart en welzijn gaan hand in hand op een manier die wereldwijd inspireert. De vrede blijft bewaard en ondanks de evidente tekortkomingen is de EU een democratisch bolwerk in de wereld. Generaties die het andere uiterste hebben meegemaakt, de donkerste dagen van ons continent, zijn nog onder ons. Totalitaire repressie is voor veel EU-burgers een nog veel recentere herinnering. Er is een Tsjechische Eurocommissaris die politieke gevangene is geweest. De Franse vrouw die nu aan de top van de Europese Centrale Bank staat, werd geboren in een jaar dat vrouwen in Frankrijk niet eens zelf een bankrekening mochten openen. De premier van Luxemburg kon pas twee jaar nadat hij aantrad als regeringsleider trouwen met zijn echtgenoot.

De Europese Unie herbergt kortom veel om trots op te zijn. Hoe ongerust ik ook ben over een aantal heel serieuze tekortkomingen en zelfs bedreigingen, zal ik dit nooit uit het oog verliezen. Het is eerder andersom. Juist omdat er zo ontzettend veel is opgebouwd, is Europa het waard om voor te knokken. Voor een democraat in hart en nieren, is iedere tekortkoming in de eerste plaats een kans om de EU democratischer te maken. Het doel van dit boek is om mede-democraten op die kansen te wijzen. Het is in meerdere hoofdstukken aangehaald; de tijd voor fundamentele discussie over onze staatsinrichting is nu. In Nederland gaan we die ook niet uit de weg. De EU is dichterbij dan we denken en gaat over meer zaken dan we denken, dus we mogen het ons eigenlijk niet veroorloven om ervan weg te kijken. Ja, dat kost concentratie en energie. De Europese Unie is vaak een brij van afkortingen en instellingen. De Europese Raad, de Europese Commissie, het Europees Parlement;

de namen lijken op elkaar en het is allemaal gevestigd in 'Brussel'. Het helpt ook niet dat de EU doorgaans platgeslagen wordt door zowel politici, als door de media. Met iedere krantenkop die stelt dat 'Brussel' weer het en of ander wil, trek ik de haren uit m'n kop, maar dat is weinig productief.

Daarom dit boek, om aan te tonen dat er, onder alle afkortingen en Brusselse kantoorkolossen van glas en staal, een strijd om de macht gaande is. Een strijd tussen macht en tegenmacht, met de democratie als inzet. U, als EU-burger, bent de inzet. En over ruwweg een jaar, bent u áán zet. Dan zijn de Europese Verkiezingen. Het goede nieuws is: als u om deze verkiezingen geeft, dan zijn er meer medestanders dan bij voorgaande verkiezingen in 2014 en 2019. Meer Europeanen zijn voorstander van de EU. Nu is het zaak dat ze zich ook met de EU gaan bezighouden. Passiviteit is geen optie, zeker niet als de zittende macht actief en alert is. Er is al met al veel om voor te knokken.

De Europese Unie is *work in progress*, net als veel andere democratieën. Het feit dat er nog veel te verbeteren is, vraagt om actieve deelname van burgers en politieke partijen. Indien alleen regeringsleiders actief zijn, dan bepalen zij wat er gebeurt. Premiers en presidenten, die zonder al te veel bemoeienis hun gang kunnen gaan, verliezen u uit het oog. Dat mogen we niet laten gebeuren. De EU gaat door, omdat de EU ons beste antwoord is op de ontwikkelingen in de wereld. De vraag is of we als democratische burgers de handen aan het stuur hebben of niet. Het antwoord op die vraag, moet 'ja' zijn.

Brussel, 1 mei 2023