

Prof.dr. Luuk van Middelaar

De Europese Unie en de gebeurtenissenpolitiek



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De Europese Unie en de gebeurtenissenpolitiek

Oratie uitgesproken door

Luuk van Middelaar

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van de

Grondslagen en Praktijk van de Europese Unie en haar Instellingen

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 23 september 2016.



**Universiteit
Leiden**

*Faire les plus petites choses par les plus grands motifs,
et voir dans les plus petits objets les plus grands rapports,
voilà le grand moyen de perfectionner en soi l'homme sensible et l'homme intellectuel.*

Joseph Joubert¹

I. Inleiding

Mijnheer de Rector Magnificus, mevrouw de Decaan, Faculteitsbestuur, beste collega's en studenten, lieve familie en vrienden, zeer gewaardeerde toehoorders,

Een passagerite

Iedereen zit op zijn of haar plaats, de rollen zijn verdeeld, de muziek heeft geklonken. Dit is een ceremoniële gelegenheid, en dat past bij mijn onderwerp.

In een oratie gaat het natuurlijk om de *inhoud* (wat gaat-ie vertellen), maar ook om de *vorm* (de mise-en-scène).

En laten we bij die vorm beginnen. Samen voeren wij dit uur een *rite de passage* uit, een overgangsritueel, zoals ook een doop, een huwelijk of een ridderslag dat zijn. Ceremonies die een verandering van gedaante, naam of status markeren.

In ons geval wordt de spreker deel van de universitaire gemeenschap. Daarbij mag de orator zich heel wat voelen, hij is in wezen instrument; de echte hoofdpersoon vandaag is de universiteit, die in ons ritueel zichtbaar wordt en zo haar bestaan bevestigd ziet - zij viert zichzelf.

Waarom zeg ik dat nu? Omdat ik vandaag, met de vrij gekozen woorden waarin ik mij in de traditie plaats, een ander soort gedaanteverandering wil bespreken, een waarin de Europese Unie is verwickeld. Ook een *rite de passage* wellicht. Niet zelfgewild, eerder aangedreven door de kolkende wereld om ons heen.

Onze Unie zit in een trage overgang, maar zonder kaders die ons begrip houvast bieden, zonder dat we weten hoe ze eruit komt. De afloop ligt in de toekomst. Toch willen en kunnen we patronen ontwaren, verschuivingen duiden. Wat krijgen op politieke en institutionele veranderingen - het vak waarvan ik hier in Leiden mijn krachten wil wijden - vergt nu eens puzzelwerk en dan de grote greep, soms inzoomen en soms uitzoomen. Beide wil ik vandaag doen, vrij naar het maxime van Joseph Joubert, die van de intellectueel vraagt '[de] *voir dans les plus petits objets les plus grands rapports*', in de kleinste dingen de grootste verhoudingen te ontdekken.

Eén jaar geleden gaf ik een masterclass aan leidinggevende ambtenaren van de Commissie in Brussel. Ik vroeg hun om de interne markt van Jacques Delors uit 1985 - voor de meesten het succesverhaal uit de tijd van hun studie of rekrutering - te vergelijken met Europa's grote uitdaging vorig najaar, de vluchtelingenstroom die al dan niet via Turkije de Unie binnenkwam. Het leek mij evident dat Europa in die dertig jaar in een nieuwe wereld was beland. Maar door een Brusselse bril bleek dat moeilijk te zien. Het verschil tussen geduldige marktregels maken en handelen aan buitengrenzen, tussen voorspelbare belangenstrijd en plots schokken, tussen commentaar in vakbladen en Europawijd schreeuwende voorpagina's - zeker de helft van mijn cursisten zag het niet of was er niet van onder de indruk. Zij herleidde de kwestie tot hun eigen kunstje: de lasten objectief verdelen, belangenverschillen wegmassen, depolitiseren. Ik dreef de zaak op de spits: was er echt géén verschil tussen visquota en een doorgedrukte herplaatsing van 160.000 vluchtelingen in asielquota? Tussen een besluit dat bedrijven een economisch kader biedt en een dat nationale kiezers raakt in noties van solidariteit en identiteit? Nu groeide de twijfel, maar twee cursisten hielden vol: geen verschil tussen kabeljauw en vluchtelingen, zelfde besluitvormingstechniek. - Het asielplan liep uit op een echeq.

Dit anekdotische treffen stimuleerde me om Europa's gedaanteverandering scherper te doordenken. Vandaar mijn stelling vandaag: de Europese Unie verandert van een stelsel louter ingericht op *regelpolitiek* naar een waarin ze in staat is ook *gebeurtenissenpolitiek* te bedrijven. Een enorme metamorfose.

Regelpolitiek en gebeurtenissenpolitiek

Schematisch gaat het in de 'regelpolitiek' om het vaststellen van wetten en beleid, het verdelen van welvaart, het organiseren van publieke diensten. In goed-functionerende moderne Europese staten is dit het dagelijks bedrijf van regering, parlement en ambtenarij. Hoewel de keuzes doorgaans hoogst politiek zijn of grote belangen betreffen, leent de regelpolitiek zich goed voor pacificatie, depolitisering. Nederland is bij uitstek een

land van regelpolitiek, van evenwichtskunst: tussen coalitiepartijen, tussen departementale belangen of tussen maatschappelijke groepen. Het is een fantastisch systeem dat consensus en draagvlak produceert, maar wel moet plaatsvinden *binnen* een bepaald stelsel. Succes bereikt de politicus die zowel qua temperament als kennis aan het evenwichtsspel kan meedoen. De kwaliteiten van volkstribeun zijn minder nodig. Het publiek waardeert eerlijkheid, vakkundigheid en betrouwbaarheid. Een uitstekend regelpoliticus is de vorige Leidse Cleveringa-hoogleraar, P.H. Donner, vicepresident van de Raad van State, zoals ook beide premiers Kok en Rutte dat zijn. (U hoort, ik ben zelf ook evenwichtig en noem er per klassieke partijfamilie een.)

In de 'gebeurtenissenpolitiek' daarentegen is de inzet als samenleving greep te krijgen op onvoorziene gebeurtenissen. Deze vorm van politiek handelen speelt zich niet af *binnen* een bepaalde orde, maar wanneer deze als zodanig op de proef wordt gesteld. Het uiterste geval is een oorlog of een grote ramp. Of denk ook aan de kredietcrisis van 2008, waarin de economie zich niet meer aan de schema's van de planbureaus hield. We zien dan politici die onverwachte gebeurtenissen moeten temmen. Ze kunnen niet terugvallen op regels, wetten of een regeerakkoord en dat dwingt hen tot improviseren, proberen, soms tweemaal proberen. Het dwingt ook tot steun zoeken bij parlement en publiek met een overtuigend verhaal waarom *nu* dit of dat besluit nodig is. Gezag wint de regeerder die de situatie juist inschat en blijkt geeft van initiatief en moed op het juiste moment. Naar temperament een typische gebeurtenissen-politicus is Nicolas Sarkozy, voor wie elke crisis een kans was; maar ook Angela Merkel, van nature eerder regelpolitica, liet er de laatste jaren staaltjes van zien.

Twee vormen van politiek bedrijf dus: regelpolitiek *stelt normen* en *regelt*, gebeurtenissenpolitiek *besluit* en *handelt*. - Uiteraard kunnen we de verschillen weg-nuanceren, de grijstinten benadrukken, zeggen dat het gecompliceerder ligt, maar ik hoop dat u mij een moment wilt volgen bij het op scherp stellen van dit onderscheid. Vaak komt inzicht, ook academisch inzicht, uit de overdrijving.

De Europese Unie geboren uit de regelpolitiek

De Europese Unie is vanouds louter ingericht op regelpolitiek, om een markt te bouwen en in evenwicht te houden; ze ontwikkelde een ingenieuze variant, meesterlijke pacificatie. Daarentegen scheen gebeurtenissenpolitiek niet nodig; in de Koude Oorlog scholen we tegen ordeverstoringen onder de Amerikaanse paraplu.

In de Brusselse regelfabriek kun je tegengestelde belangen en strijdige visies stoppen, van spelers die elkaars taal niet verstaan of motieven niet begrijpen, en wonderlijkerwijs - in een proces van consulteren en afwegen, van uitruilen en compromissen smeden - fabriceert de machine hieruit voor allen bindende regels en normen, een binnenmarkt met beleidscoördinatie die zowat een continent omspant.

Een schitterend stelsel dus, maar uit de aard der zaak met kwaliteiten die in hun tegendeel kunnen verkeren. Zo kan de veelheid aan interne evenwichten omslaan in besluiteloosheid; evenzo kan technische zorgvuldigheid leiden tot saaiheid en het verlies van de band met het publiek. Belangrijker voor mijn betoog vandaag is evenwel een derde zwakte: de Europese regelfabriek is niet goed ingesteld op tegenspoed, gevaar of onverwachte gebeurtenissen, kortom, op crisissituaties. Tijden van gevaar vragen om snelheid van handelen, overzicht en sturing. Precies het omgekeerde dus van het Brusselse succes dat rust op spreiding van macht. Ook dit gemis is de keerzijde van een kwaliteit. De Europese Gemeenschap was na de wereldoorlogen juist opgericht opdat niemand de baas is, of er althans niet één baas is.

Dit maakt de Europese gedaanteverandering, van regel- naar gebeurtenissenpolitiek, zo heikel; daarom krijgt ze schoksgewijs gestalte, als het niet anders kan. De 'moederschok' is de Val van de Muur in 1989. Die brak de Economische Gemeenschap open en leidde twee jaar later in Maastricht tot de Unie, een verband waarin de lidstaten hun markt aanvulden met een munt, een buitenlandpolitiek, spoedig een gedeelde buitengrens. Terwijl de regelpolitiek in de nauwe Gemeenschap bleef

(‘eerste pijler’), werd de gebeurtenissenpolitiek, het buitenland- en justitiebeleid, gestoken in de wijdere jas van de Unie (‘tweede’ en ‘derde’ pijler). Deze overgang van ‘Gemeenschap’ naar ‘Unie’ - let op de naamsverandering! - was een doorbraak.

Nederland wilde die doorbraak in 1991 eigenhandig tegenhouden. Regelpolitiek koesterden wij toen nog als panacee, terwijl we gebeurtenissenpolitiek overbodig of zelfs gevaarlijk vonden. Sinds de 19^e eeuw ontleende ons koninkrijk zijn veiligheid aan neutraliteit, vanaf 1949 aan Amerikaanse bescherming. Van Franse en Duitse dadendrang worden wij als klein land nerveus. Zulke reflexen hebben een lang leven. Precies een kwart eeuw geleden, 30 september 1991, eindigde ons tegenstribbelen in een diplomatieke flop; op ‘Zwarte Maandag’ moest Den Haag slikken dat de Unie er kwam. Toch duurde het ook toen nog bijna twintig jaar voor de implicaties van deze metamorfose zichtbaar werden.

Gebeurtenissenpolitiek tegen wil en dank

Wat te doen als een euroland bijna failliet gaat en je in een weekeinde in telefonades en spoedoverleg een gigantisch bedrag van 500 miljard euro bij elkaar moet organiseren, in een juridisch houtje-touwtje, om de markten te kalmeren? Het begin van de eurocrisis, mei 2010.

Wat als in een oostelijk buurland mysterieuze groene mannetjes binnenvallen en je snel moet komen tot sancties jegens de Russische agressor? Het begin van de Oekraïne-crisis, maart 2014.

Wat als tienduizenden vluchtelingen in oranje vestjes de Middellandse Zee oversteken en duizenden aan een mars over de Balkan beginnen, gaten schietend in het EU-recht van ‘Schengen’ en ‘Dublin’? De vluchtelingencrisis, vanaf zomer 2015.

U leest ook de krant... dit zijn drie voorbeelden waarin Europese leiders en instellingen recent iets moesten doen waar het stelsel *niet* voor is gemaakt: ze moesten *besluiten* en *handelen*, zonder tijd voor afstemming en gladstrijken, zonder maan-

denlange consultaties en Groenboeken en Witboeken, en over hoogst politieke kwesties. Het ging en gaat in deze crises niet om geitenkaas, grasmaaiers of graanprijzen, de boekhoudagenda van de gekoesterde EEG, neen, om miljarden euro’s en solidariteit; om oorlog en vrede; om identiteit en soevereiniteit, en in alle gevallen tikte de klok.

Onder druk van zulke gebeurtenissen zien we dat zich in de Unie vormen van gebeurtenissenpolitiek ontwikkelen, niet in plaats van de regelpolitiek, maar *erbij* en *ernaast*. Talloos zijn de schokken en uitdagingen die de Geschiedenis op ons continent afstuurt - globalisering; technologische revoluties; oorlogen en terreur in en vanuit het Midden-Oosten; vluchtelingenstromen; geopolitieke plaatverschuivingen; een strijd om energie en voedsel. We hoeven dit alles niet in detail te bespreken, want de kern is: er komt meer aan, dus *‘fasten your seatbelts’*.

Onder die druk *handelt* Europa, tegen wil en dank. Natuurlijk is de gebeurtenissenpolitiek niet altijd fraai om te zien. Noch in de coulissen (zo weet ik uit ervaring) noch vanaf de publieke tribune. Ze opereert in de stroom van de tijd, op de rand van noodzaak, wil en regel, gaat gepaard met horten en stoten, ruzies en conflicten, mislukking en spanning. Ze druist bovendien in tegen de Brusselse juridische doctrine. Ook het kiezerspubliek mort, van Griekenland tot Nederland, van Hongarije of Frankrijk tot Groot-Brittannië. Aangezien in de Unie geen vanzelfsprekende regeerinstantie is voorzien die in nood het voortouw kan nemen, gaan de ruzies behalve over het *wat* en *hoe* ook nog eens over het *wie*. Maar beweging is er wel. Omdat in noodsituaties niets doen geen optie is. Zo kristalliseren zich vormen van executieve macht, zelfs nieuwe instellingen, soms net buiten oude structuren. Een nieuw Europa krijgt gestalte.

II. Drie aspecten van de metamorfose

Graag wil ik met u drie aspecten van deze metamorfose nader bezien.

Ten eerste, en uitgebreidst: de omslag van normen stellen naar *besluiten nemen*, die ik duid als een emancipatie van de uitvoerende macht.

Ten tweede: de omslag van regelen en inkaderen naar *handelen*, waarbij - ander taboe - verschillen tussen lidstaten bovenkomen. Ten derde, en slechts kort: de omslag van ambtelijke anonimiteit naar publieke *zichtbaarheid*, van een markt met klanten, naar een Unie met burgers. Burgers die - eindelijk - terugpraten.

1. Wetgevers en uitvoerders

Voor het eerste aspect, de vraag naar de uitvoerende beslismacht, begin ik met uitzoemen.

6 De stichters van de Gemeenschap in 1950 trokken met passie een streep onder het verleden, zij wilden een nieuw begin, een schone toekomst. In een historische vergelijking: zoals eind 18^e eeuw de jonge Amerikaanse en Franse Republieken een gehate Koning aan de kant zetten, zo werkte vanaf 1950 de Gemeenschap de nationale regeringen buiten de deur. En tijdens deze drie politieke breukmomenten was de reflex niet: 'We vervangen de poppetjes', maar ingrijpender: 'Weg met de willekeur van de vorst en de uitvoerende macht, we bouwen een onpersoonlijk stelsel van algemene wetten.' Zulke cesuren kunnen lang doorwerken, in praktijken en constitutionele verhoudingen, in angsten of passies; niet slechts jaren, maar decennia of zelfs een flinke eeuw.² Totdat nieuwe schokken de boel opschudden en gewijzigde verhoudingen afdwingen (in Parijs: de Grote Oorlog van 1914, in Washington de Grote Depressie van de jaren 1930). Maar ook dan blijken oude patronen taai.

Frappant is dat er in Brussel prominent een parlement is, maar het ook na zestig jaar nog taboe is te vragen naar de *regering* in het stelsel. Deze aversie leidt soms tot woordenstrijd. Telkens als Parijs zegt een "economische *regering*" voor de euro

te willen, dan repliceren Den Haag en anderen: geef ons liever "economisch *bestuur*"; geen *government* maar *governance*; geen zichtbare beslissers maar regels en procedures. Toen deze woordentwist op een eurocrisis-top voorjaar 2010 hoog opliep zei voorzitter Van Rompuy, grootmoedig Belgisch: laat elk voor de eigen taalversie kiezen wat-ie wil - 'regering' of 'bestuur', *servez-vous!*

Maar niet alleen politici gaan tastend te werk. Ook staatsrechtgeleerden wisten zich lang geen raad met Europa's institutionele mechaniek. De met Montesquieu verbonden 'trias politica', de scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende functies, scheen op de jonge Gemeenschap niet van toepassing.³ Alleen de rechtsprekende macht kreeg een duidelijke plek toegewezen: het Hof van Justitie in Luxemburg. Daarentegen liepen wetgevende en uitvoerende functies in de Commissie en Raad onontwaaarbaar door elkaar. Juristen concludeerden hieruit welgemoed dat de Gemeenschap iets *sui generis* was, een bijzonder beestje; zo wordt het ook onze studenten vaak verteld. Mettertijd identificeerde de doctrine wel een 'Europese wetgevende macht'.⁴ Het bestaan van een Parlement, sinds 1979 rechtstreeks verkozen, versnelde deze emancipatie; elk parlement wil meer zijn dan praatgroep of adviescollege en liever meedoen met wetten maken, zelfs als deze, zoals in Brussel, 'richtlijn' of 'verordening' heten. Sinds 2009 worden het Parlement en de Raad officieel samen de 'medewetgevers' genoemd. Daarentegen vond het derde lid van de trias, de uitvoerende macht, geen onbetwiste, eigenstandige plaats.

Een semantische dubbelzinnigheid speelt het begrip parten. In moderne regeerstersels heeft de uitvoerende macht twee gezichten. Eén kop staat in het licht: de *politieke* uitvoerende macht. Dit is wat doorgaans de regering heet, een tien of twintig politici in de schijnwerpers; zij zetten samen de koers uit, in democratieën voor parlement en publiek. De andere kop staat in de schaduw: dat is de *administratieve* uitvoerende macht (in het Nederlands 'vierde macht' geheten). Dit is de ambtenarij, met haar duizenden ambtenaren in anonieme kantoren, de 'uitvoerders',

in dienende zin, van besluiten en wetten. Aan zulke regeluitvoerders ontbreekt het de met regelen groot geworden Unie natuurlijk niet. Tot de voornaamste uitvoerders van Unierecht behoren de nationale ministeries; tegelijk ligt dit type macht bij de Commissie, de Raad van ministers en, sinds de jaren '90, bij tientallen EU-agentschappen. We kunnen zelfs de Centrale Bank in Frankfurt tot Europa's administratieve uitvoerende macht rekenen, net als het eurozone-noodfonds, het Stabiliteitsmechanisme.⁵ De machinerie van de regelpolitiek; Europa's vierde macht.

Nu terug naar de *politieke* uitvoerende macht. Waar zit die? Of liever gezegd: waar stak en steekt die, na eerst te zijn uitgebannen, onder druk der gebeurtenissen de kop op? Om ideologische sjablonen te vermijden, helpt het om in te zoomen op kleine institutionele verschuivingen.

Eerst de Raad van ministers, de eens onontwarbare kluwen van uitvoerende en wetgevende macht. Recent is daar wel wat uitgeklaard. Het Lissabonverdrag uit 2009 trekt een scherper onderscheid tussen de Raad in wetgevende zitting (die is openbaar via livestream te volgen) en de Raad wanneer het gezelschap overlegt, onderhandelt of besluit (achter dichte deuren). In dezelfde richting wijst het opknippen van de oude 'Raad Algemene Zaken en Extern Beleid' in een Raad Algemene Zaken (die sommigen graag 'Wetgevende Raad' hadden genoemd) en een Raad Buitenlandse Zaken. Ook opvallend zijn drie nieuwe vaste Raadsvoorzitterschappen. De buitenlandministers worden sinds 2009 voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger (nu Federica Mogherini). De informele kring van financiënministers van de eurolanden, de Eurogroep, gaf zichzelf in 2005 een vaste voorzitter (momenteel Jeroen Dijsselbloem). De derde kring uit de 'Raadsfamilie' die dit deed, per 2009, is de Europese Raad van regeringsleiders (nu Donald Tusk). In deze drievoudige stoelendans zit een patroon. In alle lidstaten van onze Unie behoren de premiers, financiënministers en buitenlandministers tot de spelers in de frontlinie, tot de beslissers. Zeker geldt dit voor de drie kringen waarin zij zichzelf Europees hebben georganiseerd. Of het ging om de

bankencrisis, de eurocrisis, Oekraïne, de Brexit - al deze snelle besluiten vergende schokken belanden sinds 2008 bij deze drie gremia.⁶ Dan bieden vaste voorzitters continuïteit en een aanspreekpunt. Als de wereld doldraait, kun je beter niet ook nog zelf roteren. Weliswaar kunnen ook deze vaste voorzitters zich in onze op collegialiteit gebaseerde Unie niet als presidentiële figuren gedragen, maar ze maken wel een vorm van collectief leiderschap en eigenaarschap van besluiten mogelijk. Het is een vorm van emancipatie van de uitvoerende macht in de Unie.⁷ Het begint op regeren te lijken.

Een extra woord over de Europese Raad van regeringsleiders. Dit lichaam, dat ik dankzij zijn eerste vaste voorzitter Herman Van Rompuy goed heb leren kennen, is in veel opzichten, ik citeer de hooggeleerde Curtin, "het alfa en omega" van Europa's uitvoerende macht;⁸ de hoogste politieke instelling en bron van gezag. De gezamenlijke regeringsleiders gingen voorop in het bedwingen van de stormen sinds 2008; sommigen tegen wil en dank, maar ze moesten wel. *The buck stops there.*

De gastenlijst is onthullend. Volgens het Verdrag zijn lid van de Europese Raad: de "staatshoofden of regeringsleiders" van de lidstaten.⁹ Elke lidstaat mag zelf bepalen wie komt. De vuistregel: in de Europese Raad tref je het hoofd van de *politieke* uitvoerende macht. Daarom de Franse *Président* en niet de premier; de Duitse *Bundeskanzlerin* en niet de bondspresident, de Britse *Prime-Minister* (voorlopig nog) en niet de Koningin. Geen verrassing, dunkt mij, dat een dertigtal uitvoerende leiders in Brussel gaan doen wat ze thuis ook doen.

De Europese Raad het enige Unieorgaan met volle uitvoerende functies en bevoegdheden, en de minste beperkingen. Dit is in *politieke* zin zo, omdat alle leden verondersteld worden thuis de '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 presidenten en premiers in noodgevallen buiten het formele raamwerk van het EU-verdrag kan treden (anders dan beide genoemde executieve voorzitterschappen op ministerieel niveau) en kan optreden als een informele bijeen-

komst van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten. Niet ingesnoerd in de regelfabriek, kunnen zij onbekend terrein ontginnen en (voorlopig) buiten het Verdrag om, de toekomst toch gezamenlijk betreden. Voor het bedrijven van gebeurtenissenpolitiek een onmisbare troef.

De Commissie, van haar kant, kent vanouds een spanning tussen haar verdragsbasis en regelpraktijk enerzijds en haar roeping als toekomstige regering anderzijds; grappig is dat ze de dubbelzinnigheid van het woord ‘executieve’ uitbuit door zichzelf als “*the European executive*” te presenteren, net terugdeinzend voor het gevaarlijke R-woord, regering. De Commissie domineert de regelpolitiek ten dienste van de markt, en is daar onmisbaar, maar kan niet dezelfde positie verwerven in de gebeurtenissenpolitiek. Soldaten naar Mali sturen doe je niet vanuit het Berlaymontgebouw. Wel maakt de *voorzitter* van de Commissie deel uit van Europa’s politieke uitvoerende macht, van die paar handenvol politici met hun kop in de wind. Dit doet hij op eigen titel én als lid van de Europese Raad, waar zijn aanwezigheid een cruciale band legt - als ik twee termen uit mijn proefschrift mag gebruiken - tussen de Brusselse binnensfeer en de tussensfeer van de lidstaten.¹⁰ Ook enkele commissarissen staan vanwege hun rol of portefeuille in de frontlinie, net als de eurogroep-voorzitter en de buitenlandvertegenwoordiger, die beiden dan ook bij gelegenheid bij Toppen (of Eurotoppen) aanschuiven.

Er blijven goede redenen het woord ‘regering’ voor de Europese Raad te vermijden; toch lijkt het me niet zinvol te redeneren, zoals de Duitse staatsrechtgeleerde Christoph Möllers recent deed, het kan niet want het mag niet.¹¹ Een constitutionele analyse van de uitvoerende macht moet beginnen bij feiten en verhoudingen, bij de vaststelling waar de beslismacht ligt. Laten we samenvattend zeggen: zoals de Commissie het centrale orgaan is en blijft van de oude regelpolitiek, zo is de Europese Raad het vehikel van de gebeurtenissenpolitiek. Beide kunnen niet zonder de ander, dus moet niet rivaliteit maar samenwerking het parool zijn.

In de oude Gemeenschap was, als gezegd, niemand de baas; dat was ook de bedoeling. De situatie deed denken aan wat De Gaulle schreef over de amechtige Franse president Lebrun in 1940: ‘*Au fond, comme chef de l’État, deux choses lui avaient manqué: qu’il fût un chef; qu’il y eût un État.*’¹² Met de geleidelijke versterking van de Europese Raad sinds 1974 is geen alternatieve commandoketen ontstaan. Dat kan in de Unie ook niet. Wel is een mechanisme in het leven geroepen dat in tijden van gevaar snel en dwingend besluiten kan nemen. Het toont zich als in potentie de beste manier om Europa’s kwadratuur van de cirkel op te lossen: Hoe effectief én met meerderen te sturen? Hoe te handelen als Unie?

2. Handelen, niet regelen

Gebeurtenissenpolitiek betekent niet alleen snelle besluiten nemen (in plaats van geduldig normen stellen), maar vaak ook zelf *handelen* (in plaats van handelingen van anderen in te kaderen). Dit is de tweede omslag in de metamorfose; daarover zal ik korter zijn.

De kracht van de regelpolitiek ligt in het bouwen van een markt, oftewel een juridische ruimte waarbinnen bedrijven en consumenten, werkgevers en werknemers volgens *vooraf* overeengekomen regels transacties aangaan. De Brusselse instellingen hebben als taak een ‘gelijk speelveld’ te scheppen. De *spelers* op dit podium zijn de bedrijven, consumenten enz. - van hen gaat de handeling uit, niet van de publieke autoriteiten. Gezien vanuit een nationale regering in Den Haag, Parijs of Warschau is de ene markt een plaats waar ze zich willens en wetens de handen binden, bijvoorbeeld omdat ze hun industrie niet zomaar staatssteun mogen geven of met aanbestedingsregels te maken krijgen. Ze moeten zich gedeisd houden en beleven de Gemeenschaps sfeer, gechargeerd, als *georganiseerde onmacht*.

In de gebeurtenissenpolitiek gaat het niet om regelen, maar om handelen. Daar staan de lidstaten *zélf* op het politieke toneel van de inkomende gebeurtenissen. Zij zijn de spelers, samen.

Van hen gaat de handeling uit, bijvoorbeeld bij het zeker stellen van binnenlandse of buitenlandse veiligheid. Zij hebben immers de legers, de diplomaten, de veiligheidsdiensten. Hier draait het niet om georganiseerde onmacht, maar om het opwekken van gezamenlijke macht. Het verschil is vlug onderschat. Wie op een kantoor dagelijks druk regels maakt, beschouwt dit uiteraard ook als een echte handeling. Toch is er een wezenlijk onderscheid tussen, zeg, de voedselindustrie reguleren en grenzen bewaken of banken redden.¹³⁻

Gezamenlijk handelen is iets dat je moet willen én kunnen. En wat blijkt in de Unie? Niet elke lidstaat *wil* met alles meedoen (het probleem van de Britten, of de Hongaren), niet elke lidstaat *kan* met alles meedoen (het probleem van de Grieken, of soms de Luxemburgers). Het is geen toeval dat na 'Maastricht' - na de doorbraak naar de Unie - het tijdperk begint van opt-outs, opt-ins, kopgroepen, versterkte samenwerking, meerdere snelheden, constructieve onthouding, exit-clausules en wat al niet. Zelfs experts mopperen. Zij houden van heldere regels en betreuren de vele uitzonderingen. Toch kunnen we de zaak beter omdraaien. Deze fenomenen zijn vrijwel alle onderdeel van de gedaantewisseling van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek.¹⁴

Wat is dus van deze omslag het gevolg, een gevolg dat we in Europa slechts aarzelend onderkennen? Dat de *ongelijkheid* tussen lidstaten terugkeert, hun verschillen, machtsverschillen, cultuurverschillen. In de oude regelpolitiek kon die ongelijkheid achter een juridisch gordijntje worden gestald - Luxemburg gelijk aan Duitsland, Griekenland aan Frankrijk. Dat was net het mooie; de nuttige fictie van de gelijkheid voor de wet. Deze fictie werkt geweldig voor de productie van rechtsregels: het recht was in 1950 het enig bruikbare cement voor een statenverbond dat geen bindende kracht kon ontleen aan taal, cultuur of geschiedenis. De voorwaarde om een rechtsregel te aanvaarden is zijn objectiviteit, neutraliteit en eerlijkheid. De regel moet voor allen dezelfde zijn; zijn toepassing onafhankelijk van het land; hij staat geen discriminatie toe.

Hoe anders is dit in de gebeurtenissenpolitiek! Hier moet je dus én willen én kunnen en zo is ineens hoogst relevant *wat* elk inbrengt, *wie* je bent. Zeker in het buitenlandpolitieke domein springt de ongelijkheid in het oog - tussen groot en klein, rijk en arm. Sommige met agressieve burens, andere een eiland. Sommige ooit koloniale heersers, andere eeuwen onder vreemd gezag. Sommige met een eersteklasleger en topdiplomatie, andere met vrijwel lege handen. Sommige Navo-lid, andere militair neutraal. Sommige met de blik op het Westen, andere op het Zuiden of het Oosten. Wie als Unie samen in de wereld wil optreden kan aan zulke verschillen in ervaring, middelen en belangen niet voorbijgaan, maar moet ze erkennen en samenbinden.

Maar hetzelfde geldt, zo ervaren we nu, voor andere domeinen. Neem de muntunie. Deze werd opgericht volgens de principes van de regelpolitiek - de ene munt scheen voor de experts een vervolgstap op de ene markt,¹⁵ maar pas in de eurocrisis ontdekten we dat haar overleven ook gebeurtenissenpolitiek vergde. Onthullend is de bittere spijt achteraf over de toelating van Griekenland tot de euro in 2000. Feitelijk had iedereen destijds al twijfels. Waarom? Omdat de eenheidsmunt met vaste wisselkoersen en vrij kapitaalverkeer bedoeld was voor de hoogontwikkelde West- en Noord-Europese economieën, terwijl Griekenland een cliëntelistische staat met een zwakke economie was, zonder goede fiscus of betrouwbare statistieken, voor staatsschuldvermindering gokkend op inflatie. Griekenland was *anders* - politiek, economisch, cultureel. Maar dit verschil kon en mocht in Brussel niet in zulke termen worden uitgedrukt. In plaats daarvan moesten procedures van de regelpolitiek 'objectieve' uitsluitingscriteria leveren - de Maastrichtcriteria inzake inflatie, begrotingstekort, staatsschuld en rentestand. Achteraf zei men: het is alsof je door het sleutelgat naar een economie kijkt in plaats van door het voorraam.

Vergelijkbare fouten liggen op de loer in de vluchtelingen crisis. Ook bij de gezamenlijke bewaking van grenzen of de bekommernis om asielzoekers draait het om handelingen die niet

volgens de Brusselse regelmethodes kunnen worden opgelegd. Mensen moeten worden verplaatst, 'bed, bad en brood' krijgen, plus cursussen taal en burgerschap, om te zwijgen van de weerstand bij lokale bewoners of zelfs nationale regeringen die op een uiterst gevoelig thema voor het blok werden gezet. Daarom valt het echec van de verplichte asielquota uit 2015 niet enkel de weerspannige Hongaren, Polen en Slowaken aan te rekenen. Weliswaar kon het volgens de procedures allemaal, maar regelpolitiek is niet toereikend voor zo'n gebeurtenis.

Tenslotte, dit besef van de Unie met haar verschillen wordt ook door nieuwe gebeurtenissen aangejaagd. Geen toeval, dunkt mij, dat sinds het Britse referendum, in het gesprek over een Unie met 27, plots alom woorden klinken als 'flexibiliteit', 'harde kern' en 'doorgaan met wie wil'. Zo nodigt die Brexit, hoe pijnlijk ook, ons andere Europeanen uit om de oude en nieuwe identiteiten van onze Unie opnieuw te leren kennen of uit te vinden - toch een *blessing in disguise*.

3. Het publiek

Graag had ik ook gesproken over een derde omslag, die nauw met beide vorige samenhangt, die van een markt met onverschillige klanten naar een Unie met roerige burgers. Méér dan het Europa van de markt, dat hoogstens kampte met onverschilligheid en milde spot over komkommers, wekt het nieuwe Europa van munt, grens en macht grotere krachten en tegenkrachten op, hogere verwachtingen en dieper wantrouwen. In de gebeurtenissenpolitiek vallen besluiten niet altijd meer op grond van verdrag of expertise, maar zijn ze een antwoord op de nood van het moment, geboren uit een botsing van oordelen: juist daarom vragen ze publieke verantwoording. Vandaar dat het publiek - in nationale verkiezingen en referenda, ook in ons land - zich meer en meer laat horen. Gelijk heeft het: waar vanzelfsprekendheid verdwijnt, doet tegenspraak zijn intrede; waar uitvoerende macht zich manifesteert, waar verschillen zichtbaar worden, moet het draagvlak stevig zijn. Dit brengt een belangrijke *verplichting* met zich mee, voor onze gekozen politici, om dat verhaal beeldend en overtuigend

te vertellen, te beginnen in Den Haag: het publiek kan alleen betrokken worden, als hun politici iets te zeggen hebben. En dit roept tevens *tal van nieuwe vragen* op, van legitimiteit en identiteit, van parlementen en grondwetten - aan het Europese denkwerk erover doe ik komende jaren graag mee. Toch moet ik u vandaag inzake dit derde aspect, om het in goed Vlaams te zeggen, "op uw honger laten".

III. Slotopmerkingen

Recht en politiek

Maar niet zonder een laatste opmerking. Ik besef dat onder de talrijke eminente juristen in mijn gehoor enkelen mogelijk licht nerveus worden van mijn begrip 'gebeurtenissenpolitiek'; daarom een woord over de verhouding tussen recht en politiek. Ik denk dat we twee uitersten moeten vermijden, uitgedrukt in twee spreuken. Aan de ene kant staat de *radicale jurist*. Die zegt, zoals ook Martin Luther ooit: "*Fiat iustitia, et pereat mundus*"; "Moge de rechtvaardigheid zegevieren, al vergaat de wereld". (In de eurocrisis leken sommige leden van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* deze opvatting toegegaan, in de variant "*Fiat Pactum, et pereat pecunia*" - geen cent naar het zuiden, al gaan we allemaal kapot.) Aan de andere kant staat de *opportunistische politicus* die bij de geringste tegenslag met *zijn* lijfspreuk komt: "Nood breekt wet". Aan *die* zijde zit misschien uw zorg. Want gaat de lof van de gebeurtenissenpolitiek niet richting het goedpraten van een permanente noodtoestand? Geenszins. De institutionele vormen van de gebeurtenissenpolitiek dienen er juist toe om ontwrichtende krachten op te vangen en in gemeenschappelijke kaders te geleiden; zo brengt de Europese Raad het gesprek tussen leiders van grote lidstaten, dat hoe dan ook plaatsvindt, naar Brussel. Of om een ander voorbeeld te noemen: zo brengt de uittredingsbepaling Artikel 50 VEU, destijds verguisd door de Gemeenschapsdoctrine, de onderhandeling over een Brits vertrek (die anders volgens het internationale recht zou plaatsvinden) in het Unierecht, hetgeen de belangen van de Zevenentwintig beter waarborgt.

Gebeurtenissenpolitiek onontkoombaar

Ten gronde gaat het hierom. Met regels scheidt de politiek een omgeving met een hoge verwachtingszekerheid, onontbeerlijk in onze samenlevingen. Maar het wordt hybris als we menen dat elke situatie tevoren in regels gevangen, elke onzekerheid uitgebannen kan worden; er blijft altijd een kiertje waardoor zich onbedoelde gevolgen kunnen wringen, onverwachte gebeurtenissen die om besluiten en handelen vragen. Juist dat ervaren we in de crises van het moment, juist dat voelen de bevolkingen heel goed aan. Dus als de Unie niet *ook* aan actieve gebeurtenissenpolitiek leert doen, dan zijn wij geen meester meer over ons eigen lot, dan denderen de gebeurtenissen uit de boze buitenwereld over ons heen. Ook daarom heeft Nederland, en ik durf te zeggen: iedere Nederlandse burger, zo'n Unie heel hard nodig. Juist wij moeten leren dat neutraliteit en afzijdigheid in de wereld vandaag geen optie is, wij moeten afscheid nemen van de gedachte dat Europa enkel voor de regels is, en moeten meedoen onze Unie handelingsvermogen te geven. Het is in laatste instantie een kwestie van overleven.

Invulling van de leerstoel

Mijnheer de Rector Magnificus, dames en heren,

En daarom zal ik mijn actie hier in Leiden richten op het traceren, blootleggen en identificeren van wat ik de nieuwe politiek van Europa noem, op het rücksichtslos scheppen van helderheid, en ik verheug me bij voorbaat met u studenten, collega's, toehoorders en lezers van gedachten te wisselen, in woord en in geschrift.

Concreet vindt mijn onderzoek plaats in het Leidse onderzoeksprogramma naar de ontwikkeling van het EU-recht; het krijgt komende maanden eerst zijn beslag in de afronding van een boek, waarin ik enkele vandaag gepresenteerde gedachten meer 'vlees op de botten' zal geven, en dat u begin 2017 mag verwachten.

De leerstoel die ik de komende jaren voor één dag per week mag invullen heet 'Grondslagen en Praktijk van de Europese

Unie en haar Instellingen.' Over het eigene van de Unie en haar instellingen heb ik het nodige gezegd. Een woord over beide andere termen: 'grondslagen' en 'praktijk'. Geen dagelijks koppel. Mogelijk hebben de boven-mij-gestelden tijdens de benoeming geredeneerd: die man is filosoof, dus kan iets zeggen over 'grondslagen', en hij heeft in de Brusselse keuken gekeken, dus het woord 'praktijk' past hem ook. Zonder meer. Toch heb ik vandaag ook duidelijk willen maken dat de verbinding tussen grondslagen en praktijk dieper gaat, dat fikse crisismomenten of kleine verschuivingen - de gastenlijst, een woordenstrijd - iets zichtbaar kunnen maken van de grondslagen, van normaal onzichtbare fundamenteën.

Van opleiding historicus en politiek theoreticus, te Groningen, Parijs en Amsterdam, zal ik deze afkomst aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, hier in Leiden, niet loochenen maar juist inzetten ten dienste van begrip van het recht. Mijn kennismaking met het Europese recht vond plaats in de Brusselse praktijk. Juist bij de juristen voel ik mij thuis vanwege uw aandacht voor de vorm, alsook de precisie van uw taal - een liefde voor taal en veeltaligheid waarvoor al dertig jaar geleden, op mijn Arnhemse gymnasium, het vuur is ontstoken. Hier in Leiden bevalt mij de nauwe band tussen Europees recht en Nederlands publiekrecht, die recht doet aan een politieke werkelijkheid waarin Europa steeds meer binnenland is; de kracht van de afdeling rechtsfilosofie; alsook de samenwerking met politicos en bestuurskundigen en de Campus Den Haag.

Beste studenten,

In mijn onderwijs benadruk ik graag dat recht *gemaakt* is. Het is ontstaan, kan weer veranderen, zelfs verdwijnen. Natuurlijk moet u leren hoe het zit, wat het 'positieve recht' is, maar het is goed als de blik op enkele plaatsen in uw studie (zoals in onze Master LLM, waar ik met doctores Rijpma en Cuyvers een mooi vak institutioneel recht mag geven) ook stroomopwaarts gaat, naar de wetgevers en regeerders die het recht maken. Niet als intellectuele luxe, maar als voorbereiding op uw beroepsleven. Immers, de vele rechtskronkels, uitzonderingen of

overgangstermijnen in het EU-recht zijn voor wie er later mee moet werken onbegrijpelijk, wanneer je niet ten minste aanvoelt dat ze de weerslag zijn van strijd en compromis; ook voor diegenen onder u die een baan hopen te vinden in de Brusselse regelfabriek of te midden van de zwerm experts en lobbyisten eromheen is inzicht in de veranderbaarheid van het recht een troef.

Dank

Mijn grote dank spreek ik uit aan allen die aan de totstandkoming van de benoeming hebben bijgedragen, het College van Bestuur, het bestuur van de Faculteit en onze vorige decaan, alsmede het curatorium van het Europa Instituut. Dank voor uw vertrouwen.

Van mijn universitaire leermeesters dank ik de hooggeleerde Ankersmit, Rijksuniversiteit Groningen, en de hooggeleerde Gauchet van de EHESS in Parijs, die mij met hun voorbeeld stimuleerden de grote politieke vragen van onze tijd niet te schuwen; de hooggeleerde Nijhuis, mijn promotor en betrokken *Doktorvater* aan de Universiteit van Amsterdam, alsmede de hooggeleerde Eijsbouts, die hier in Leiden een beetje mijn voorganger was en net als de betreunde dr. E.P. 'Mom' Welenstein en de hooggeleerde P.J.G Kapteyn destijds lid van de promotiecommissie, en wiens blik op Europa's constitutionele recht immer sterkend is.

Ik dank in het bijzonder drie politici voor en met wie ik werkte: Frits Bolkestein, die mij als Commissaris Interne Markt toegang gaf tot het hart van de Brusselse regelpolitiek; Herman Van Rompuy, als Europees-Raadsvoorzitter onvermoed aan het stuur van de gebeurtenissenpolitiek; en Jozias van Aartsen, met wie ik rond 2005 op het Binnenhof de moeizame vervlechting van nationale en Europese politiek ervoer - een drievoudig onmisbare ervaring. Tevens dank ik de tallozen die op deze werkplekken inzichten met mij deelden, als diplomaat, adviseur, parlementariër, rechter of in welke rol ook, in dialogen die soms al vijftien jaar duren; alsmede allen met wie

ik me verbonden voel omdat ook zij, als uitgever, journalist, commentator, vertaler of onderzoeker, de openbare ruimte vormgeven voor het nationale of Europese gesprek over onze politieke toekomst.

Ik dank de hooggeleerde Van den Bogaert, directeur van ons Europa Instituut, zeer hartelijke voor de warme ontvangst hier, en alle collega's voor de jonge en dynamische omgeving die ze bieden in deze academische kring, waar ik me thuis voel.

In dierbare herinnering aan mijn moeder dank ik mijn vader en broer en andere familie voor hun steun; ik dank al mijn vrienden van dichtbij en ver, van vroeger en van nu - en in tijden waarin werk en leven zo verbonden zijn, zijn velen al genoemd! - voor hun aanwezig- en vrolijkheid.

Ten slotte: het woord 'dank' doet geen recht aan de diepe blijdschap die ik voel vanwege Manon en Julius...; als ik ergens 'grondslagen en praktijk' hoop te verbinden, dan in mijn liefde voor hen.

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 Joseph Joubert, *Pensées, essais et maxims*, Titre IX, 'De la sagesse, de la vertu, de la morale, de la règle et du devoir', III, éd. Libraire V le Normant, 1850, p. 271.
- 2 Aldus betoogt Pierre Rosanvallon voor het Franse voorbeeld in zijn recente boek *Le bon gouvernement*, Seuil, Parijs 2015, pp. 37-107.
- 3 Zo schrijft Möllers recent: "The development of European integration raises specific difficulties for an analysis that uses the concept of separated powers as benchmark because the different European institutions played different roles in different phases of the process of integration." (Christoph Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford U.P., Oxford 2013 (paperback 2015) p. 168.) Zijn constatering is juist maar zou veeleer mogen uitnodigen tot een dynamische analyse van verschuivingen door de tijd heen.
- 4 Pierre Pescatore, *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Sijthoff, Leiden 1972.
- 5 Uitgebreider: W.T. Eijsbouts, 'Trias Europea', in: *Rutte onwaardig, onwaardig, schaafteloos; en meer over crisis en democratie in Nederland en de EU van 2009-2014*, HogendorpCentrum, Amsterdam 2014, pp. 137-160 ; W.T. Eijsbouts en Jan-Herman Reestman, 'In search of the Union Method. Editorial', *European Constitutional Law Review* 11 (2015) 3, pp. 425-433.
- 6 De vluchtelingen crisis belandde op ministerieel niveau op het bord van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, die nog ouderwets roteert; volgens de logica van dit betoog zou men op termijn in dit veld bij een vast voorzitterschap kunnen uitkomen.
- 7 Uitgebreider over het samenspel tussen uitvoerende en wetgevende macht: Luuk van Middelaar, 'Taking Decisions or Setting Norms? EU Presidencies between Executive and Legislative Power in a Crisis-Driven Union', in: Bernard Steunenberg, Wim Voermans and Stefaan Van den Bogaert (eds), *Fit for the Future. Reflections from Leiden on the Functioning of the EU*, Eleven International Publishing: The Hague 2016, pp. 11-28.
- 8 Deirdre Curtin, *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution* (Oxford: Oxford U.P. 2009) p. 71.
- 9 Art. 15 VEU. De Nederlandse versie zegt 'staatschefs en regeringsleiders', de Franse en Engelse kiezen of; dat laatste is uiteraard bedoeld.
- 10 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, Groningen, Historische Uitgeverij 2009, 20155, pp. 31-59.
- 11 Christoph Möllers, 'Separation of Powers - a Short Manual for the Perplexed', in: Hans-Martien ten Napel en Wim Voermans (eds), *The Powers that Be. Rethinking the Separation of Powers. A Leiden Response to Möllers*, Leiden, Leiden University Press 2015, pp. 321-339, p. 335.
- 12 Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre - Le salut: 1944-1946* (tome III), Plon, Parijs, 1959; rééd. Pocket, Parijs 1999 (2006), pp. 31-32.
- 13 In een metafoer van John Dewey: "Rules of law are (...) structures which canalize action; they are active forces only as are banks which confine the flow of a stream, and are commands only in the sense in which the banks command the current." (Dewey, *The public and its problems*, Athens Oh. 1954 [1927], p. 54.)
- 14 Een uitzondering is het Europees brevet waaraan Spanje en Italië om redenen van taalprestige niet meedoen; ook valt te denken aan uitzonderingen die worden bedongen op de grens van vrij verkeer en justitiebeleid en die te maken hebben met waarden in de sfeer van de markt.
- 15 De klassieke studie: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 'One Market, One Money: an evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union', *European Economy*, n° 44, oktober 1990.

PROF.DR. LUUK VAN MIDDELAAR (EINDHOVEN, 1973)



- 1999 Doctoraal Geschiedenis en Doctoraal Wijsbegeerte
Rijksuniversiteit Groningen
- 2000 DEA 'Etudes Politiques', Centre Raymond Aron,
EHESS Parijs
- 2002-2004 Kabinet Europees Commissaris Interne Markt
F. Bolkestein
- 2004-2006 Politiek secretaris VVD-Tweede-
Kamerfractievoorzitter J.J. van Aartsen
- 2009 Promotie Universiteit van Amsterdam op *De
passage naar Europa* (Historische Uitgeverij), nadien
verschenen als *Le Passage à l'Europe* (Gallimard
2012), *The Passage to Europe* (Yale U.P 2013), *Vom
Kontinent zur Union* (Suhrkamp 2016).
- 2010-2014 Lid Kabinet voorzitter Europese Raad
H.A. Van Rompuy
- 2015- Columnist *NRC Handelsblad* en *De Tijd*
- 2015- Hoogleraar Grondslagen en Praktijk van de
Europese Unie en haar Instellingen, Universiteit
Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Europa
Instituut
- 2015- Gasthoogleraar Institut d'Etudes européennes,
Université catholique de Louvain

“Wat te doen als een euroland bijna failliet gaat en je in een weekeinde in telefonades en spoedoverleg een bedrag van 500 miljard euro bij elkaar moet organiseren om de markten te kalmeren? Wat als in een oostelijk buurland mysterieuze groene mannetjes binnenvallen en je snel moet komen tot sancties jegens de Russische agressor? Wat als tienduizenden vluchtelingen in oranje vestjes de Middellandse Zee oversteken en duizenden aan een mars over de Balkan beginnen, gaten blootlegend in het EU-recht van ‘Schengen’ en ‘Dublin’?”

Onder druk van recente financiële en geopolitieke crises verandert de Europese Unie van een stelsel louter ingericht op *regelpolitiek* naar een waarin ze in staat is ook *gebeurtenissenpolitiek* te bedrijven. Het is een enorme metamorfose.”



Universiteit
Leiden