

Besluiten nemen of normen stellen?

De EU-voorzitterschappen tussen uitvoerende en wetgevende macht in een door crises belaagde Unie

Luuk van Middelaar¹

Nederland is het komende half jaar voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Bijna twaalf jaar na het vorige voorzitterschap van Nederland is de binnenlandse stemming met betrekking tot Europa veranderd, zo niet verzuurd. De elites van politiek en media in het land betonen zich zo betrouwbare vertolkers van het volkssentiment. Dat kan een van de redenen zijn dat de Nederlandse regering heeft gekozen voor een behoedzame opstelling in de publieke communicatie over de Europese verantwoordelijkheid die zij op zich gaat nemen. Er zijn echter ook andere redenen om de verwachtingen ten aanzien van het voorzitterschap te matigen, en die vormen de focus van deze bijdrage. Zij hebben te maken met cruciale veranderingen in het institutionele landschap van de Europese Unie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon eind 2009: het voorzitterschap van de Raad is minder belangrijk geworden dan het was.

1. Inleiding: een nieuw institutioneel landschap voor het voorzitterschap van de Raad

Het aanstaande Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie zal zich voltrekken onder heel andere omstandigheden dan de vorige keer, in de tweede helft van 2004. Bijna twaalf jaar later – en tien jaar nadat de Nederlanders een duidelijk ‘nee’ lieten horen bij het referendum over het Constitutioneel Verdrag uit 2005 – is de binnenlandse stemming in Nederland met betrekking tot Europa veranderd, zo niet verzuurd. Door deze trend te volgen hebben de elites van politiek en media in het land zich betrouwbare vertolkers van het volkssentiment getoond. Dat kan een van de redenen zijn dat de Nederlandse regering heeft gekozen voor een behoedzame opstelling in de publieke communicatie over de Europese verantwoordelijkheid die zij op zich gaat nemen.

Er zijn echter ook andere goede redenen om de verwachtingen ten aanzien van het voorzitterschap te matigen, en die vormen de focus van deze bijdrage. Zij hebben te maken met cruciale veranderingen in het institutionele landschap van de Europese Unie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon eind 2009, waarvan de eerste tekenen al eerder konden worden ontwaard. Eenvoudig gezegd: het voorzitterschap van de Raad is minder belangrijk geworden dan het was. In plaats daarvan trekken drie

niet-roterende voorzitterschappen nu het grootste deel van de publieke aandacht: die van de Europese Raad, de Raad Buitenlandse Zaken en de Eurogroep van de Ministers van Financiën van de eurolanden. Het strekt de Nederlandse regering tot eer dat zij deze veranderingen openlijk erkent en erop mikt een ‘dienende’ voorzitter te zijn.² We zullen analyseren hoe dit het beste kan worden gedaan.

Het nieuwe institutionele landschap moet worden begrepen tegen de achtergrond van het soort uitdagingen waarmee de Europese regeringen worden geconfronteerd. Ook op dit punt leven we sinds 2004 in een andere wereld. Als er één woord is dat het samenvat, is het wel ‘crisis’: de bankencrisis van 2007-2008, die overging in de eurocrisis van 2010-2013, de afgelopen zomer opnieuw opvlammend als een ‘Griekse’ crisis; een ineenstorting van de orde in de zuidelijke en oostelijke buurstaten van de Unie, met de Arabische lente van 2011, de Oekraïense crisis van 2014 en de implosie van Syrië en Irak; en deels als gevolg van dit laatste – op het moment dat dit artikel wordt geschreven – de buitengewone druk op de buitengrens in het Middellandse Zeegebied en de Balkan, die zich ontwikkelt tot een ongekende ‘vluchtelingen-crisis’ welke de vrijheid van verkeer binnen het Schengen-gebied bedreigt.

Deze crises, voor zover Europese regeringen ze gezamenlijk het hoofd willen bieden, vereisen en vereisen

beslissingen, dat wil zeggen een sneller type besluitvorming dan de Europese Unie heeft ontwikkeld voor de wetgeving van haar interne markt, waar het vooral gaat om *regelgeving*, om het vaststellen van normen. In de eurocrisis moesten bepaalde verreikende beslissingen waarmee grote sommen geld van de belastingbetalers waren gemoeid binnen een tijdsbestek van 48 uur worden genomen om 'de financiële markten te kalmeren'. Op zulke momenten was er geen tijd om volgens de normale operationele procedures te werk te gaan, geen tijd voor de sequentie waarin de Commissie eerst een verkennend Groenboek publiceert, vervolgens een consultatief Witboek en ten slotte een formeel voorstel, en voor de twee medewetgevers, de Raad van Ministers en het Europees Parlement, om tot overeenstemming te komen over een nieuw stuk regulatieve wetgeving, in twee of drie rondes indien nodig. Wanneer de uitzondering de regel wordt, is het tijd om systematischer conclusies te trekken uit deze omstandigheden.

Het nemen van besluiten is waar, ieder in hun eigen kring, de staatshoofden of regeringsleiders van de Europese Unie, de Ministers van Buitenlandse Zaken en de Ministers van Financiën van de eurolanden in zijn gespecialiseerd. Het is geen toeval, zo stelt dit artikel, dat precies deze drie leden van de 'Raadsfamilie' het afgelopen decennium een permanente voorzitter hebben verkregen. Zoals bekend heeft het Verdrag van Lissabon de Europese Raad een permanente voorzitter gegeven, een mandaat dat eerst door Herman Van Rompuy (2009-2014) is vervuld en sindsdien door Donald Tusk. Niet altijd wordt beseft dat het Verdrag hetzelfde deed voor de Raad Buitenlandse Zaken. Een gebruikelijke samenvatting van de taak van Federica Mogherini (en van haar voorgangster Lady Ashton) is te zeggen dat ze 'twee petten' op heeft: die van Hoge Vertegenwoordiger en die van vicevoorzitter van de Commissie, maar in feite heeft ze zelfs drie petten op. De derde is de pet van de voorzitter van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken. De Ministers van Financiën van de eurolanden gaven zichzelf in 2005 een permanente voorzitter, eerst Jean-Claude Juncker (2005-2013) en daarna Jeroen Dijsselbloem (afgelopen zomer herbenoemd voor de periode tot begin 2018).

Deze drievoudige stoelendans moet als een samenhangend patroon worden beschouwd. Het duidt op een *emancipatie van de uitvoerende macht* binnen de Unie, als gevolg waarvan de roterende Raad – van oudsher een unieke en schijnbaar onontwarbare kluwen van uitvoeren-

de en wetgevende functies – uiteindelijk vooral een *wetgevend lichaam* is geworden. Waar het voorzitterschap van de Raad een centrum voor planning en coördinatie van alle politieke activiteiten van de Unie placht te zijn, vervult het die taken vandaag de dag vooral nog voor de

Deze drievoudige stoelendans duidt op een emancipatie van de uitvoerende macht binnen de Unie

wetgeving en bepaalde vormen van beleidsvorming. In wezen is het een *manager van de 'wetgevende pijplijn'* geworden. Maar tegenwoordig wordt het niet-wetgevende werk steeds belangrijker voor het dagelijkse politieke werk in de Unie, zeker voor zover het zich afspeelt onder het toezien van het publiek.

Het onderscheid tussen het nemen van besluiten (met de snelheid van de uitvoerende macht) en het vaststellen van normen (met het geduld en de behoedzaamheid van een wetgever) wordt hier overdreven scherp getrokken, om redenen van helderheid. Deze twee activiteiten zijn uiteraard onderling verbonden, maar er ontwikkelt zich wel een subtiel samenspel. Het is van belang deze veranderingen in het achterhoofd te houden als we proberen te begrijpen welke rol het Nederlandse voorzitterschap van de Raad – of die van enig ander land – kan spelen.

In deze bijdrage zal ik kijken naar de betekenis van het huidige institutionele landschap voor het voorzitterschap van de Raad, met een blik op zowel de drie 'uitvoerende voorzitterschappen' (par. 2) als de 'wetgevende driehoek' (par. 3). Bij wijze van conclusie zal ik kort illustreren wat dit betekent voor het Nederlandse voorzitterschap, met het voorbeeld van het migratiebeleid (par. 4).

Een laatste opmerking vooraf bij wijze van disclaimer. Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op de persoonlijke waarnemingen van de auteur in Brussel (als adviseur van de eerste permanente voorzitter van de *Europese Raad* tussen 2010 en 2014), op eerder onderzoekswerk,³ en op gesprekken met veteranen uit de ambtenarij.⁴ In de academe

Auteur

1. Prof. dr. L.J. van Middelaar is hoogleraar Grondslagen en Praktijk van de Europese Unie en haar instellingen, aan het Europa Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Van 2010 tot 2014 was hij lid van de persoonlijke staf van de eerste vaste voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy. Hij is columnist van *NRC Handelsblad* en auteur van *De Passage naar Europa: Geschiedenis van een begin*, Groningen: Historische Uitgeverij 2009.

Dit artikel is oorspronkelijk in het Engels

geschreven en verschijnt binnenkort in: B. Steunenberg, W.J.M. Voermans & S.C.G. Van den Bogaert (eds.), *Fit for the Future? Reflections from Leiden on the Functioning of the EU*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016. De vertaling is van Menno Grootveld.

Noten

2. *Kamerstukken II* 2014/15, 34139, 1, p. 4 (Brief Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot 'Inhoudelijke voorbereidingen

Nederlands EU-voorzitterschap 2016', 28 januari 2015).

3. L. van Middelaar, *The Passage to Europe: How a Continent became a Union*, London and New Haven: Yale University Press 2013.

4. Speciale dank voor hun inzichten is verschuldigd aan de vroegere en huidige leden van het Secretariaat-Generaal van de Raad die als 'Redactioneel Comité' gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor P. de Boissieu et al., *National Leaders and the Making of Europe* London: John Harper 2015, met

name voormalig secretaris-generaal Pierre de Boissieu, plaatsvervangend directeuren-generaal David Galloway en Jim Cloos, directeur-generaal Christine Roger en voormalig plaatsvervangend directeur-generaal Jacques Keller-Noëllet, evenals aan Didier Seeuws, voormalig Coreper-I ambassadeur van België (onder meer tijdens het Belgische voorzitterschap van de Raad in 2011) en het voormalige hoofd van het Kabinet van de voorzitter van de Europese Raad (2012-2014).

mische literatuur zijn – op enige uitzonderingen na – de institutionele veranderingen in kwestie nog nauwelijks op waarde geschat.⁵ De auteur is zich er goed van bewust dat het onderscheid tussen ‘besluiten’ en ‘normen’ een subtiele behandeling verdient dan hier wordt geboden. De rol van de Raad bij de beleidsvorming blijft ook onderbelicht. Deze bijdrage is echter vooral bedoeld om verder nadenken te bevorderen, evenals nader onderzoek naar de constitutionele aard van de Europese Unie en de zich ontwikkelende relaties tussen zijn ‘branches of government’.

2. Drie uitvoerende voorzitterschappen

De Europese Raad

Voor het roterende voorzitterschap van de Raad is de belangrijkste verandering na Lissabon de aanstelling van een permanente voorzitter voor de Europese Raad. Dit heeft gevolgen voor de publieke zichtbaarheid van de taak en voor de interne werking van het hele systeem van de Europese Unie.

Wat de Europese Raad betreft volstaat het hier te zeggen dat – als de elite-club van de staatshoofden of regeringsleiders van iedere lidstaat, samen met de voorzitter van de Commissie en de eigen voorzitter – dit de hoogste *politieke* instelling en de gevestigde bron van gezag binnen de machinerie van de EU is. De Europese Raad bepaalt in veel kwesties de beleidsrichting, stippelt de verdere ontwikkeling van de Unie uit en behandelt economische en politieke crises en andere zaken die de gezamenlijke aandacht van de Europese leiders vergen. De toppen vinden achter gesloten deuren plaats, in een zeer besloten setting, om open gesprekken tussen de leiders mogelijk te maken. Om de vergadertafel zitten dan uitsluitend regeringsleiders, terwijl er verder slechts zes hoge ambtenaren in de ruimte aanwezig zijn. (Tijdens vergaderingen van de gewone Raad van ministers kan één minister al een uit zes personen bestaande delegatie bij zich hebben, wat er bij de huidige Unie van 28 lidstaten toe leidt dat soms meer dan 150 mensen in de zaal aanwezig zijn.)

De Europese Raad bestaat uit staatshoofden of regeringsleiders.⁶ Sommige lidstaten worden vertegenwoordigd door hun president, andere door hun premier. We kunnen een vuistregel formuleren, die in de context van de huidige analyse veelzeggend is: binnen de Europese Raad tref je in de regel het politieke hoofd van de uitvoerende macht van iedere lidstaat aan. Daarom de president en niet de premier van Frankrijk, de bondskanselier en niet de bondspresident van Duitsland, de premier en niet de koningin van Groot-Brittannië, enz. (In landen met een semi-presidentieel regime, zoals Finland, Polen of Roemenië, was minder duidelijk wie aan de Europese toppen zou moeten deelnemen, maar is er in de loop der tijd een min of meer stabiele keuze uit de bus gekomen.) Het mag geen verrassing zijn dat een bijeenkomst van 28 uitvoerende leiders – of 29, als je de voorzitter van de Commissie erbij optelt, die binnen het raamwerk van de Brusselse instellingen ook een soort hoofd van de uitvoerende macht is – een uitvoerend lichaam blijkt te zijn. Hoewel het in EU-kringen taboe is om het woord ‘regering’ te gebruiken, geldt toch: als er in het systeem zoiets bestaat als een ‘Europese regering’, dan is dat de Europese Raad. Binnen de Unie is dit het enige orgaan met volle uitvoerende

functies en bevoegdheden, en met de minste beperkingen. Dit is in politieke zin zo, omdat alle leden verondersteld worden thuis de ‘politieke baas’ te zijn, en dus in staat eigen regering en parlement te binden aan Europese besluiten. Het is ook *institutioneel* zo, omdat de kring van

Als er in het systeem zoiets bestaat als een ‘Europese regering’, dan is dat de Europese Raad

presidenten en premiers in noodgevallen buiten het formele raamwerk van het EU-verdrag kan treden (anders dan de twee uitvoerende voorzitterschappen op ministerieel niveau) en kan optreden als een informele bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, om onbekend terrein te betreden. De Europese Raad vervult deze functies al sinds zijn oprichting in de jaren zeventig; zijn recente betrokkenheid bij zaken als de eurocrisis en de sancties tegen Rusland hebben zijn leidende rol en uitvoerende verantwoordelijkheid bevestigd.

Het voorzitterschap van de Europese Raad placht te roteren. Voor veel individuele Europese premiers en presidenten tussen 1975 en 2009 was het voorzitten van een of twee toppen een unieke gelegenheid om hun politieke talenten op een groter podium dan dat in eigen land te etaleren. Het bood nationale leiders de kans gebeurtenissen vorm te geven, indruk te maken op hun collega’s met hun onderhandelingsbekwaamheid, en te stralen voor hun thuispubliek. Europese toppen trekken vanouds zo’n 1500 journalisten, méér dan enige andere EU-vergadering. Tot 2003 waren bijeenkomsten van de Europese Raad deels een ‘rondreizend circus’; een afsluitende top van een voorzitterschap werd dikwijls gehouden op een prestigieuze historische plek – tot de beroemde voorbeelden behoren de top van Fontainebleau (in een koninklijk jacht-slot) en de top van Milaan (in een Renaissance-castello). Voor Nederland is de top van Maastricht van 1992, waar het Unieverdrag werd voltooid onder voorzitterschap van premier Ruud Lubbers, belangrijk. Met het afschaffen van het roterende systeem zijn deze symbolische ‘prijzen’ voor regeringsleiders verleden tijd.

In praktische termen betekent dit dat van alle leden van de Nederlandse regering premier Mark Rutte in zekere zin het minste werk te doen zal hebben dat met het voorzitterschap samenhangt. Anders dan zijn vijf voorgangers, van premier Joop den Uyl (1973-1977) tot premier Jan-Peter Balkenende (2002-2010), zal hij geen Europese top voorzitten en geen buitenlandse leiders ontvangen uit naam van Europa. Dat zijn de verantwoordelijkheden van Donald Tusk. Misschien kan het Rutte, een pragmatisch man, weinig schelen. Niettemin heeft de voorganger van Tusk mij eens verteld hoe, bij de aanvang van het nieuwe systeem, meer dan één regeringsleider van het land dat het in aanzien gedaalde roterende voor-



zitterschap in handen had gekregen zich bij hem had beklaagd dat hij of zij er geen 'zichtbaarheid' aan over had gehouden. (Zoals bekend staat zichtbaarheid in de hedendaagse gemediatiseerde politiek gelijk aan zuurstof.)

Tijdens vergaderingen van de Europese Raad zal Rutte wel de andere regeringsleiders inlichten over het werk in de wetgevende Raden die door 'zijn' ministers worden voorgezeten, waardoor hij een formele schakel tussen beide fora kan vormen. Uit hoofde van het voorzitterschap van de gewone Raad zal hij vóór een top ook coördinatievergaderingen houden met de voorzitters van de Europese Raad en de Commissie. De premier blijft uiteraard ook verantwoordelijk voor de totale coördinatie van het werk van zijn regering, inclusief dat voor het voorzitterschap. Ook al zal zijn bekendheid in de Unie er niet bijster veel op vooruitgaan, in eigen land zal hij wor-

den geprezen als de zaken goed gaan, maar de schuld krijgen als het misgaat.

Dankzij een rol in de voorbereidingsfase heeft het roterend voorzitterschap toch enige invloed op wat er tijdens Europese toppen gebeurt. De Nederlandse Minister voor Buitenlandse Zaken zal de Raad voor Algemene Zaken voorzitten, op papier het voorbereidende orgaan waar alle besluiten doorheen gaan voor ze bij de regeringsleiders terechtkomen. In de praktijk maakt de Raad voor Algemene Zaken die rol echter niet waar. De voornaamste reden is dat niet al zijn leden – dikwijls minder belangrijke ministers met de 'Europa'-portefeuille of leden van een coalitiepartij – het oor van 'hun' leider in de Europese Raad hebben. Omdat persoonlijk vertrouwen in de laatste fase van onderhandelingen van cruciaal belang is, zijn de ministers niet altijd in staat om kleinere problemen op hun niveau uit de weg te ruimen. Europese-Raadsvoorzitter Herman Van Rompuy woonde meestal persoonlijk of via een video-verbinding de Raad voor Algemene Zaken voorafgaand aan een topconferentie bij, om een organisch verband in stand te houden tussen de Europese Raad en de machinerie in Brussel; zijn opvolger Donald Tusk heeft met die gewoonte gebroken.

In plaats daarvan nemen twee andere gremia de voorbereiding voor vergaderingen van de Europese Raad op zich. Eén daarvan is het formele netwerk van de in Brussel gevestigde permanente vertegenwoordigers ('Coreper-II'), dat onder leiding staat van de roterende voorzitter. Dit geeft Nederland een speciale verantwoordelijkheid en een unieke informatiepositie tijdens het voorzitterschap. Het andere voorbereidende orgaan is het informele netwerk van EU-adviseurs van de 28 leden van de Europese Raad, oftewel de 'sherpas', met andere woorden: de topambtenaren belast met Europa in Downing Street 10, het Elysée-paleis, het Bundeskanzleramt, het Nederlandse Ministerie van Algemene Zaken en de andere hoofdsteden. Dit tweede orgaan, ook al is het informeel en verspreid, heeft de afgelopen jaren aanzienlijk aan macht gewonnen, naarmate de presidenten en premiers van de EU steeds intensiever gingen samenwerken. Anders dan de kring van ambassadeurs staat die van de sherpa's niet onder leiding van het roterend voorzitterschap, maar van de kabinetschef van de voorzitter van de Europese Raad. Voor bepaalde sherpa-vergaderingen in Brussel, zoals die over de hervorming van de monetaire unie in 2012 en 2013, werden de Coreper-II ambassadeurs ook uitgenodigd. In de praktijk zullen daarom de twee meest operationele verbindingslieden met de Europese Raad de permanente Nederlandse vertegenwoordiger bij de EU en de Europese adviseur van de Nederlandse premier zijn. Zij hebben allebei een cruciale informatie- en verbindingspositie.

Coördinatie tussen de Europese Raad en de Raad van Ministers is essentieel. Vóór Lissabon bestond er een natuurlijke commandoketen tussen een regeringshoofd dat leiding gaf aan de Europese Raad, en zijn of haar

5. Een vroege uitzondering: J. Keller-Noëllet, 'The Presidency of the Council: the Paradox of the New Presidency', in: *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Provisions*, Brussel: EPC/Egmont/

CEPS 2007, p. 39-56. Zie ook V. Charlety en M. Mangenot (red.), *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne*, Strasbourg: ENA 2011; D. Curtin, *Executive Power of the European Union:*

Law, Practice, and the Living Constitution Oxford: Oxford University Press 2009; U. Puettter, *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford: Oxford Uni-

versity Press 2014.
6. Art. 15.2 TEU.

Vóór Lissabon bestond er een natuurlijke commandoketen tussen een regeringshoofd dat leiding gaf aan de Europese Raad, en zijn of haar ministers, die leiding gaven aan de diverse geledingen van de Raad. Dit stelde sterke leiders in staat de hele Brusselse machinerie zes maanden lang vanuit de eigen hoofdstad aan te sturen

ministers, die leiding gaven aan de diverse geledingen van de Raad. Dit stelde sterke leiders in staat de hele Brusselse machinerie zes maanden lang vanuit de eigen hoofdstad aan te sturen, zoals de Franse president Nicolas Sarkozy dat deed in de tweede helft van 2008 (toen hij probeerde de bankencrisis op te lossen, een wapenstilstand tot stand bracht in de augustus-oorlog tussen Rusland en Georgië, en een klimaatakkoord wist te sluiten). Met het verdrag van Lissabon verviel deze commandoketen. De personen die de genoemde ambten vervullen moeten het gebrek aan formele procedures dus compenseren met informele coördinatie en overleg. Dit kan op het niveau van de voorzitter van de Europese Raad zijn, die individuele (Nederlandse) ministers ontvangt, of op het niveau van stafleden en diplomaten. Het Secretariaat-Generaal van de Raad, het ambtelijk apparaat dat zowel de Europese Raad als de Raad van Ministers dient, zorgt eveneens voor samenhang en continuïteit tussen het niveau van de leiders en dat van de ministers.

Zoals gezegd is de kring van regeringsleiders de plek waar vandaag de dag alle crisisbesluiten worden genomen. Net als de eurocrisis in de jaren 2010-2012 of die van de Oekraïense sancties tegen Rusland in 2014, is nu ook de vluchtelingen crisis een zaak van de regeringsleiders geworden – oftewel *Chefsache*. Maar in bijna alle gevallen zal een snel antwoord op de crisis nog steeds gevolgd moeten worden door wetgevende activiteiten. Het is één ding dat de leiders besluiten om een ‘bankenuie op te richten (zoals zij deden tijdens een cruciale top in juni 2012), het is iets heel anders om met 28 lidstaten en het Europees Parlement exacte afspraken te maken over de wet die dit in de praktijk moet laten werken. Wat de Europese Raad meestal doet – ter overbrugging van de fase tussen het oorspronkelijke besluit en de precieze formulering van de wetgevende norm – is het *bepalen van het kader voor die toekomstige norm of regelgeving*. De regeringsleiders bepalen de ‘algemene oriëntatie’ van de Unie⁷ (zoals het verdrag van hen verlangt). De ervaring leert dat de ministers bij ontstentenis daarvan dikwijls niet in staat zijn hun meningsverschillen te overbruggen. De ‘besluiten’ van de leiders nemen de vorm aan van ‘conclusies van de Europese Raad’; deze kunnen heel precies zijn en de parameters aangeven waarbinnen het wetsvoorstel zal worden ontwikkeld. In deze context wordt vaak het instrument van *deadlines* gebruikt: zo bepaalt de Europese Raad het tempo voor de wetgevende werkzaamheden van het roterende Raadsvoorzitterschap. Het werk aan de bankenuie biedt opnieuw een goed voorbeeld.

Hetzelfde spel tussen de uitvoerende en de wetgevende macht zal wellicht de komende maanden weer op het front van het migratie- en asielbeleid worden gezien (zie onder par. 4).

De Raad Buitenlandse Zaken

De Raad Buitenlandse Zaken is het voornaamste forum voor de Ministers van Buitenlandse Zaken van de EU-landen. Dit klinkt misschien als een platitute, maar is dat niet. Vanaf het allereerste begin tot vrij kort geleden waren de Ministers van Buitenlandse Zaken de sterkste spelers in *al* het Brusselse coördinatiewerk tussen de regeringen van de lidstaten. Wetgeving over de interne markt, institutionele vernieuwing, regels op het vlak van milieu of transport: het ging allemaal door hun handen. In de hoofdsteden werd het werk aan de Europese Gemeenschap (en in de eerste jaren was dat ook vanzelfsprekend) gezien als onderdeel van Buitenlandse Zaken, terwijl de Gemeenschap zich in die beginjaren, afgezien van handel en ontwikkelingshulp, feitelijk niet met klassieke buitenlandse politiek bezighield. In de meeste lidstaten kregen de Ministeries van Buitenlandse Zaken de overkoepelende coördinerende rol toebedeeld als onmisbare EU-generalisten. Maar naarmate de terreinen van de Europese integratie zich uitbreidden raakten andere ministeries betrokken, vooral de Ministeries van Financiën en de departementen van de presidenten en premiers. Vandaag de dag ligt het zwaartepunt van het Europees beleid bij de *binnenlandse* politiek. Tegelijkertijd betekende de geleidelijke opbouw van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid dat de Ministers van Buitenlandse Zaken steeds meer nodig werden als beslissers op het terrein van Buitenlandse Zaken. Niettemin was tot 2009 de gecombineerde Raad voor Algemene Zaken en de Externe Relaties het belangrijkste coördinerende orgaan op ministerieel niveau en een bastion van de Ministers van Buitenlandse Zaken.

Het Verdrag van Lissabon heeft deze Raad heel verstandig in tweeën gedeeld, in een Raad voor Algemene Zaken en een Raad Buitenlandse Zaken. Eerstgenoemde moest het overkoepelende orgaan worden voor de coördinatie van het wetgevende werk en de voorbereiding van de Europese Raad. (De Europese Conventie van 2002-2003, die in een ontwerpverdrag, op grond van constitutionele helderheid, eenzelfde scheiding had aanbevolen, had een van deze twee helften ambitieus genoeg de ‘Wetgevende Raad’ genoemd; deze zet werd echter onmiddellijk ongedaan gemaakt door de daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie, niet onverwacht op ministerieel

niveau.) Zoals gezegd heeft de Raad voor Algemene Zaken haar belofte niet vervuld en zijn de wetgevende werkzaamheden van de Unie zoals voorheen verspreid over diverse configuraties van Raden.

Maar aan de kant van de Raad Buitenlandse Zaken is de helderheid die is voortgekomen uit de splitsing er nog steeds. Deze Raad is het forum geworden waar de Ministers van Buitenlandse Zaken zaken afhandelen die 'buitenlands' zijn voor de Unie als geheel. De productie van dit orgaan is nog steeds tot op grote hoogte van 'declaratoire' aard – met verklaringen over de vele crises in de wereld –, dus de kwalificatie 'uitvoerende macht' kan enigszins overdreven lijken. Ook beschikt de Raad niet over het grote uitvoerende bereik van de leiders in de Europese Raad. Maar het orgaan heeft wél besluiten genomen over zulke actuele kwesties als de sancties tegen Iran of Rusland, en militaire of andere crisismissies. Als het gaat om zaken van oorlog en vrede, of om andere brandende kwesties met zware binnenlandse gevolgen (veiligheid, energie) opereren de Ministers van Buitenlandse Zaken onder de hoede van de premiers;⁸ als het gaat om dagelijkse aangelegenheden of het afhandelen van crises verder weg kunnen ze op eigen gezag optreden. De Hoge Vertegenwoordiger, ook al is zij formeel geen lid van de Europese Raad, 'neemt deel aan zijn werkzaamheden';⁹ in de praktijk is zij aanwezig als de leiders buitenlandse aangelegenheden bespreken. Zij treedt op dit terrein dus op als de schakel tussen het niveau van de ministers en dat van de staatshoofden en regeringsleiders.

Voor het Nederlandse voorzitterschap is de rol in de vertegenwoordiging naar buiten toe dan ook aanzienlijk afgenomen in vergelijking met het verleden. Formeel gesproken is er zelfs helemaal geen sprake van een rol

Voor het Nederlandse voorzitterschap is de rol in de vertegenwoordiging naar buiten toe dan ook aanzienlijk afgenomen in vergelijking met het verleden. Formeel gesproken is er zelfs helemaal geen sprake van een rol. Ter compensatie zijn sommige voorzitterschappen op eigen initiatief gaan optreden als gastheren van topontmoetingen tussen de Europese Unie en buurlanden of partners die van bijzonder belang worden geacht. Litouwen heeft bijvoorbeeld in september 2013 de topconferentie van Vilnius georganiseerd met de leiders van de Oostelijke Partnerschap-landen, waaronder Oekraïne, Moldavië en Georgië. Tijdens het Letse voorzitterschap heeft in mei 2015

nog zo'n Oostelijke Partnerschap-top plaatsgevonden, in Riga. Van zijn kant heeft het Nederlandse voorzitterschap niet gestreefd naar de organisatie van een soortgelijk 'compenserend' evenement op het gebied van de buitenlandse betrekkingen. (Misschien heeft de succesvolle maar zenuwslopende topconferentie over Nucleaire Veiligheid in Den Haag in 2014, toen het hele land trots toekeek hoe de Amerikaanse president Barack Obama Rembrandts *Nachtwacht* in het Rijksmuseum bewonderde, het verlangen naar zichtbaarheid al voldoende gediend.)

De Eurogroep

Het laten werken van een eenheidsmunt is niet hetzelfde als het onderhouden van een gemeenschappelijke markt. De crisis van de eurozone, met haar eindeloze opeenvolging van spoedbijeenkomsten van ministers en leiders tot diep in de nacht, heeft dit overduidelijk gemaakt aan het grote publiek. De institutionele praktijk van Brussel had zich tot op zekere hoogte al aangepast aan de behoeften van de eenheidsmunt.

Sinds de lancering van de euro eind jaren negentig vergaderen de Ministers van Financiën van de eurolanden maandelijks in de Eurogroep, doorgaans op de avond vóór de eveneens maandelijks vergadering van de Ministers van Financiën van alle EU-lidstaten in ECOFIN. Vergaderingen van de Eurogroep hebben wel wat trekjes van een uitvoerend orgaan. Zij vinden plaats achter gesloten deuren om een open uitwisseling van gedachten mogelijk te maken. Het aantal deelnemers is beperkt tot louter de ministers zelf, met één topadviseur; de Eurocommissaris voor Economische Zaken en een bestuurslid van de Europese Centrale Bank schuiven ook aan. Zoals gezegd kun je in een reguliere vergaderzaal van de Raad van Ministers daarentegen met gemak ruim 150 mensen aantreffen die in- en uitwandelen. Bovendien worden vergaderingen van de Raad, als er sprake is van een formele wetgevende sessie, anders dan de vergaderingen van de Eurogroep, op het internet uitgezonden.

De Eurogroep heeft sinds januari 2005 een permanente voorzitter. Dat besluit werd genomen tijdens het vorige Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, op een informele vergadering van de Ministers van Financiën in het Scheveningse Kurhaus. Deze ingreep had deels met de uitbreiding van de Unie te maken. Omdat er in 2004 tien nieuwe landen waren toegetroten, waarvan er nog geen de euro had ingevoerd, zou het reguliere voorzitterschap vrij vaak in handen komen van een niet-euroland. Voor vergaderingen die uitsluitend de euro-landen betroffen zou een andere oplossing nodig zijn, en men had het gevoel dat er ook behoefte was aan meer continuïteit. De premier en Minister van Financiën van Luxemburg, Jean-Claude Juncker, was de eerste die de voorzittershamer mocht hanteren (2005-2013). Dankzij zijn tweeledige ambt, waardoor hij op persoonlijke titel lid was van beide kringen, kon de door de wol geleverde politi-

7. Art. 15.1 TEU. (De Engelse versie luidt: 'general political directions and priorities', de Franse versie: 'les orientations et priorités politiques générales'.)

8. S. Lehne, 'Are Prime-Ministers Taking

Over EU Foreign Policy?', *Carnegie Europe*, februari 2015; <http://carnegieeurope.eu/2015/02/16/are-prime-ministers-taking-over-eu-foreign-policy>.

9. Art. 15.2 TEU.

cus optreden als de natuurlijke schakel tussen de leiders in de Europese Raad en de Ministers van Financiën. Zijn opvolger Jeroen Dijsselbloem, die alleen Minister van Financiën is, wordt uitgenodigd voor de zogenaamde Euro Toppen (een Eurogroep op het niveau van de regeringsleiders) en treedt eveneens op als regelmatig gesprekspartner van de hoofden van de Europese Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank.

De Eurogroep heeft nadrukkelijk een eigen werkwijze ontwikkeld. Ministers van Financiën hebben allemaal een gelijksoortige positie binnen hun eigen regering – ze hebben de macht van de portemonnee, en ze moeten allemaal stevig in hun schoenen staan tegenover geld uitgevende collega's. Hun vergaderingen in Brussel worden gekenmerkt door een clubgevoel en een zakelijke sfeer. Er wordt zelfs voorgewend dat er geen voorbereidende documenten zijn. Deze trekjes, waar louter ingewijden van op de hoogte waren, kwamen in het voorjaar van 2015 naar buiten. De ministers gaven blijk van een forse dosis collectief ongeduld jegens hun nieuwe Griekse collega, Minister van Financiën Yanis Varoufakis; laatstgenoemde had het niet zo op met de informele regels van de club en las zijn collega's de les over Keynesiaans economisch beleid. Na nog geen drie maanden werd hij op een ruzieachtige vergadering in april in Riga min of meer buiten de kring gezet.

Vanuit het oogpunt van de coördinatie zal het Nederlandse voorzitterschap dus het belangrijke onderdeel kennen dat zijn Minister van Financiën zowel de Eurogroep (als permanente voorzitter) als de ECOFIN-raad (als roterende voorzitter) zal leiden. Omdat veel met de euro samenhangende beslissingen implicaties hebben voor de Europese Unie als geheel – neem opnieuw het bankenbeleid, dat zowel de macro-economische stabiliteit van de eurozone als de interne markt van de EU voor financiële diensten beïnvloedt – helpt dit de samenhang versterken. Het leidt ook tot meer invloed op de economische agenda van de Unie, iets waar Den Haag graag van wil profiteren.

Tussenconclusie: emancipatie van de uitvoerende macht Premiers, de Ministers van Buitenlandse Zaken en die van Financiën behoren doorgaans tot de sterkste spelers in nationale regeringen. Het afgelopen decennium hebben al deze drie groepen binnen de Europese Unie hun eigen kring georganiseerd, om de continuïteit en het gezag van hun gezamenlijke werkzaamheden te verstevigen. De permanente voorzitterschappen van de Europese Raad (2009), de Raad Buitenlandse Zaken (2009) en de Eurogroep (2005) zijn het meest zichtbare teken van deze verschuiving. Dit zijn de organen waarop een beroep wordt gedaan als de Europese Unie met een crisis wordt geconfronteerd en er op een snelle, goed geïnformeerde en gezaghebbende manier gezamenlijke besluiten moeten worden genomen. Hun voorzitters gedragen zich niet als presidentiële figuren, wat onmogelijk is in een Unie die is gebaseerd op collegialiteit; in lijn met de roterende voorzitterschappen maken zij eerder een vorm van collectief leiderschap en collectief eigenaarschap van EU-besluiten mogelijk, in samenspel met elkaar en met de andere EU-instellingen. Met het oog op de problemen waarvoor de Europese Unie staat zal deze trend niet minder worden.

We kunnen spreken van een fase in de emancipatie van de uitvoerende macht binnen de Unie – emancipatie uit de kluwen van de oorspronkelijke Raad.

We zullen nu kijken naar de actoren in de gewone wetgevende procedure (par. 3), alvorens een paar praktische conclusies te trekken voor het Nederlandse Raadsvoorzitterschap met betrekking tot het acute probleem van het migratie- en asielbeleid (par. 4).

In tijden van crisis heeft de Unie behoefte aan de stuwkracht en het gezag die louter de verzamelde leiders kunnen bieden: de Europese Raad is dus een blijvertje

3. De 'wetgevende driehoek' van de EU

In het Brusselse jargon verwijst de term 'institutionele driehoek' sinds eind jaren zeventig naar het samenspel tussen de Commissie, de Raad en het Parlement (dat destijds, rond de eerste verkiezing ervan ooit, aan zijn lange mars naar meer bevoegdheden en macht begon). Het verleidelijke beeld van een driehoek houdt echter geen rekening met de opkomst van de Europese Raad, die ook in de jaren zeventig van start ging, als het nieuwe centrum van de politieke zwaartekracht. Deze vierde speler kan op grond van status en functie niet zomaar onder de reguliere Raad gevangen worden. Hoewel sommige Brusselse ideologen hem nog steeds graag willen 'wegwensen', bijvoorbeeld in de vorm van een wetgevend Hogerhuis of een Senaat, is het zeer onwaarschijnlijk dat dit zal gebeuren. In tijden van crisis heeft de Unie behoefte aan de stuwkracht en het gezag die louter de verzamelde leiders kunnen bieden: de Europese Raad is dus een blijvertje.

Toch valt er wel wat voor te zeggen vast te houden aan het beeld van de driehoek voor de normale wetgevende procedure. Vandaar het voorstel om de uitdrukking enigszins te amenderen en te spreken van de 'wetgevende driehoek' van de Unie. Laten we kort de drie componenten ervan onder de loep nemen in het nieuwe institutionele landschap, en proberen vast te stellen wat zij betekenen voor het Nederlandse voorzitterschap van de Raad.

Een politieke Commissie?

De Europese Commissie houdt vast aan haar verdragsrechtelijk vastgelegde monopolie op het recht om wetgeving te initiëren, alsof het haar geboorterecht is. Daar ontleent zij ook aanzienlijke kracht aan. In de praktijk is de Commissie een groot deel van haar politieke initiatief kwijtgeraakt aan de Europese Raad. Als het op belangrijk nieuw beleid aankomt, zijn het doorgaans de regeringsleiders die de Commissie vragen met een voorstel te komen.

Veel academici of commentatoren hebben individue-

le Commissievoorzitters de schuld gegeven van dit statusverlies; in hun ogen zijn alle opvolgers van de aanbesteden Jacques Delors (1985-1994) ongeschikt gebleken. In het licht van de analyse van dit artikel moet deze verschuiving eerder worden begrepen als een gevolg van het soort problemen waarmee de Unie wordt geconfronteerd, en van de besluiten die de regeringen van haar lidstaten in reactie daarop nemen. Het is niet zo dat de Commissie zwakker is geworden, maar wél zo dat de wereld waarin Europa moet opereren ruwer is geworden.

Terwijl het in de oorspronkelijke Gemeenschap vooral ging om het opbouwen van markten en het vaststellen van regels, te beginnen met de markten voor kolen en staal, industrieproducten en landbouw, houden de lidstaten zich nu sinds ruim twintig jaar gemeenschappelijk bezig met buitenlandse zaken, justitie en binnenlandse zaken, en het macro-economisch en monetair beleid – allemaal activiteiten die formeel werden geïntroduceerd in het Europese Unieverdrag van Maastricht. Hier beperkt de taak van regeringen zich niet tot het scheppen van een gelijkwaardig speelveld voor alle economische actoren (bedrijven, klanten, beleggers, enz.) Op een terrein als buitenlandse zaken zijn het eerder de overheden *zelf* die de actoren zijn. Zij moeten de soldaten of politiemensen of rechters naar Irak, Afghanistan of Kosovo sturen; zij moeten een gemeenschappelijke buitengrens bewaken, wat voor een deel hun aarzeling kan verklaren om deze activiteiten uit te besteden aan centrale instellingen.¹⁰

(Het is geen toeval dat Jacques Delors vooral in de herinnering voortleeft als de man van het visionaire programma voor de interne markt. Hoewel hij doorslaggevend was in de beginfase van de Economische en Monetaire Unie (1988-1989), stoorde hij zich aan het institutionele resultaat van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht in 1992: een Europese Unie met een driepijler-structuur, waardoor zijn geliefde Gemeenschap en haar Methode in een losser raamwerk werden gevat. In feite heeft Delors misschien al in een vroeg stadium aangevoeld dat de nieuwe Unie *niet* de voortzetting van de Gemeenschap onder een nieuwe naam zou worden – en daarin had hij gelijk.)

De huidige voorzitter van de Commissie, Jean-Claude Juncker tracht het tij te keren. Hij gebruikt zijn electorale mandaat, als de eerste voorzitter die als *Spitzenkandidat* de winst behaalde bij de Europese verkiezingen, om de Commissie weer te herpositioneren als de voornaamste *politieke* speler. De slogan die Juncker sinds de zomer en herfst van 2014 vaak gebruikt, is dat hij leiding wil geven aan een politieke Commissie, omdat de tijd daarom zou vragen. Deze doctrine heeft hij tot nu toe echter niet verder geëxpliciteerd.¹¹ In de praktijk kunnen vier elementen

worden onderscheiden. Het eerste is een andere stijl van communiceren, met een prijzenswaardige poging om minder nadruk te leggen op het proces en meer op de inhoud. Het tweede element is een grotere bereidheid om de regels te 'politiseren': opmerkelijk was de uitleg die de Commissievoorzitter eind 2014 gaf toen hem werd gevraagd waarom hij persoonlijk had besloten dat Frankrijk en Italië niet gestraft zouden worden, ondanks hun ontoereikende budgettaire inspanningen op grond van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact. Soortgelijke voorbeelden konden worden waargenomen tijdens de Griekse saga in de zomer van 2015. Het derde element is een sterke relatie met een parlementaire meerderheid die bestaat uit de Europese conservatieven en sociaaldemocraten; stuurgroepbijeenkomsten tussen vijf sleutelfiguren uit beide kampen, volgens de logica van een *Grosse Koalition* naar Duits model, zijn de Brusselse roddels binnengedrongen.¹² Het laatste element is een nieuwe assertiviteit jegens de lidstaten, door politiek gevoelige voorstellen op tafel te leggen. Hier is het beste voorbeeld dat van de verplichte migratie-quota (waarover meer in par. 4).

Dit concept van een meer 'politieke' Commissie leidt onmiskenbaar tot institutionele spanningen – een situatie waarmee het Nederlandse voorzitterschap moet

Dit concept van een meer 'politieke' Commissie leidt onmiskenbaar tot institutionele spanningen – een situatie waarmee het Nederlandse voorzitterschap moet zien om te gaan

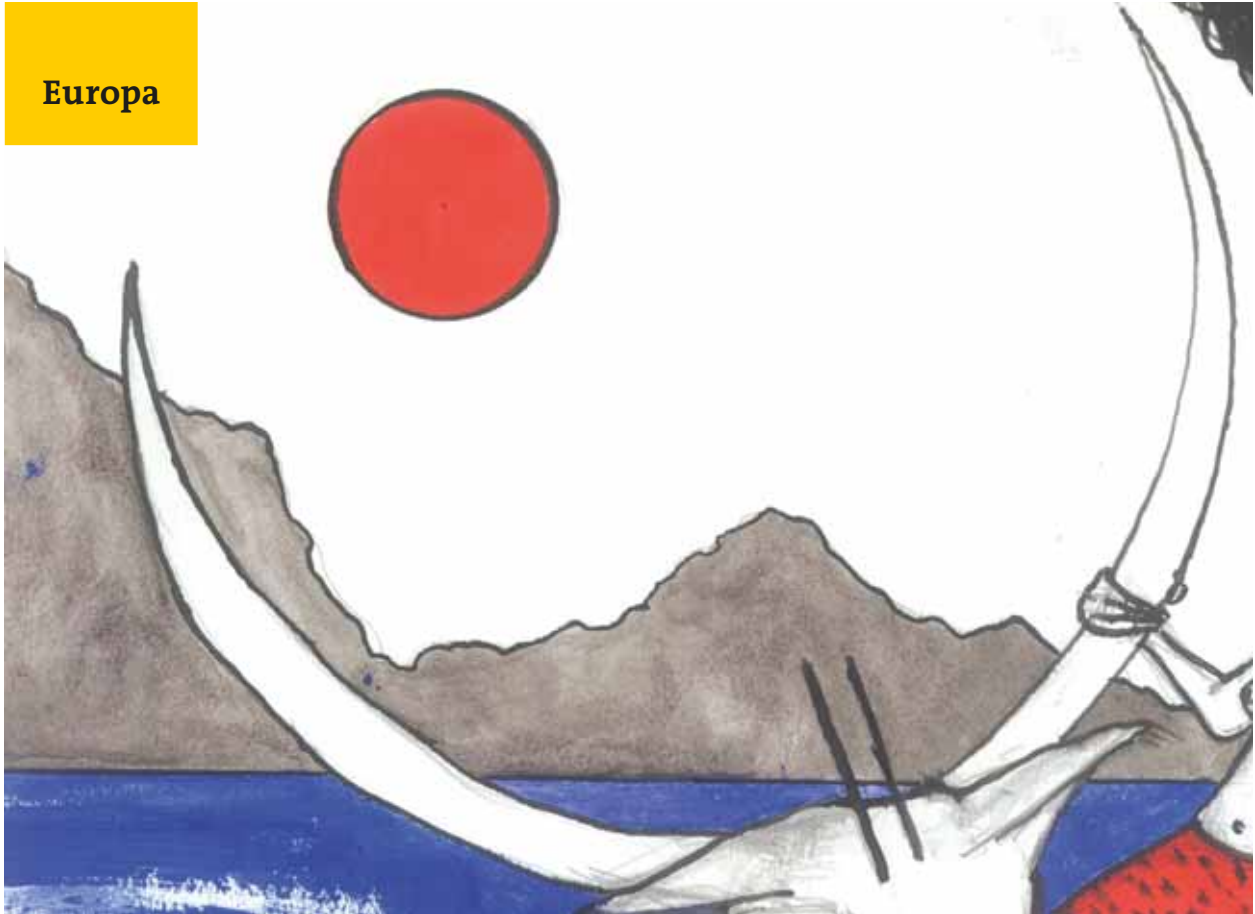
zien om te gaan. Van oudsher is de Commissie altijd een hybride politiek dier geweest: voor de ene helft beleidsmaker, en voor de andere helft 'hoedster der Verdragen'; voor de ene helft de gesprekspartner van het Europees Parlement (en er door die instelling toe verleid om zichzelf te zien als Europa's toekomstige regering), voor de andere helft een voorportaal van het Europese Hof van Justitie. Deze ingebouwde spanning was productief en gaf de Commissie haar unieke kracht. Maar als gevolg van de financiële en economische crisis heeft die span-

¹⁰ Het monetair beleid, geheel uitbesteed aan de ECB, is een belangrijke uitzondering. Bedacht moet echter worden dat Duitse politici, die hun monetaire visie aan de EMU hadden opgelegd, hun greep op de eigen centrale bank al vrijwillig hadden opgegeven, zodat zij de overdracht van bevoegdheden aan een onafhankelijke Europese centrale bank niet als een verlies zagen.

¹¹ In zijn 'State of the Union'-toespraak van september 2015 zei Juncker tegen het Parlement: 'Dit is de reden dat ik vorig jaar in dit huis heb gezegd dat ik leiding wilde geven aan een politieke Commissie. Een zeer politieke Commissie. Ik heb dit gezegd, niet omdat ik geloof dat we alles kunnen en moeten *politiseren*. Ik heb het gezegd omdat ik geloof dat de immense problemen

waarmee Europa momenteel wordt geconfronteerd – zowel intern als extern – ons geen andere keuze laten dan ze aan te pakken vanuit een zeer politiek getint perspectief, op een zeer politieke manier en met de politieke gevolgen van onze besluiten nadrukkelijk in ons achterhoofd.' Deze opmerkingen vormen niet bepaald een doctrine.

¹² Deze vijf personen zijn: Commissievoorzitter Juncker (EVP), eerste vice-voorzitter van de Commissie Frans Timmermans (S&D), EVP-leider Manfred Weber, S&D-leider Gianni Pitella en Parlementsvoorzitter Martin Schulz (S&D).



ning nu een breekpunt bereikt. In de rol van de 'hoedster der Verdragen' heeft de Commissie ongekennde bevoegdheden van economisch toezicht verkregen om een nieuwe crisis te voorkomen. In haar hoedanigheid van politiek orgaan hebben fouten in het crisismanagement en het vertrouwensverlies van de burgers in de Unie sommigen – niet alleen Juncker, maar ook het Europees Parlement als geheel – ertoe gebracht te concluderen dat de Commissie een meer politieke rol moet krijgen, ook partijpolitiek.

Dat heeft velen in Berlijn (en elders) geïrriteerd, vooral het Duitse Ministerie van Financiën. Volgens de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* van eind juli wil minister Wolfgang Schäuble bevoegdheden als het toezicht op het mededingingsbeleid weghalen bij de Commissie en aan technocratische organen overdragen.⁴³ Hoewel dit onmiddellijk na de intense zomerfase van de Griekse crisis naar buiten lekte, toen de Commissie volgens Berlijn haar boekje te buiten was gegaan, betoogt de Duitse Minister van Financiën dat de kwestie dieper gaat. Hij zegt dat de Commissie niet tegelijkertijd 'hoedster der Verdragen' en een partijpolitiek orgaan kan zijn. Volgens dezelfde bronnen zou hij Jeroen Dijsselbloem ervan hebben overtuigd deze discussie tijdens het *Nederlandse* voorzitterschap op de agenda te plaatsen (onder een van beide petten van laatstgenoemde).

Het algehele evenwicht is niet iets waar Ministers van Financiën aan moeten gaan sleutelen in een opwelling van post-Trojka-wrok jegens de Commissie

Het Nederlandse voorzitterschap zou er verstandig aan doen een dergelijke discussie met grote omzichtigheid te voeren. Uiteraard mag er geen taboe rusten op het nadenken over de rollen en verantwoordelijkheden van EU-instellingen in een veranderd landschap (dit artikel zelf moedigt dat juist aan). Maar het algehele evenwicht is niet iets waar Ministers van Financiën aan moeten gaan sleutelen in een opwelling van post-Trojka-wrok jegens de Commissie. Dit heeft veel bredere gevolgen voor de betrekkingen tussen de instellingen en de lidstaten. Sinds het Verdrag van Maastricht zijn alle institutionele vernieuwingen voortgekomen uit besluiten van de regeringsleiders; ook al gebeurde dit soms slechts oppervlakkig, de vorm van de Unie is uiteindelijk een zaak voor de chefs. In dit bijzondere geval zal iedere institutionele discussie onmiddellijk in verband worden gebracht met de komende heronderhandelingen met Groot-Brittannië en een mogelijke wijziging van het Verdrag. Tenslotte zou vanuit Nederlands perspectief, ook al zitten de Duitse en Nederlandse Ministers van Financiën in deze zaak misschien op één lijn, het afwaarderen van de status van de Commissie niet in overeenstemming zijn met de traditionele opstelling van Nederland als een van de landen die het altijd voor de Commissie hebben opgenomen. Voor zo'n verandering zou eerst een breder debat nodig zijn, volgens het adagium 'Meet twee maal voordat je gaat snijden'. Niettemin moet de Commissie zelf ook behoedzaam te werk gaan. Als de instelling die over het Verdrag moet hoeden zichzelf niet meer aan het Verdrag gebonden voelt, wie dan nog wel?

De medewetgevers: een assertief Parlement en een versplinterde Raad

In het huidige institutionele landschap is het Europees Parlement de belangrijkste gesprekspartner geworden voor het voorzitterschap van de Raad. Op grond van het Lissabon-regime zijn Raad en Parlement formeel *medewetgevers*, die op gelijke hoogte staan. Het voorzitter-

De rapporteurs van het Parlement kennen hun dossiers van buiten en worden aan de andere kant van de tafel geconfronteerd met telkens andere ministers die de besproken kwesties bij wijze van spreken in het vliegtuig naar Brussel hebben ontdekt

schap van de Raad moet derhalve handelen, zoals de Nederlandse regering terecht stelt, als 'een vertrouwenswaardige en efficiënte makelaar die op zoek is naar compromissen tussen de 28 lidstaten en tussen de Raad, de Commissie en het Europees Parlement'.¹⁴ Bij ieder wetsvoorstel treedt het voorzitterschap op als woordvoerder namens 28 lidstaten in de onderhandelingen met het Europees Parlement. Van te voren moet het een goede inschatting maken van de standpunten en de manoeuvreerruimte van de 27 andere landen, en van de gemoedstoestand in het Parlement, zowel in de relevante commissie als in de plenaire vergadering. Een actieve 'Coreper-I' ambassadeur, die het orgaan voorziet dat zich met de interne markt en andere technische wetgevingszaken bezighoudt, kan wel eens 80% van zijn tijd kwijt zijn aan het voorbereiden en voeren van deze 'triloog' onderhandelingen. Zoals gezegd komt het voorzitterschap van de Raad in essentie neer op het beheer van de wetgevende pijplijn. Het is misschien niet zo glamoureuus als de taken van de drie uitvoerende voorzitterschappen, maar het is onmisbaar voor het functioneren van de wetgevende driehoek en een enorme uitdaging op zichzelf.

Om te beginnen is het Europees Parlement onder het Lissabon-regime assertiever geworden, kracht puttend uit zijn formele opwaardering. Het heeft zich bereid getoond voorstellen af te wijzen die veel regeringen lief waren. Een vroeg voorbeeld daarvan was het wegstemmen van het SWIFT-akkoord in februari 2010 over de overdracht van bankgegevens tussen de VS en de 27 EU-landen van destijds, op grond van privacy en wederkerigheid. De begrotingsonderhandelingen voor 2012-2013 voor het huidige, zeven jaar durende meerjarige financiële raamwerk verliepen ook niet zonder spanningen. Een recente schermutseling, die nog niet achter de rug is, betreft het TTIP-handelsakkoord tussen de VS en de EU, hoewel de breuklijn hier eerder partijpolitiek dan institutioneel van aard is. Al deze gevallen moesten worden afgehandeld door de dienstdoende voorzitter van de Raad en vergden subtiel manoeuvreren. (De institutionele coup van 2014 van het Parlement inzake de nominatie van de Commissie-voorzitter, waarschijnlijk de bekendste zaak, was een gevecht met de regeringsleiders.)

Wat de Raad zelf betreft, de uitbreiding ervan naar een orgaan met 28 ministers – vergeleken met de vijftien toen de Nederlanders voor het laatst het voorzitterschap bekleedden – betekent dat er sprake zal zijn van meer tijdrovende informatie- en coördinatie-inspanningen. Deze complexiteit wordt nog eens versterkt door het feit dat de Raad verspreid is over tien verschillende formaties (waarvan er negen ressorteren onder het roterende voor-

zitterschap en de tiende de Raad Buitenlandse Zaken is, terwijl de informele Eurogroep buiten de telling valt). Deze afzonderlijke Raadsformaties kunnen zich ontwikkelen tot vehikels van bepaalde administratieve of economische bedrijfsbelangen, die soms in strijd met elkaar zijn (bijvoorbeeld de Milieuraad en de Landbouwrada). Het is de taak van het voorzitterschap van de gewone Raad, indien nodig in samenwerking met het permanente voorzitterschap van de Europese Raad van regeringsleiders, om ervoor te zorgen dat ministers zich houden aan de algemene strategische prioriteiten van de Unie en geen terugtrekkende beweging maken. Hiervoor kan het nodig zijn dat bepaalde kwesties opnieuw op het niveau van de staatshoofden of regeringsleiders aan de orde worden gesteld, zodat die de doelstellingen of deadlines voor wetgeving kunnen herbevestigen.

Door deze versplintering en de gebrekkige interne verbindingen bevindt de Raad zich in een positie van structurele zwakte tegenover het Parlement in de codecisie-procedure. De *rapporteurs* van het Parlement zitten vijf jaar op dezelfde plek, kennen hun dossiers van buiten en zijn bereid om voor ieder punt te vechten, terwijl zij aan de andere kant van de tafel worden geconfronteerd met telkens andere ministers die nog maar net op de hoogte zijn van de besproken kwesties en deze bij wijze van spreken in het vliegtuig naar Brussel hebben ontdekt. De permanente vertegenwoordiging van het voorzitterschap moet dit compenseren, maar slaagt daar maar ten dele in.

Een verwante zwakke plek van de Raad is het verdedigen van zijn institutionele voorrechten. Het lijkt in het DNA van het Parlement te zitten dat zijn leden en zijn voorzitter voortdurend bezig zijn de bevoegdheden van hun instelling uit te breiden. Over het algemeen gebeurt dat door het scheppen van kleine procedurele preceden-ten, waarop in de toekomst kan worden voortgebouwd, soms zelfs door belangrijke kwesties tot gijzelaar te maken van procedurele punten. Bij deze geduldige onderneming uit naam van de democratie vindt het Parlement dikwijls een bondgenoot in de Commissie (behalve in het geval van stappen die het monopolie op het initiatiefrecht van de Commissie zouden ondermijnen door dat recht

13. 'Schäuble will EU-Kommission entmachten', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 29 juli 2015; www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/griechenland-krise-

schaeuble-will-eu-kommission-entmachten-13725683.html.
14. Zie voetnoot 2.

Hierin ligt de werkelijk dienende rol van een voorzitterschap van de Raad: die moet geen deel gaan uitmaken van het brandweerteam, maar de daaropvolgende werkzaamheden faciliteren en bespoedigen om de Unie vuurvast te maken

ook aan het Parlement toe te kennen). Anderzijds stuit het dikwijls op verzet van de gezamenlijke nationale regeringen in de Raad van Ministers. Voorzitterschappen van de Raad, met hun halfjaarlijkse perspectief, hebben echter de neiging de langetermijnvisie van het Parlement inzake institutionele voorrechten te onderschatten, en kunnen genegen zijn toe te geven op schijnbaar onschuldige procedurele punten, omdat hun focus nu eenmaal ligt op het bereiken van een inhoudelijke overeenkomst. Aangezien regeringen komen en gaan, en aangezien in een Unie van 28 lidstaten in de praktijk geen enkele minister twee voorzitterschappen zal bekleden die veertien jaar uit elkaar liggen, is er op politiek niveau geen sprake van een gevoel van collectieve identiteit *door de tijd heen*. (Dit gevoel bestaat louter op ambtelijk niveau, in het secretariaat van de Raad, maar dat is niet genoeg.) Het Nederlandse voorzitterschap van de Raad moet zich derhalve bewust zijn van de inzet van zulke inter-institutionele schermutelingen, die in de loop der tijd de instelling als geheel kunnen verzwakken.

Dit is belangrijk, omdat er een bredere kwestie achter schuil gaat. Als de macht en de invloed in het onderlinge institutionele wetgevende spel te veel buiten bereik van de Raad gaan vallen (en tot op zekere hoogte is dit al het geval), zal de band tussen de nationale ministers (en hun regeringen) en de Brusselse machinerie worden verzwakt, waardoor de nationale regeringen minder 'feeling' krijgen voor wat er in Brussel omgaat. Hierdoor wordt de indruk versterkt van 'Brussel' als een afstandelijk lichaam, dat geen relatie heeft met het politieke leven in de nationale democratieën van de Unie; wat op zijn beurt – want politici zijn heel belangrijke vectoren van openbare meningsvorming – de toenemende eurosceptis in veel lidstaten zal voeden.¹⁵ In dit opzicht kan een voorzitterschap van de Raad tot een belangrijk bewustwordingsproces leiden – zo niet voor het algemene publiek, dan toch wel voor het hele regerings- en ambtelijke apparaat.

4. Conclusie: het verbinden van de uitvoerende en de wetgevende macht op het thema migratie

Het werk dat is gemoeid met het voorzitterschap van de Raad kan tegenwoordig veel beter gepland worden dan in het verleden. De kerntaak is het faciliteren van de aanvaarding van 'gewone' EU-wetgeving binnen de wetgevende driehoek; een groot deel hiervan bestaat uit de voltooiing van regelgevende processen die al minstens twee jaar eerder zijn begonnen. Bijna alle onmiddellijke crises en alle brandblusactiviteiten komen uit bij een van de uitvoerende voorzitterschappen van de Unie, die van de regeringsleiders, de Ministers van Financiën van de eurozone en/of de Ministers van Buitenlandse Zaken. Deze belang-

rijke verandering is hier beschreven als de emancipatie van de uitvoerende macht binnen de Unie.

Maar de crisis-gerelateerde besluiten en oriëntaties die in een van deze drie organen worden genomen en vastgelegd vergen in veel gevallen een wetgevende follow-up. De eurocrisis bood hiervan vele voorbeelden, omdat voor nieuwe wetgeving op het gebied van de begrotingen of het toezicht op de banken ook regels voor de Europese Unie als geheel nodig waren. Tijdens de schulden crisis ontdekte meer dan één Raadsvoorzitterschap dat men een veel groter deel van de politieke en diplomatieke energie moest besteden aan budgettaire en macro-economische kwesties dan was voorzien. Maar de krachten van de crisis bewogen hen onverbiddelijk in die richting.

Hierin ligt de werkelijk dienende rol van een voorzitterschap van de Raad: die moet geen deel gaan uitmaken van het brandweerteam, maar de daaropvolgende werkzaamheden faciliteren en bespoedigen om de Unie vuurvast te maken; het voorzitterschap houdt zich niet bezig met crisismanagement, maar speelt een cruciale rol in de daarmee samenhangende crisispreventie, om ervoor te zorgen dat – wat de crisis ook inhield – dit nooit wéér zal gebeuren en de Unie er in de toekomst beter mee kan omgaan.

Zoals de zaken er eind 2015 voorstaan, zal in dit licht de belangrijkste politieke verantwoordelijkheid van het Nederlandse Raadsvoorzitterschap het spelen van zijn rol zijn in de gezamenlijke inspanningen om de vluchtelingencrisis het hoofd te bieden. Het voorzitterschap zal in het bijzonder zijn energie moeten besteden aan het vinden van overeenstemming over een nieuw ontwerp van het migratie- en asielbeleid van de Unie. Omdat dit een terrein is waarop de nood aan de man is, zonder dat er sprake is van een permanent voorzitterschap op ministerieel niveau, betekent dit dat er moet worden opgetreden om de besluitvorming te faciliteren en normen te formuleren. De crisis is acuut en diepgaand – er staat druk op de buitengrens van de Unie, duizenden asielzoekers lopen van de ene lidstaat naar de andere, en het vrije verkeer binnen het Schengengebied is in gevaar. Hoewel het nog te vroeg is voor zelfs maar een voorlopig oordeel, onderstreept de vluchtelingencrisis een paar van de institutionele spanningen waar dit artikel op zinspeelt en illustreert zij het benodigde institutionele samenspel wil de Unie weer enigszins greep op de gebeurtenissen krijgen.

De meest actieve politieke speler tot nu toe is de Commissie geweest, waarbij voorzitter Juncker heeft aangedrongen op een Migratie Agenda, inclusief een verplichte verdeelsleutel voor asielzoekers vanaf mei 2015. De eerste reactie van de nationale regeringen was er een van terughoudendheid. Dit was geen verrassing. Nog geen maand eerder hadden de 28 staatshoofden en regerings-

leiders, bijeen op een crisistop na twee rampen in de Middellandse Zee, geweigerd akkoord te gaan met een verplichte verdeelsleutel; het was niet te verwachten dat zij tegen de tijd van de juni-top van mening zouden zijn veranderd. In juli bereikten de ministers inderdaad uitsluitend overeenstemming over een *vrijwillige* herverdeling van ongeveer 32 000 asielzoekers, voornamelijk Syriërs, uit Griekenland, Italië en Hongarije naar andere lidstaten van de EU, waar de herverdeling van 40 000 asielzoekers was beoogd. De grote verandering kwam niet door institutionele druk tot stand, maar door de dramatische gebeurtenissen aan het einde van de zomer van 2015.

In nog geen paar weken tijd, gevuld met dramatische beelden, ontdekte het Europese publiek wat het werkelijk betekent om een buitengrens te delen. Tot voor kort gaven regeringen er de voorkeur aan net te doen alsof de grenzen van Griekenland of Hongarije louter het probleem van Griekenland of Hongarije waren – een benadering die zich manifesteerde in de ‘Dublin’-praktijk om asielzoekers terug te (kunnen) sturen naar het land waar zij de EU waren binnengekomen. Maar inmiddels is het lastig geworden om te ontkennen dat het afschaffen van de binnengrenzen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de buitengrens met zich meebrengt, inclusief alles wat daaraan vastzit.

In een televisie-interview in augustus zei de Duitse bondskanselier Angela Merkel tegen het Duitse publiek dat de vluchtelingencrisis een grotere uitdaging voor Europa is dan de eurocrisis; het asielbeleid, zo voegde zij eraan toe, is ‘het volgende project waarin de Unie zal moeten aantonen dat we gezamenlijk kunnen handelen’. De vergelijking spreekt boekdelen. Zowel voor de eurozone als voor het Schengengebied beseffen de regeringen van de EU-landen nu dat een gemeenschappelijk Europees belang (financiële stabiliteit in de eurozone, vrij verkeer in het Schengengebied) een hoger prijskaartje kent dan zij aanvankelijk onder ogen wilden zien. Om de euro en de financiële stabiliteit te redden, moesten de regeringen de clause in het euroverdrag omzeilen die ‘bailouts’ verbiedt, extra geld op tafel leggen en de regels versterken – wat ook gebeurde. Om Schengen en het vrije verkeer te redden, zullen ze misschien moeten improviseren en strijd moeten leveren over migrantenquota’s en grenscontroles. Dat kan bloed, zweet en tijd kosten, maar daarvoor kan een groter belang zeker gesteld worden.

Onder druk der omstandigheden – en min of meer in samenspraak tussen de Commissie, Berlijn en het Luxemburgse Raadsvoorzitterschap – werd op 22 september in een meerderheidsbesluit in de Raad van Justitie en Binnelandse Zaken besloten tot de *verplichte* verdeling van een groep van 120 000 asielzoekers over de lidstaten (bovenop de genoemde 40 000). Die stemming was hoogst uitzonderlijk, aangezien het ging om een zowel symbolisch als materieel zeer verreikende stap, waarvoor in normale omstandigheden een besluit bij consensus door de regeringsleiders de politieke voorkeur zou verdienen (desnoods tegen de politieke kostprijs van extra uitzonderingen, een overgangsregime of een andere creatieve oplossing om de weer-

spanningen over de streep te krijgen). Nu toonde de Unie weliswaar handelingsvermogen op een dramatisch moment, maar nam men ook het risico op de populistische tegenreactie dat ‘Brussel ons migranten door de strot duwt’. Wanneer 28 regeringsleiders, in het volle licht van de media, op een top een moeilijk akkoord sluiten zijn de lidstaten wel allen politiek gebonden. Dit voorkomt, plat gezegd, gezeur achteraf. Nu stappen de inzake de herverdeling van asielzoekers overstemde regeringen van Slowakije en Hongarije naar het Europees Hof van Justitie, en sluit de nieuwe Poolse regering zich mogelijk bij hen aan.

Op het moment van finaliseren van dit artikel staat de Commissie opnieuw op het punt om buitengewoon belangrijke, vergaande en controversiële voorstellen te doen vanwege de vluchtelingencrisis. Ditmaal betreft het de vervanging van het faciliterende grensagentschap Frontex door niets minder dan een Europese Grens- en Kustwacht, die in noodgevallen zelfs de bevoegdheid zou moeten krijgen om tegen de zin van de betreffende nationale overheid de grensbewaking over te nemen. Voor een staat is een grens ongeveer zoals een huid voor een mens: zeer gevoelig. Dit voorstel doet dus een zeer *tastbare* inbreuk op de nationale soevereiniteit. Het is een teken van hoe hoog de baren van de vluchtelingencrisis op het moment gaan. Het zal ook de politieke en institutionele spanningen de komende maanden niet verminderen.

Na het huidige Luxemburgse voorzitterschap is het vanaf nu het Nederlandse voorzitterschap van de Raad dat leiding zal moeten geven aan de extra crisisbijeenkomsten van de Ministers van Justitie, en klaar moet staan om – samen met het Parlement – de richtsnoeren van de Europese Raad en voorstellen van de Commissie op het vlak van migratie-, asiel- en grensbeleid om te zetten in bindende wetgeving.

Deze keten van gebeurtenissen was niet voorzien toen de Nederlandse regering met haar plannenmakerij begon, maar zou wel eens al het andere met de EU samenhangende nieuws kunnen overschaduwen. Het mislukken of het succes van het Nederlandse voorzitterschap zal dan ook grotendeels hieraan worden afgemeten. In ieder geval zal de Nederlandse regering naar verwachting op onberispelijke en constructieve wijze haar taken vervullen als lid van de wetgevende driehoek, met de specifieke verantwoordelijkheden die dat met zich meebrengt voor de Raad. Op dit punt zullen de jaren van voorbereiding op diverse beleidsterreinen vrucht dragen. Maar de grootste waarde zal gelegen zijn in de hulp die kan worden geboden om de uitvoerende voorzitterschappen van de EU de schokken te laten opvangen die het politieke leven van de Unie steeds meer zijn gaan kenmerken. Net als in de tijden vóór het verdrag van Lissabon zal hiervoor nodig zijn dat individuele ministers diplomatieke vaardigheden en een vermogen tot improviseren aan de dag leggen. •

15. Dit punt wordt gemaakt in: Pierre de Boissieu et al., *National Leaders and the*

Making of Europe, London: John Harper 2015), p. 278.