



www.Schuman2030.eu

Working Paper 3

The Power Structure of the European Union

Project Schuman2030

Werkdocument 3

De machtsstructuur in de Europese Unie

Status: In uitvoering

Abstract:

Dit werkdocument biedt een basis voor verdere analyses in volgende werkdocumenten van de Europese Unie vanuit een democratisch oogpunt. De EU wordt beschouwd als een evoluerend project dat voortdurend wordt herzien en verfijnd om de doelstellingen van Robert Schuman te bereiken. Dit werkdocument behandelt de machtsverdeling tussen de verschillende Europese en nationale instellingen.

Opmerking:

Dit is een project in ontwikkeling. Naarmate er feedback wordt verzameld, argumenten worden aangedragen en meer gegevens worden verzameld, verwachten we dat het project zich verder zal ontwikkelen. Uiteindelijk zullen de nationale en EU-parlementen een concreet kader voor 2030 moeten vaststellen.

Deze publicatie is uitgegeven onder de licentie Attribution- NonCommercial - ShareAlike 4.0 International.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Je bent vrij om:

Delen: het materiaal kopiëren en opnieuw verspreiden in elk medium of formaat.

Aanpassen: het materiaal remixen, transformeren en erop voortbouwen.

De licentiegever kan deze vrijheden niet intrekken als u zich aan de licentievoorwaarden houdt.

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding: U dient, een link naar de licentie te plaatsen en. U mag dit op elke redelijke manier doen, maar niet op een manier die suggereert dat de licentiegever u of uw gebruik onderschrijft.

Niet-commercieel. U mag het materiaal niet voor.

Gelijk delen. Als je het materiaal bewerkt, transformeert of erop voortbouwt, moet je je bijdragen onder dezelfde licentie distribueren als het origineel.

Geen aanvullende beperkingen. U mag geen juridische voorwaarden of technologische maatregelen toepassen die anderen wettelijk belemmeren in het uitvoeren van handelingen die de licentie wel toestaat.

Mededelingen:

U hoeft zich niet aan de licentievoorwaarden te houden voor elementen van het materiaal die zich in het publieke domein bevinden of wanneer uw gebruik is toegestaan door een toepasselijke. publiciteitsrechten, privacyrechten of morele rechten, kunnen bijvoorbeeld beperkingen opleggen aan hoe u het materiaal gebruikt.
Dit materiaal is samengesteld met behulp van de AI-assistenten Monica, Gemini en Euria.

1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave	4
2	Machtsverdeling in de Europese Unie: theorie en praktijk.....	7
2.1	Europese Commissie	7
2.1.1	Theoretische macht:.....	7
2.1.2	Praktijk:.....	7
2.2	Voorzitter van de Commissie	8
2.2.1	Theoretische macht:.....	8
2.2.2	Praktijk:.....	8
2.2.3	Hoe werkt het " Spitzenkandidat "-systeem ?.....	8
2.3	Europees Parlement	10
2.3.1	Theoretische macht:.....	10
2.3.2	Praktijk:.....	10
2.4	Europese Raad	11
2.4.1	Theoretische macht:.....	11
2.4.2	Praktijk:.....	11
2.5	Voorzitter van de Europese Raad	12
2.5.1	Theoretische macht:.....	12
2.5.2	Praktijk:.....	12
2.6	Raad van Ministers (Raad van de EU)	12
2.6.1	Theoretische macht:.....	12
2.6.2	Praktijk:.....	13
2.6.3	Notities over COREPER.....	13
2.7	Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid	14
2.7.1	Theoretische macht:.....	14
2.7.2	Praktijk:.....	15
2.8	Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)	15
2.8.1	Theoretische macht:.....	15
2.8.2	Praktijk:.....	16
2.9	Nationale parlementen	16
2.9.1	Theoretische macht:.....	16
2.9.2	Praktijk:.....	17
2.10	Europese Centrale Bank (ECB)	17
2.10.1	Theoretische macht:.....	17
2.10.2	Praktijk:.....	18
2.11	Europese Dienst voor Extern Handelen (EEAS)	18
2.11.1	Theoretische macht:.....	18

2.11.2	Praktijk:.....	18
2.12	EU-burgers.....	19
2.12.1	Theoretische macht:.....	19
2.12.2	Praktijk:.....	19
2.13	Institutionele relaties: theorie versus praktijk.....	20
2.13.1	Formeel institutioneel evenwicht.....	20
2.13.2	Werkelijke machtdynamiek	20
2.14	Belangrijke relaties en spanningen	21
2.14.1	Commissie versus Europese Raad	21
2.14.2	Parlement versus Raad.....	21
2.14.3	Commissie versus Raad	21
2.14.4	Supranationaal versus intergouvernementeel	22
2.14.5	Grote versus kleine lidstaten.....	22
2.14.6	Eurozone versus niet-eurozone.....	22
2.14.7	EU-instellingen versus nationale parlementen	22
2.15	Samenvatting: Machtsverdeling in de praktijk	22
2.15.1	Machtigste instellingen:.....	22
2.15.2	Zwakste acteurs:	23
2.15.3	Overzichtstabel: Stroomverdeling, officieel versus realiteit	23
2.15.4	Opmerking over de verwarring tussen "presidenten".	25
2.15.5	Opmerking over de verwarring tussen de twee "Raden"	25
2.16	Opmerking over de "Rode Kaart".....	27
2.16.1	De realiteit: ontworpen om inactief te blijven.	27
2.16.2	Casestudie: De "stille" veto's	27
2.17	Opmerking over de macht van lobbyisten:	28
2.17.1	De kracht van lobbyen: de macht van het bedrijfsleven.....	28
2.17.2	De controverse rond de "gesubsidieerde lobbyist"	28
2.17.3	Hoe groepen regelgeving beïnvloeden: de mechanismen	29
2.17.4	De “draaiende deur”	29
2.18	Conclusie: De EU als een "gesloten circuit".	30
2.19	Referenties	31
3	De Europese stroomverdeling in grafieken	33
3.1	EU-politieke machtsentiteiten	33
3.2	Verdeling van EU-competenties.....	34
3.3	Verticale machtsstroom (constitutionele hiërarchie)	35
3.4	Besluitvorming Vetopunten.....	36
3.5	Institutioneel evenwicht (controlemechanismen)	37

3.6	Het wetgevingsproces	38
-----	----------------------------	----

2 Machtsverdeling in de Europese Unie: theorie en praktijk

De EU opereert via een uniek, multi-institutioneel systeem dat niet past bij traditionele regeringsmodellen. De macht is verdeeld over meerdere organen met overlappende, complementaire en soms concurrerende bevoegdheden. Het systeem wordt vaak omschreven als "institutioneel evenwicht" in plaats van de traditionele scheiding der machten.

Latere verdragen hebben de macht geleidelijk van de lidstaten naar het EU-niveau verschoven. In elk politiek systeem is het cruciaal om te weten wie de macht in theorie en in de praktijk bezit, om de "**checks and balances**" te waarborgen die een samenleving democratisch houden. In dit deel analyseren we hoe de macht verdeeld is. De vraag is tweeledig: "**wie heeft de macht?**", maar "**wie heeft de macht werkelijk?**", en dat onderscheid is allesbepalend. Wat verandert dit voor de democratie en wat zijn de langetermijneffecten, met name voor de toekomst van de Europese Unie?

Hieronder volgt een heldere, gestructureerde analyse van de machtsverdeling in de EU, waarbij de officiële juridische status (wat de verdragen zeggen) wordt vergeleken met de realiteit (hoe de macht daadwerkelijk wordt uitgeoefend). Dit is geen theorie, maar politieke anatomie.

2.1 Europese Commissie

2.1.1 Theoretische macht:

Wetgevingsinitiatief: De Commissie heeft een **bijna-monopolie op wetgevingsinitiatieven**, aangezien zij vrijwel alle EU-wetgeving moet voorstellen. Dit is uniek in vergelijking met de meeste parlementaire systemen, waar wetgevers zelf wetten kunnen voorstellen.

Uitvoerende functies:

- Voert EU-wetgeving en -begroting uit.
- Beheert EU-programma's en -fondsen.
- Handhaaft EU-wetgeving (kan lidstaten voor de rechter dagen)
- Onderhandelt namens de EU over internationale overeenkomsten.
- Treedt op als "bewaker van de verdragen".

Samenstelling: 27 commissarissen (één per lidstaat), onder leiding van de voorzitter van de Commissie. Benoemd voor een termijn van 5 jaar.

2.1.2 Praktijk:

Beperkingen van wetsvoorstellen:

Hoewel de Commissie formeel een monopolie heeft, is dat in de praktijk anders:

- De Europese Raad draagt de Commissie vaak op om wetgeving voor te stellen op specifieke gebieden.
- Het Europees Parlement kan de Commissie verzoeken om voorstellen in te dienen (hoewel de Commissie dit kan weigeren).
- De lidstaten in de Raad kunnen ook druk uitoefenen op de Commissie.
- De Commissie fungeert steeds meer als een "secretariaat" voor politieke beslissingen die elders worden genomen.

- Het heeft een monopolie op het initiatief en gebruikt dit om de macht van de EU uit te breiden, zelfs op gebieden waar het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is.

Politieke zwakte:

Ondanks haar formele bevoegdheden is de Commissie vaak politiek zwakker dan de Raad of de Europese Raad, omdat:

- Het mist democratische legitimiteit (het is niet rechtstreeks gekozen).
- De implementatie hangt af van de lidstaten.
- Het kan door het parlement worden verworpen.
- Het moet een evenwicht vinden tussen tegenstrijdige nationale belangen.

De uitvoerende macht is gefragmenteerd: de Commissie deelt de uitvoerende macht met:

- Lidstaten (die het grootste deel van de EU-wetgeving implementeren)
- EU-agentschappen (die gespecialiseerde taken uitvoeren)
- De Europese Raad (die de strategische richting bepaalt)

2.2 Voorzitter van de Commissie

2.2.1 Theoretische macht:

Leiderschapsrol:

- Bepaalt de politieke agenda van de Commissie
- Verdeelt portefeuilles onder de commissarissen.
- Kan individuele commissarissen herschikken of ontslaan.
- Vertegenwoordigt de Commissie in interinstitutionele betrekkingen.
- Steeds vaker gezien als de "politieke leider" van de EU.

Selectie:

De Spitzenkandidat wordt voorgedragen door de Europese Raad (met gekwalificeerde meerderheid) en gekozen door het Europees Parlement (absolute meerderheid vereist).

Sinds 2014 is de functie van **Spitzenkandidat gekoppeld aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.**

2.2.2 Praktijk:

Variabele invloed: De werkelijke macht van de president hangt sterk af van zijn persoonlijkheid en de politieke omstandigheden.

- **Sterke presidenten** (bijvoorbeeld Jacques Delors, José Manuel Barroso, Ursula von der Leyen) hebben het EU-beleid aanzienlijk vormgegeven
- **Zwakkere presidenten** zijn overschaduwd door de voorzitter van de Europese Raad of machtige nationale leiders.

Beperkt door de universiteit:

De steun van het "college" van de Commissie (alle 27 commissarissen) moet behouden blijven, waardoor eenzijdige acties worden beperkt.

Concurrerend leiderschap:

Deelt het politieke leiderschap met de voorzitter van de Europese Raad, wat mogelijk tot verwarring kan leiden over wie de EU nu eigenlijk "leidt".

2.2.3 Hoe werkt het "Spitzenkandidat"-systeem ?

Het **Spitzenkandidat**-systeem is een procedure die in de Europese Unie (EU) wordt gebruikt voor de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie.

Definitie:

De term "Spitzenkandidat" vertaalt zich naar "kandidaat-president". Het verwijst naar de kandidaten die door de Europese politieke partijen worden genomineerd om hun campagne voor het voorzitterschap van de Europese Commissie te leiden tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Proces:

- **Nominatie:** Elk van de grote Europese politieke groeperingen (zoals de Europese Volkspartij, de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten en andere) kiest voorafgaand aan de verkiezingen voor het Europees Parlement een Spitzenkandidaat, doorgaans via interne partijprocedures.
- **Verkiezingen:** Kiezers in de EU kiezen leden van het Europees Parlement (EP-leden). De politieke groep die de meeste zetels in het Parlement wint, krijgt de mogelijkheid om haar Spitzenkandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie voor te dragen.
- **Benoeming:** De Europese Raad (samengesteld uit de staatshoofden of regeringsleiders van de EU-lidstaten) draagt een kandidaat voor het voorzitterschap voor, rekening houdend met de resultaten van de verkiezingen voor het Europees Parlement en de Spitzenkandidaten. Het Europees Parlement moet deze kandidaat vervolgens goedkeuren.

Doel:

- Het systeem is bedoeld om **de democratische legitimiteit te versterken** door de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie te koppelen aan de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement. Het moedigt kiezers aan om bij het uitbrengen van hun stem voor de Europarlementariërs rekening te houden met de kandidaten voor het voorzitterschap van de Commissie.

Voordelen:

- **Verhoogde democratische legitimiteit:** Het systeem koppelt de keuze van de Commissievoorzitter aan de voorkeuren van de kiezers, waardoor het proces transparanter en meer controleerbaar wordt.
- **Politieke duidelijkheid:** Kiezers kunnen kandidaten identificeren en steunen die specifieke politieke standpunten en beleidsvoorstellen vertegenwoordigen, wat een duidelijker politiek debat bevordert.

Nadelen:

- **Beperkte keuzemogelijkheden:** Het systeem kan ertoe leiden dat alleen kandidaten van de grote politieke groeperingen in aanmerking komen, waardoor kleinere partijen en onafhankelijke kandidaten mogelijk buitenspel worden gezet.
- **Politieke spanningen:** Het proces kan spanningen veroorzaken tussen het Europees Parlement en de Europese Raad, vooral als de Raad het door het Parlement voorgestelde Spitzenkandidat niet goedkeurt.
- **De verkiezing van Ursula von der Leyen** en haar herbenoeming voor een tweede termijn illustreert dat het Spitzenkandidat-proces beïnvloed kan worden door politieke onderhandelingen en compromissen tussen EU-leiders, in plaats van strikt vast te houden aan de verkiezingsuitslag. Dit roept vragen op over de effectiviteit van het systeem om te garanderen dat de gekozen vertegenwoordigers daadwerkelijk de wil van de kiezers weerspiegelen.

2.3 Europees Parlement

2.3.1 Theoretische macht:

Wetgevende bevoegdheden:

- **Medewetgever** met de Raad in het kader van de gewone wetgevingsprocedure (omvat circa 85% van de EU-wetgeving).
- Kan wetsvoorstellen van de Commissie wijzigen of afwijzen.
- De EU-begroting moet worden goedgekeurd (door de Raad).
- rechtstreeks **wetgeving initiëren (uniek onder de grote parlementen)**.

Controlebevoegdheden:

- Kiest de voorzitter van de Commissie
- Keurt de gehele Commissie goed (kan deze ontbinden door middel van een motie van afkeuring).
- Vragen van commissarissen en raadsvertegenwoordigers
- Stelt onderzoeksCommissies in
- Keurt internationale overeenkomsten goed.

Samenstelling:

705 Europarlementariërs worden elke 5 jaar rechtstreeks gekozen en zijn georganiseerd in politieke fracties (niet in nationale delegaties).

2.3.2 Praktijk:

Groeiende macht:

Het Parlement heeft zijn invloed gestaag vergroot:

- De gewone wetgevingsprocedure is uitgebreid van ongeveer 15% van de wetgeving (jaren negentig) tot ongeveer 85% vandaag de dag.
- Het Spitzenkandidat-systeem werd in 2014 succesvol ingevoerd (hoewel het in 2019 verzwakt werd).
- Steeds vaker bereid om voorstellen van de Commissie en internationale overeenkomsten (bijv. ACTA, SWIFT-overeenkomst) af te wijzen.

Het democratisch tekort blijft bestaan:

Ondanks dat het het enige rechtstreeks gekozen EU-orgaan is:

- Lage opkomst bij verkiezingen (50,66% in 2019, varieert sterk per land)
- Burgers stemmen vaak over nationale kwesties in plaats van Europese kwesties.
- Beperkte zichtbaarheid en publieke bekendheid
- Het recht op wetgevend initiatief ondermijnt het karakter van het Parlement niet.
- Het heeft wetgevende bevoegdheden, maar maakt er zelden gebruik van om de Commissie aan te vechten.
- Het keurt de voorstellen van de Commissies vaak klakkeloos goed, langs de lijnen van politieke partijen.

Coalitiepolitiek:

Het vereist coalities van verschillende partijen (doorgaans EPP + S&D + liberalen) om wetgeving aan te nemen, wat leidt tot het zoeken naar consensus en compromissen.

Interinstitutionele onderhandelingen:

Veel wetgevingswerk vindt plaats in informele "trilogie" tussen vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie, wat de transparantie vermindert.

2.4 Europese Raad

2.4.1 Theoretische macht:

Strategische richting:

- Definieert de algemene politieke richting en prioriteiten van de EU.
- Neemt geen wetgeving aan (behalve in specifieke gevallen die in verdragen zijn vastgelegd).
- Beslist over verdragswijzigingen en EU-uitbreiding.
- Benoemt belangrijke posities (Commissievoorzitter, ECB-president, Hoge Vertegenwoordiger)
- Treedt op als uiteindelijke scheidsrechter in politieke crises.

Samenstelling:

De staatshoofden/regeringsleiders van alle 27 lidstaten, plus de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Europese Commissie. Komt minstens vier keer per jaar bijeen.

Besluitvorming:

Voornamelijk op basis van **consensus**; stemming met gekwalificeerde meerderheid in specifieke gevallen (bijvoorbeeld bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie).

2.4.2 Praktijk:

Hoogste politieke autoriteit:

In de praktijk is de Europese Raad uitgegroeid tot de **machtigste instelling van de EU**:

- Bepaalt de werkelijke politieke agenda (de Commissie stelt vervolgens wetgeving op om deze te implementeren).
- Neemt alle belangrijke beslissingen (reacties op de eurozonecrisis, migratiebeleid, Brexit-onderhandelingen, COVID-herstelfonds).
- Grijpt steeds vaker in op terreinen die voorheen waren voorbehouden aan andere instellingen.
- Nationale leiders genieten meer democratische legitimiteit dan EU-instellingen.
- Geen openbare verantwoording, vergaderingen vaak geheim.

Crisismanagement:

Tijdens crises (financiële crisis, migratie, COVID-19) heeft de Europese Raad de besluitvorming gedomineerd en daarbij vaak de normale wetgevingsprocedures omzeild.

Intergouvernementeel karakter:

Dit vertegenwoordigt de **intergouvernementele** dimensie van de EU, waar de lidstaten de controle behouden, in tegenstelling tot de **supranationale** instellingen (Commissie, Parlement, Hof van Justitie).

Marathontoppen:

Belangrijke beslissingen vereisen vaak langdurige onderhandelingen (soms meer dan 24 uur) om tot consensus te komen tussen 27 leiders met verschillende belangen, aangezien één lidstaat alles kan blokkeren.

2.5 Voorzitter van de Europese Raad

2.5.1 Theoretische macht:

Voorzitterschap:

- Voorzitter en aanjager van het werk van de Europese Raad
- Bereidt de agenda voor en stelt deze vast voor de vergaderingen van de Europese Raad.
- Bevordert consensus tussen lidstaten
- Zorgt voor externe vertegenwoordiging van de EU in zaken betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (gedeeld met de Hoge Vertegenwoordiger).
- Rapporten aan het Europees Parlement na elke vergadering

Termijn:

2,5 jaar, eenmaal verlengbaar. Gekozen door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid.

Beperkingen:

Kan niet tegelijkertijd een nationaal ambt bekleden. Heeft geen uitvoerende bevoegdheden of wetgevend initiatief.

2.5.2 Praktijk:

Bemiddelaar en facilitator: De belangrijkste rol van de president is **het bereiken van consensus** tussen 27 nationale leiders.

- Treedt op als bemiddelaar bij geschillen.
- Voert bilaterale consultaties voorafgaand aan topbijeenkomsten.
- Stelt compromisoplossingen voor
- Succes hangt af van diplomatieke vaardigheden en politiek kapitaal.

Variabele invloed: Macht is afhankelijk van persoonlijkheid en omstandigheden:

- Herman Van Rompuy (2009-2014): Rustige, effectieve facilitator tijdens de crisis in de eurozone
- Donald Tusk (2014-2019): Assertiever, met name op het gebied van Brexit en migratie.
- Charles Michel (2019-heden): Actief tijdens de COVID-19-crisis en de oorlog in Oekraïne.
- António Costa (december 2014 – nu)

Het probleem van het dubbele leiderschap zorgt voor verwarring bij de voorzitter van de Commissie over wie de EU internationaal vertegenwoordigt en wie de politieke agenda bepaalt.

2.6 Raad van Ministers (Raad van de EU)

2.6.1 Theoretische macht:

Wetgevende bevoegdheden:

- Medewetgever met het Parlement in het kader van de gewone wetgevingsprocedure.
- Enige wetgever op sommige gebieden (CFSP, bepaalde belastingzaken)
- Keurt de EU-begroting goed (samen met het Parlement)
- Coördineert het beleid van de lidstaten

Samenstelling: Ministers van alle 27 lidstaten, die in 10 verschillende configuraties bijeenkomen, afhankelijk van het beleidsgebied (bijv. Raad Buitenlandse Zaken, Raad Economische en Financiële Zaken).

Stemmen:

- **Gekwalificeerde meerderheidsstemming (QMV):** Standaardmethode (55% van de staten vertegenwoordigt 65% van de bevolking)
- **Unanimititeit:** Vereist voor gevoelige onderwerpen (belastingen, buitenlands beleid, sociale zekerheid, EU-lidmaatschap)
- **Eenvoudige meerderheid:** Zelden, voor procedurele zaken.

Wisselend voorzitterschap: Elke lidstaat bekleedt het voorzitterschap van de Raad gedurende 6 maanden, stelt de agenda vast en leidt de vergaderingen (met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken).

2.6.2 *Praktijk:*

Werkelijke wetgevende macht: De Raad is het ware machtscentrum van de wetgevende macht.

- Vertegenwoordigt rechtstreeks de belangen van de lidstaten.
- Kan voorstellen van de Commissie wijzigen of afwijzen
- Vaak wordt ambitieuze wetgeving afgezwakt of geblokkeerd.
- Ministers zijn verantwoording verschuldigd aan nationale parlementen, niet aan EU-instellingen.

Intergouvernementele onderhandelingen: Wetgevende beslissingen brengen complexe onderhandelingen met zich mee.

- Ministers verdedigen de nationale belangen.
- Kleinere staten vormen coalities om voorstellen te blokkeren of te bevorderen.
- Grote staten (Duitsland, Frankrijk) domineren vaak
- Compromissen bereikt via pakketdeals en nevenbetalingen

COREPER-invloed:

Het **COREPER**, ofwel het **Comité van Permanente Vertegenwoordigers** (ambassadeurs of diplomaten van lidstaten), bereidt de vergaderingen van de Veiligheidsraad voor en lost ongeveer 90% van de kwesties op voordat de ministers bijeenkomen, waardoor hoge diplomaten aanzienlijke macht krijgen.

Transparantietekort:

De wetgevingsbesprekingen in de Raad zijn minder transparant dan die in het Parlement, ondanks het feit dat de Raad een medewetgever is.

2.6.3 *Notities over COREPER*

COREPER staat voor het Comité van Permanente Vertegenwoordigers in de Europese Unie. Het speelt een cruciale rol in het besluitvormingsproces van de EU door de samenwerking en besluitvorming tussen de lidstaten te bevorderen. De rol van COREPER bij de voorbereiding en onderhandeling van kwesties voordat deze de Raad bereiken, is essentieel voor het efficiënt functioneren van de Europese Unie. Hier volgt een gedetailleerd overzicht:

1. Samenstelling:

- COREPER bestaat uit de permanente vertegenwoordigers van de EU-lidstaten in Brussel. Deze vertegenwoordigers zijn doorgaans ambassadeurs of hoge diplomaten die hun land bij de EU vertegenwoordigen.

2. Structuur:

- COREPER is onderverdeeld in twee hoofdonderdelen:
 - COREPER I: Houdt zich voornamelijk bezig met sociale, milieu- en gezondheidsvraagstukken, evenals andere technische zaken.
 - COREPER II: Richt zich op politieke en economische vraagstukken, waaronder buitenlandse zaken en veiligheid.

3. Functies:

- Voorbereiding van Raadsvergaderingen: COREPER bereidt de werkzaamheden voor van de Raad van de Europese Unie (vaak kortweg de Raad genoemd), waar ministers van de lidstaten bijeenkomen om EU-wetgeving en -beleid te bespreken en daarover besluiten te nemen.
- Onderhandeling en overeenstemming: COREPER faciliteert onderhandelingen tussen lidstaten over diverse kwesties en streeft ernaar consensus te bereiken voordat de zaken ter formele goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd.
- Coördinatie: Het dient als platform voor het coördineren van nationale standpunten over EU-beleid en -wetgeving, en zorgt ervoor dat de lidstaten op één lijn zitten voordat er op hoger politiek niveau over wordt gediscussieerd.

4. Besluitvorming:

- Hoewel COREPER zelf geen bindende beslissingen neemt, zijn de aanbevelingen en overeenkomsten ervan essentieel voor het soepele functioneren van de Raad. Beslissingen die op Raadsniveau worden genomen, weerspiegelen vaak de consensus die in COREPER is bereikt.

5. Belang van COREPER

- Efficiëntie: Door technisch en voorbereidend werk te verrichten, helpt COREPER het wetgevingsproces binnen de EU te stroomlijnen, waardoor de Raad zich kan concentreren op belangrijkere politieke beslissingen.
- Invloed: Gezien de rol die COREPER speelt in onderhandelingen en de voorbereiding daarvan, heeft het een aanzienlijke invloed op de wetgevingsagenda van de EU en de uitkomsten van de vergaderingen van de Raad.
- Intergouvernementele samenwerking: COREPER is een voorbeeld van het intergouvernementele karakter van de EU, waar lidstaten nauw samenwerken aan gemeenschappelijke belangen met behoud van hun soevereiniteit.

2.7 Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid

2.7.1 Theoretische macht:

Dubbele rol:

- **Hoge Vertegenwoordiger:** Voert het gemeenschappelijk buiten- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU uit.

- Vicevoorzitter van de Commissie: Coördineert de externe betrekkingen
- Voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken
- Staat aan het hoofd van de Europese Dienst voor Extern Handelen (EEAS).

Afspraak:

Benoemd door de Europese Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) met instemming van de voorzitter van de Commissie. Moet worden goedgekeurd door het Parlement als onderdeel van de Commissie.

Functionies:

- Stelt CFSP-initiatieven voor
- Voert CFSP-beslissingen uit
- Vertegenwoordigt de EU internationaal op het gebied van buitenlands beleid.
- Zorgt voor consistentie in het externe optreden van de EU.

2.7.2 Praktijk:

Zwakke positie: Ondanks indrukwekkende formele bevoegdheden is de Hoge Vertegenwoordiger vaak ineffectief:

- **Lidstaten behouden de controle** over het buitenlands beleid (het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid vereist unanimititeit).
- Grote lidstaten (Frankrijk, Duitsland) voeren hun eigen buitenlands beleid en omzeilen daarbij vaak de Hoge Vertegenwoordiger.
- Dubbele rapportage (aan de Europese Raad en de Commissie) zorgt voor verwarring.
- Beperkt budget en beperkte middelen in vergelijking met nationale ministeries van Buitenlandse Zaken.

Variabele prestaties: De effectiviteit hangt af van het individu en de omstandigheden.

- Catherine Ashton (2009-2014): Bekritiseerd als ineffectief, maar onderhandelde wel over de nucleaire deal met Iran.
- Federica Mogherini (2014-2019): Meer zichtbaar, maar nog steeds overschaduwde door nationale leiders.
- Josep Borrell (2019-2024): Actief, maar vaak tegengesproken door lidstaten (bijv. over China, Rusland)
- Kaja Kallas (2024-nu): algemeen gezien als een moedige en directe diplomaat, vaak omschreven als Europa's "onofficiële waarheidsverteller". Haar overgang naar Hoge Vertegenwoordiger wordt gekenmerkt door zowel lof voor haar heldere realisme als kritiek op haar ondiplomatieke "openhartige spreken"

Structurele beperkingen:

Het buitenlands beleid van de EU blijft in wezen **intergouvernementeel van aard**: de Hoge Vertegenwoordiger kan alleen optreden als de lidstaten het daarmee eens zijn. Hij spreekt namens de EU, maar handelt zelden namens haar.

2.8 Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)

2.8.1 Theoretische macht:

Gerechtelijke autoriteit:

- Interpreteert EU-wetgeving op gezaghebbende wijze
- Garandeert een uniforme toepassing van het EU-recht in alle lidstaten.
- Beoordeling van de wettigheid van EU-besluiten (rechterlijke toetsing)

- Beslecht geschillen tussen EU-instellingen en lidstaten.
- Behandelt voorlopige verzoeken van nationale rechtbanken.

Samenstelling:

- **Hof van Justitie:** één rechter per lidstaat, plus advocaten-generaal.
- **Gerechtshof:** Behandelt de meeste zaken in eerste instantie.
- **Gespecialiseerde rechtbanken:** voor specifieke gebieden

Vastgestelde principes:

- **Suprematie:** EU-recht heeft voorrang op nationaal recht.
- **Rechtstreekse werking:** individuen kunnen zich in nationale rechtbanken beroepen op EU-recht.
- **Staatsaansprakelijkheid:** Lidstaten zijn aansprakelijk voor schade als gevolg van schendingen van het EU-recht.

2.8.2 Praktijk:

Machtige instelling: Het Hof van Justitie van de EU is er opmerkelijk goed in geslaagd zijn gezag te vestigen:

- Nationale rechtbanken aanvaarden en passen uitspraken van het Hof van Justitie van de EU over het algemeen toe.
- Heeft de bevoegdheden van de EU uitgebreid door middel van een ruime interpretatie van verdragen.
- Handhaaft de EU-wetgeving, zelfs tegen machtige lidstaten.
- Gecreëerde constitutionele beginselen die niet expliciet in verdragen zijn opgenomen.

Integratiebevorderend mechanisme: Het Hof is een belangrijke drijvende kracht achter de Europese integratie geweest.

- De beginselen van de interne markt zijn vastgesteld (vrij verkeer, wederzijdse erkenning).
- Beschermde fundamentele rechten voordat het Handvest bestond
- Beperkte soevereiniteit van de lidstaten op tal van gebieden.

Toenemende uitdagingen: Recente spanningen:

- De Poolse en Hongaarse constitutionele hoven hebben de suprematie van het Hof van Justitie van de EU aangevochten.
- Crisis rond de rechtsstaat roept vragen op over handhaving.
- Sommige lidstaten zijn traag met de uitvoering van de rechterlijke uitspraken.
- Toenemende politisering van rechterlijke benoemingen
- Het handhaaft de EU-wetgeving, zelfs wanneer deze in strijd is met de nationale soevereiniteit.

Beperkte handhaving: Het Hof is voor de handhaving afhankelijk van de lidstaten en nationale rechtbanken ; het beschikt niet over een eigen politiekorps of direct handhavingsmechanisme.

2.9 Nationale parlementen

2.9.1 Theoretische macht:

Subsidiariteitscontrole:

- Voorstellen van de toetsingsCommissie voor naleving van het subsidiariteitsbeginsel

- Ze kunnen "gemotiveerde adviezen" uitbrengen als ze van mening zijn dat de EU haar bevoegdheden overschrijdt.
- "Gele kaart": Als een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt, moet de Commissie de beslissing herzien (deze kan worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken).
- "Oranje kaart": Als een gewone meerderheid bezwaar maakt volgens de normale wetgevingsprocedure en 55% van de Raad of het Parlement voorstemt, wordt het voorstel geblokkeerd.

Onderzoek naar nationale ministers:

- Stel hun eigen regeringsministers verantwoordelijk voor hun standpunten in de Raad.
- Kan onderhandelingsposities verplichten (verschilt per lidstaat)

Deelname aan verdragswijzigingen: verdragswijzigingen moeten worden geratificeerd.

2.9.2 Praktijk:

Beperkte effectiviteit: Nationale parlementen hebben moeite gehad om daadwerkelijk invloed uit te oefenen:

- **De gele kaart wordt zelden gebruikt:** slechts 3 keer sinds het Verdrag van Lissabon (2009-heden).
- Oranje kaart nooit geactiveerd
- Gefundeerde adviezen worden vaak genegeerd door de Commissie.
- Het is lastig om de coördinatie tussen 27 landen en verschillende parlementaire systemen te regelen.

Variabele betrokkenheid:

Sommige nationale parlementen (bijvoorbeeld het Deense Folketing en de Duitse Bundestag) houden zich actief bezig met EU-aangelegenheden; andere bemoeien zich er nauwelijks mee.

Problemen met de timing:

Voorstellen bereiken de nationale parlementen vaak te laat (wat per definitie onrealistisch is) om de uitkomst effectief te beïnvloeden.

Indirecte invloed:

De belangrijkste macht van de nationale parlementen blijft het controleren van hun eigen regeringen, die vervolgens in de Raad optreden.

2.10 Europese Centrale Bank (ECB)

2.10.1 Theoretische macht:

Monetair beleid:

- Exclusieve bevoegdheid inzake monetair beleid voor de eurozone (20 lidstaten)
- Stelt rentetarieven vast
- Beheert de euro
- Voert valutatransacties uit.
- Houdt de buitenlandse reserves van de lidstaten aan en beheert deze.

Onafhankelijkheid:

De ECB is uitdrukkelijk onafhankelijk van politieke instellingen en kan daarom, net als de nationale centrale banken, geen instructies aannemen van EU-instellingen of lidstaten. De ECB bezit de economische macht, maar heeft geen politieke legitimiteit.

Bestuur:

- Bestuursraad: Uitvoerend Comité van de ECB + gouverneurs van de nationale centrale banken van de eurozone
- Uitvoerend bestuur: Voorzitter, Vicevoorzitter, 4 leden (benoemd door de Europese Raad)

2.10.2 *Praktijk:*

Machtige instelling: De ECB is uitgegroeid tot een van de machtigste instellingen van de EU.

- **Reactie op de eurocrisis:** Onconventionele beleidsmaatregelen (OMT, QE, LTRO) werden ingevoerd, die de euro naar alle waarschijnlijkheid hebben gered.
- **"Wat er ook voor nodig is":** de belofte van Mario Draghi in 2012 toonde het politieke belang van de ECB aan.
- **Bankentoezicht:** Verkreeg toezichtsbevoegdheden over banken in de eurozone (2014)

Controversiële acties: De ECB heeft kritiek gekregen voor:

- **Overschrijding van bevoegdheden:** Sommigen beweren dat de crisismaatregelen verder gingen dan prijsstabiliteit.
- **Democratisch tekort:** Niet-gekozen functionarissen nemen beslissingen met enorme economische en sociale gevolgen.
- **Duitse oppositie:** Bundesbank en het Duitse Constitutionele Hof hebben het beleid van de ECB aangevochten.
- **Verdelingseffecten:** Beleidsmaatregelen komen sommige lidstaten meer ten goede dan andere.

Politieke beperkingen: Ondanks formele onafhankelijkheid:

- Wordt geconfronteerd met politieke druk van lidstaten (met name Duitsland).
- Het is noodzakelijk om een evenwicht te vinden tussen verschillende nationale belangen.
- Afhankelijk van de lidstaten voor financiële steun (bijv. ESM).
- Onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie van de EU (hoewel het Hof terughoudend is geweest).

2.11 Europese Dienst voor Extern Handelen (EEAS)

2.11.1 *Theoretische macht:*

Diplomatieke dienst:

- Ondersteunt de Hoge Vertegenwoordiger bij de uitvoering van het CFSP.
- Het bedrijf beheert EU-delegaties in derde landen en internationale organisaties.
- Coördineert met de diplomatieke diensten van de lidstaten.
- Stelt beleidsvoorstellen op en voert beslissingen uit.

Samenstelling: Een mix van functionarissen van de Commissie, medewerkers van het secretariaat van de Raad en gedetacheerde nationale diplomaten.

Budget: Los van het budget van de Commissie, maar relatief bescheiden.

2.11.2 *Praktijk:*

Zwakke instelling: De EEAS heeft moeite gehad om zich te vestigen.

- Territoriale strijd: Conflicten met de Commissie (ontwikkelingsbeleid) en de Raad (crisisbeheer)

- Nationale dominantie: Lidstaten behouden de controle over het buitenlands beleid; de EEAS wordt vaak buitenspel gezet.
- Beperkte middelen: Veel kleiner dan de nationale ministeries van Buitenlandse Zaken.
- Identiteitscrisis: Het is onduidelijk of het een supranationaal of intergouvernementeel orgaan betreft.
- Het vertegenwoordigt de EU, maar spreekt zelden namens haar.

Beperkte effectiviteit: De EEAS ondervindt moeilijkheden:

- Het coördineren van 27 verschillende nationale buitenlandse beleidslijnen.
- Internationaal met één stem spreken
- Concurreren met machtige nationale diplomatieke diensten
- Het opbouwen van geloofwaardigheid bij derde landen.

Stapsgewijze vooruitgang: Ondanks de uitdagingen heeft de EEAS het volgende bereikt:

- Een netwerk van 145 delegaties wereldwijd opgebouwd.
- Heeft expertise opgebouwd op het gebied van beleid (bijv. onderhandelingen met Iran).
- Verbeterde coördinatie op sommige gebieden.
- Bood carrièremogelijkheden voor EU-diplomaten.

2.12 EU-burgers

2.12.1 *Theoretische macht:*

Democratische rechten:

- Stem bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (elke 5 jaar).
- **Europees burgerinitiatief (EBI):** 1 miljoen handtekeningen uit ten minste 7 lidstaten kunnen de Commissie verzoeken wetgeving voor te stellen.
- Kunnen een verzoekschrift indienen bij het Europees Parlement
- Kunnen een klacht indienen bij de Europese Ombudsman.
- Toegang tot EU-documenten (transparantieverordening)

Fundamentele rechten:

Beschermd door het Handvest van de grondrechten en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.

2.12.2 *Praktijk:*

Beperkte directe invloed: Burgers hebben slechts een beperkte directe invloed op de besluitvorming binnen de EU.

- Lage opkomst bij de Europese parlementsverkiezingen: circa 50%, waarbij velen stemden op basis van nationale kwesties.
- ECI grotendeels ineffectief: Van de circa 100 gelanceerde initiatieven hebben er slechts 6 de drempel van 1 miljoen handtekeningen bereikt, en de Commissie heeft de meeste afgewezen of slechts minimale actie voorgesteld.
- Afstand tot instellingen: EU-besluitvorming wordt als afstandelijk en technocratisch ervaren.
- Beperkt bewustzijn: Veel burgers begrijpen niet hoe de EU-instellingen werken.

Indirecte invloed: Burgers oefenen voornamelijk invloed uit op de EU via:

- Nationale verkiezingen (waarbij de regeringsposities in de Raad worden bepaald)
- Nationale referenda over EU-kwesties (hoewel zeldzaam)
- De publieke opinie beïnvloedt de standpunten van nationale leiders ten aanzien van de EU.
- Organisaties uit het maatschappelijk middenveld en lobbywerk

Democratisch tekort: De EU krijgt aanhoudende kritiek vanwege:

- Gebrek aan directe verantwoording
- Complexiteit en ondoorzichtigheid van besluitvorming
- Overdreven en gedetailleerde regelgeving
- Dominantie van technocraten over gekozen politici
- Zwakke samenhang tussen burgervoorkeuren en EU-beleid.

Burgers vormen het fundament van de EU, maar zijn niet de architecten ervan. Ze hebben een stem, maar geen stemrecht over het EU-beleid.

2.13 Institutionele relaties: theorie versus praktijk

2.13.1 Formeel institutioneel evenwicht

Theoretisch model:

- **Commissie:** Stelt voor (uitvoerend/initiatiefnemer)
- **Parlement + Raad:** Beslissen samen (wetgevend)
- **Rechtbank:** Interpreteert en handhaaft (gerechtelijk) recht
- **Europese Raad:** Bepaalt de strategische richting (politiek leiderschap)
- **ECB:** Beheert het monetaire beleid (onafhankelijk)

Dit creëert een systeem van **checks and balances** waarin geen enkele instelling de bovenhand heeft.

2.13.2 Werkelijke machtdynamiek

De werkelijkheid is complexer:

1. Dominantie van de Europese Raad: In de praktijk is de Europese Raad de **hoogste politieke autoriteit** geworden, met name tijdens crises:

- Bepaalt de werkelijke agenda (de Commissie voert deze uit)
- Neemt belangrijke beslissingen (andere instellingen volgen).
- Lost patstellingen tussen instellingen op.
- Nationale leiders genieten meer legitimiteit dan EU-functionarissen.

2. Zwakte van de Commissie: Ondanks haar formele bevoegdheden is de Commissie vaak politiek zwak:

- Mist democratische legitimiteit
- Afhankelijk van de lidstaten voor de uitvoering.
- Functioneert steeds meer als "secretariaat" voor beslissingen van de Europese Raad.
- Kan door de Raad worden overruled of genegeerd.

3. De toenemende assertiviteit van het Parlement: De invloed van het Parlement is gestaag toegenomen:

- Uitgebreidere medebeslissingsbevoegdheden
- Meer geneigd om voorstellen en overeenkomsten af te wijzen.
- Heeft met succes zijn rol vervuld bij de benoeming van de Commissie.
- Maar er ontbreekt nog steeds een wetgevend initiatief.

4. De Raad als poortwachter van de wetgeving: De Raad (ministers) blijft de belangrijkste wetgevende instelling:

- Vertegenwoordigt rechtstreeks de belangen van de lidstaten.
- Kan wetgeving blokkeren of afzwakken.
- Ministers die verantwoording verschuldigd zijn aan de nationale parlementen
- Vaak in de praktijk machtiger dan het Parlement

5. Het Hof als aanjager van integratie: Het Hof van Justitie van de EU is hierin opmerkelijk succesvol geweest:

- Vestigde suprematie en directe invloed
- Uitgebreide EU-bevoegdheden door middel van interpretatie
- Doorgaans gerespecteerd door nationale rechtbanken
- Maar ze worden geconfronteerd met nieuwe uitdagingen vanuit Polen en Hongarije.

6. De ECB als crisismanager: De ECB is uitgegroeid tot een machtige speler:

- Heeft de euro gered tijdens de crisis.
- Handelt onafhankelijk van politieke instellingen.
- Maar het bedrijf wordt geconfronteerd met politieke druk en juridische uitdagingen.

7. Gefragmenteerde uitvoerende macht: De uitvoerende macht is verdeeld over:

- Commissie (formeel uitvoerend orgaan)
- Europese Raad (politieke richting)
- Raad (beleidscoördinatie)
- Lidstaten (implementatie)
- EU-agentschappen (gespecialiseerde taken)

Dit leidt tot coördinatieproblemen en een gebrek aan verantwoording.

2.14 Belangrijke relaties en spanningen

2.14.1 *Commissie versus Europese Raad*

Theoretisch: de Commissie doet een voorstel, de Europese Raad geeft strategische richting.

In de praktijk: de Europese Raad geeft de Commissie steeds vaker **instructies over** welke voorstellen zij moet doen, waardoor de autonomie van de Commissie afneemt. De voorzitter van de Commissie en de voorzitter van de Europese Raad strijden om het politieke leiderschap.

2.14.2 *Parlement versus Raad*

Theoretisch: Gelijkwaardige medewetgevers volgens de gewone wetgevingsprocedure.

In de praktijk is de Raad vaak machtiger omdat:

- Ministers vertegenwoordigen rechtstreeks de lidstaten.
- De Raad kan wetgeving gemakkelijker blokkeren.
- Het Parlement moet coalities vormen met leden van verschillende partijen.
- Maar het Parlement wordt steeds assertiever.

2.14.3 *Commissie versus Raad*

Theoretisch: de Commissie doet een voorstel, de Raad beslist.

In de praktijk kan de Raad druk uitoefenen op de Commissie om wel (of geen) wetgeving voor te stellen. De Commissie moet een evenwicht vinden tussen de verschillende belangen van de lidstaten.

2.14.4 *Supranationaal versus intergouvernementeel*

Fundamentele spanning:

- **Supranationale instellingen** (Commissie, Parlement, Hof) streven naar een diepere integratie.
- **Intergouvernementele instellingen** (Europese Raad, Raad) beschermen de soevereiniteit van de lidstaten.
- Deze spanning is inherent aan het EU-systeem en vormt de drijfveer achter veel politieke conflicten.

2.14.5 *Grote versus kleine lidstaten*

In de Europese Raad/Raad:

- Grote staten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Polen) hebben meer gewicht in de schaal.
- Kleine staten kunnen coalities vormen om beslissingen te blokkeren.
- Stemmen met gekwalificeerde meerderheid zorgt voor een evenwicht tussen bevolkingsaantallen en de staat.
- Maar de economische macht van Duitsland geeft het een onevenredig grote invloed.

2.14.6 *Eurozone versus niet-eurozone*

Een groeiende kloof:

- De lidstaten van de eurozone (20 staten) hebben afzonderlijke bestuursstructuren (Eurogroep, ESM).
- Niet-eurozoneleden uitgesloten van belangrijke economische beslissingen
- Creëert een "Europa met twee snelheden"

2.14.7 *EU-instellingen versus nationale parlementen*

Verantwoordingskloof:

- De nationale parlementen hebben de controle over hun ministers in de Raad.
- Maar ze hebben beperkt toezicht op beslissingen op EU-niveau.
- Het mechanisme ter controle van het subsidiariteitsbeginsel is grotendeels ineffectief.
- Creëert een democratisch tekort.

2.15 Samenvatting: Machtsverdeling in de praktijk

2.15.1 *Machtigste instellingen:*

1. Europese Raad: Hoogste politieke autoriteit, vooral tijdens crises. Stelt de werkelijke agenda vast en neemt belangrijke beslissingen.

2. Raad van Ministers: Belangrijkste wetgevende instantie, vertegenwoordigt de lidstaten rechtstreeks en kan wetgeving blokkeren of afzwakken.

3. Europese Centrale Bank: Exclusieve controle over het monetaire beleid van de eurozone, heeft tijdens de crisis haar macht bewezen.

4. Hof van Justitie: Gezaghebbende interpretator van EU-recht, aanjager van integratie, algemeen gerespecteerd.

5. Europees Parlement: Groeiende wetgevende macht, steeds assertiever, maar gebrek aan initiatief.

6. Commissie: De formele bevoegdheden zijn aanzienlijk, maar in de praktijk politiek zwak. Voert vaak besluiten van de Europese Raad uit in plaats van zelfstandig een agenda te bepalen.

2.15.2 *Zwakste acteurs:*

1. Nationale parlementen: Beperkte invloed ondanks de bepalingen van het Verdrag van Lissabon.

2. EU-burgers: zwakke directe invloed, democratisch tekort blijft bestaan.

3. Hoge Vertegenwoordiger/EEAS: De formele bevoegdheden zijn indrukwekkend, maar de lidstaten behouden de controle over het buitenlands beleid.

4. Voorzitter van de Europese Raad: eerder facilitator dan leider, overschaduwd door machtige nationale leiders.

2.15.3 *Overzichtstabel: Stroomverdeling, officieel versus realiteit*

Lichaam	Officiële macht	Realiteitskracht	Wie heeft er nu echt de macht in handen?
Commissie	Stelt wetten voor en handhaaft verdragen.	Dominante speler, bepaalt zijn eigen agenda	Voorzitter van de Commissie
Europees Parlement	Medewetgever, kiest de Commissie	Rubberen stempels, laag vertrouwen	Gefragmenteerde politieke groeperingen (samengesteld uit PEM's van politieke partijen uit de lidstaten)
Europese Raad	Geeft richting aan, geen wetgeving	Hoogste orgaan, beslist in crisissituaties	Staatshoofden
Raad van Ministers	Medewetgever, vertegenwoordigt staten	Veto-speler, blokkeert voortgang	Nationale ministers
Hoge Vertegenwoordiger	Geeft leiding aan het buitenlands beleid.	Beperkte macht, afhankelijk van de staten.	Geen echte autoriteit
CJEU	Interpreteert wetten en maakt nationale wetten ongeldig.	Hooggerechtshof, negeert grondwetten	Rechters
Nationale parlementen	Kan bezwaar maken tegen wetten	Geen echte macht, de "rode kaart" is nooit gebruikt.	Slapende waakhonden
ECB	Beheert euro's, stelt beleid vast	De machtigste, maar zonder verantwoording af te leggen.	Gouverneurs
EEAS	Diplomatiek corps	Ondergefinancierd, overgeslagen	Geen echte rol

Burgers	Kan een petitie indienen, stemmen	Geen echte invloed, ECI negeerde het.	Stemrecht zonder stemrecht
----------------	-----------------------------------	---------------------------------------	----------------------------

2.15.4 *Opmerking over de verwarring tussen "presidenten".*

De EU-instellingen hebben twee leidende figuren met de titel " **President** ", wat verwarrend is. Er is de "President van de Europese Commissie" en de "President van de Europese Raad".

De twee presidenten: samenvatting van de belangrijkste verschillen:

Aspect	Voorzitter van de Commissie	Voorzitter van de Europese Raad
Huidige houder	Ursula von der Leyen (tweede termijn)	António Costa
Selectie	Voorgedragen door de Europese Raad, gekozen door het Parlement.	Gekozen door de Europese Raad
Termijn	5 jaar (in lijn met het Parlement)	2,5 jaar, eenmaal verlengbaar.
Rol	Leidt de Commissie, doet wetsvoorstellen en voert uitvoerende taken uit.	Voorzitter van de vergaderingen van de Europese Raad, bevordert consensus tussen staatshoofden en regeringsleiders.
Machtsbasis	Supranationale instelling	Intergouvernementele instelling
Kan een nationaal ambt bekleden?	Nee	Nee

Het bestaan van twee presidenten heeft geleid tot voortdurende verwarring en concurrentie:

Wie vertegenwoordigt de EU?

- Beiden bezoeken internationale topbijeenkomsten.
- Beiden spreken namens de EU in verschillende hoedanigheden.
- Derde landen weten vaak niet goed met wie ze zaken moeten doen.
- De media en het publiek begrijpen het onderscheid niet.

Wie bepaalt de agenda?

- De voorzitter van de Europese Raad zit vergaderingen van nationale leiders voor.
- De voorzitter van de Commissie stelt wetgeving voor om hun beslissingen te implementeren.
- Potentiële kans op conflicten en machtsstrijd.

Deze structuur met een "dubbel voorzitterschap" is een van de institutionele eigenaardigheden die zijn ontstaan door het compromis dat het Verdrag van Lissabon sloot tussen supranationale en intergouvernementele visies op de EU.

2.15.5 *Opmerking over de verwarring tussen de twee "Raden"*

De **Europese Raad** en de **Raad van de Europese Unie** zijn twee afzonderlijke entiteiten binnen de Europese Unie (EU) die verschillende rollen spelen in de bestuurs- en besluitvormingsprocessen. Hieronder een overzicht van hun verschillen:

Europese Raad

- **Definitie:** De Europese Raad is het hoogste politieke orgaan van de EU en bestaat uit de staatshoofden of regeringsleiders van de EU-lidstaten, samen met de voorzitter van de Raad en de voorzitter van de Europese Commissie.
- **Belangrijkste functies:** Strategische richting: Deze bepaalt de algemene politieke koers en prioriteiten van de EU.
- **Besluitvorming:** Hierin worden belangrijke vraagstukken en uitdagingen voor de EU behandeld, zoals buitenlands beleid en economische strategie.
- **Topbijeenkomsten:** De organisatie komt minstens vier keer per jaar bijeen in topbijeenkomsten om belangrijke kwesties te bespreken en daarover te besluiten.
- **Samenstelling:** Samengesteld uit de leiders van de 27 EU-lidstaten, de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Europese Commissie.
- **Rol:** Voornamelijk een strategisch en politiek orgaan, niet betrokken bij de dagelijkse wetgevingsprocessen.

Raad van de Europese Unie (Raad van Ministers)

- **Definitie:** De Raad van de Europese Unie, vaak kortweg de Raad genoemd, is een van de belangrijkste besluitvormende organen van de EU en vertegenwoordigt de regeringen van de lidstaten.
- **Belangrijkste functies:** Wetgevende rol: Het onderhandelt over en neemt EU-wetgeving aan, vaak in samenwerking met het Europees Parlement.
- **Beleidscoördinatie:** Coördineert het beleid van de lidstaten op diverse gebieden, zoals buitenlandse zaken, economisch beleid en justitie.
- **Begrotingsbevoegdheden:** Deelt de begrotingsverantwoordelijkheid met het Europees Parlement.
- **Samenstelling:** Samengesteld uit regeringsministers van elke EU-lidstaat, met verschillende configuraties afhankelijk van het beleidsgebied dat wordt besproken (bijv. buitenlandse zaken, landbouw).
- **Rol:** Fungeert als wetgevend en uitvoerend orgaan en is betrokken bij de formulering en implementatie van EU-wetten en -beleid.

Samenvatting van de verschillen

Functie	Europese Raad	Raad van de Europese Unie
Samenstelling	Staatshoofden/regeringsleiders, presidenten	Regeringsministers van de lidstaten
Functie	Bepaalt de politieke richting en prioriteiten.	Wetgeving en beleidsvorming
Vergaderfrequentie	Minstens vier keer per jaar	Verschilt afhankelijk van de wetgevingsbehoeften.
Beslissing-Maken	Strategische beslissingen over belangrijke kwesties	Onderhandelt over wetgeving en neemt deze aan.

Samengevat richt de Europese Raad zich op de politieke strategie op hoog niveau, terwijl de Raad van de Europese Unie betrokken is bij het wetgevingsproces en de uitvoering van het beleid.

2.16 Opmerking over de "Rode Kaart"

Om de "machtsrealiteit" van de EU in 2025 echt te begrijpen, is het essentieel om te kijken waarom de instrumenten die nationale democratieën ter beschikking worden gesteld – zoals de Oranjekaart – vaak falen.

Volgens de filosofie van Robert Schuman was het nationale parlement de "wortel" van het systeem. Tegenwoordig worden deze wortels echter vaak omzeild door een structuur die het coördineren van formele oppositie vrijwel onmogelijk maakt.

2.16.1 *De realiteit: ontworpen om inactief te blijven.*

De "**rode kaart**" (een direct veto) is nooit toegepast en bestaat feitelijk niet in de verdragen. Het was een politieke belofte aan het Verenigd Koninkrijk in 2016 die met de Brexit is komen te vervallen. Nationale parlementen beschikken alleen over de "**gele kaart**" en de "**oranje kaart**".

De "Oranje Kaart" was bedoeld als het volgende grote succes. Echter, eind 2025 is het nog steeds een "spookkracht" die nooit succesvol is geactiveerd.

Waarom het in de praktijk mislukt:

- De **onmogelijke rekensom**: Om een Oranje Kaart te activeren, moet meer dan 50% van alle nationale parlementaire stemmen (momenteel 28 van de 54 stemmen) binnen slechts 8 weken bezwaar maken. Dit is logistiek onmogelijk voor 27 verschillende landen.
- De **8-weken "snelheidsval"**: Het coördineren van 27 verschillende parlementen – elk met hun eigen agenda's, vertaalbehoeften en interne debatten – in slechts twee maanden is een logistieke nachtmerrie. Tegen de tijd dat veel parlementen zich er zelfs maar van bewust zijn dat er een wetsvoorstel wordt ingediend, is de deadline al bijna verstreken.
- Het **"loophole in de wet van de Commissie"**: zelfs als een Oranje Kaart wordt geactiveerd, is de Commissie niet verplicht de wet te stoppen. Ze hoeft de wet alleen maar te "herzien". Als ze besluit de wet te handhaven, vervalt deze pas als een meerderheid van het Europees Parlement of 55% van de Raad (de nationale regeringen) het met de parlementen eens is.

De kloof tussen realiteit en werkelijkheid:

Volgens Schumans visie zou het centrum luisteren als de landen zich uitspraken. In 2025 heeft het centrum (de Commissie) het laatste woord over de vraag of de bezwaren van de landen überhaupt "juridisch geldig" zijn.

2.16.2 *Casestudie: De "stille" veto's*

Er zijn in de geschiedenis van de EU slechts drie gele kaarten geweest (waarbij slechts een derde van de parlementen bezwaar maakte). In twee van die drie gevallen weigerde de Commissie simpelweg toe te geven en beweerde dat haar eigen analyse van "het Europees belang" zwaarder woog dan de bezwaren van de parlementen over hun eigen soevereiniteit.

Geval	Jaar	Nationaal bezwaar	Reactie van de Commissie
Monti II	2012	Recht om te staken	Teruggetrokken (maar geweigerd vanwege de kaart).

EPPO	2013	EU-aanklager overschrijdt bevoegdheden	Ze negeerden de parlementaire adviezen en drukten het erdoorheen.
Uitgezonden werknemers	2016	Nationale arbeidsmarktcontrole	Ze negeerden de parlementen en handhaafden de wet.

2.17 Opmerking over de macht van lobbyisten:

De EU kent ook een aanzienlijke invloed van lobbygroepen. Men zou kunnen stellen dat lobbygroepen een belangrijke rol spelen in het wetgevingsproces, omdat ze specifieke belangen vertegenwoordigen die voor de wetgevers wellicht onduidelijk zijn. Hoewel dit voor technische zaken te rechtvaardigen is, wordt het vaak gedreven door eigenbelang. Als dit op grote schaal en vaak achter gesloten deuren gebeurt, ondermijnt dit duidelijk de democratische processen. Helaas is dit zeker het geval in de EU.

De invloed van lobbyen in Brussel is een van de meest controversiële aspecten van de moderne EU en staat lijnrecht tegenover Robert Schumans visie op een "transparante gemeenschap". In 2025 is lobbyen uitgegroeid tot een enorme industrie waarin de grenzen tussen bedrijfsinvloed, ngo-belangenbehartiging en EU-subsidies steeds vager worden.

2.17.1 *De kracht van lobbyen: de macht van het bedrijfsleven*

Brussel is na Washington D.C. het op één na grootste lobbycentrum ter wereld. Eind 2025 stonden er meer dan 16.000 entiteiten geregistreerd in het EU-transparantieregister.

- **Het "uitgavenkloof":** alleen al de 50 grootste bedrijven besteden jaarlijks bijna €200 miljoen aan lobbyactiviteiten in de EU. Grote technologiebedrijven (Meta, Microsoft, Google), energiebedrijven (Shell, ExxonMobil) en chemiebedrijven (Bayer, BASF) domineren het landschap.
- **Regulatoire beïnvloeding:** Recente rapporten uit 2025 over het "Omnibus Simplification"-pakket laten zien dat lobbygroepen uit het bedrijfsleven erin geslaagd zijn om de regels voor due diligence op het gebied van milieu en mensenrechten terug te draaien, met als argument dat "concurrentievermogen" belangrijker is dan regelgeving.
- **Ongekende Amerikaanse invloed:** Een trend die analisten voor 2025 hebben opgemerkt, is de "openlijke" lobbyactiviteit van in de VS gevestigde multinationals (zoals de Competitiveness Roundtable), die een recordniveau heeft bereikt om de technologie- en klimaatnormen van de EU te beïnvloeden.

2.17.2 *De controverse rond de "gesubsidieerde lobbyist"*

In 2025 werd duidelijk dat de EU juist de groepen subsidieert die bij haar lobbyen. Dit creëert een "circulaire" beleidsomgeving die critici een democratische echokamer noemen.

- **Financiering van ngo's:** De EU kent elke drie jaar ongeveer €7 miljard toe aan ngo's. Hoewel een groot deel hiervan naar humanitaire hulp gaat, wordt een aanzienlijk deel (ongeveer €700 miljoen per jaar) besteed aan "belangenbehartiging" en "beleidsontwikkeling".
- **Het "LIFE"-schandaal:** In 2025 brak een grote politieke rel uit over de jaarlijkse subsidies van € 15,6 miljoen die aan milieu-ngo's werden

verstrekt. Critici beweren dat de Commissie deze fondsen gebruikt om steun te "kopen" voor haar Green Deal-beleid, waarmee ze in feite groepen betaalt om in het Parlement te lobbyen voor de agenda van de Commissie zelf.

- **Auditwaarschuwingen:** In april 2025 publiceerden EU-auditors een "schokkend" rapport waarin werd geconcludeerd dat de EU-financiering voor ngo's "te ondoorzichtig" is. In het rapport werd opgemerkt dat de Commissie niet naar behoren openbaar maakt voor welke "lobbyactiviteiten" zij betaalt, waardoor de EU een groot reputatierisico loopt.

2.17.3 *Hoe groepen regelgeving beïnvloeden: de mechanismen*

Lobbyen in de EU vindt niet alleen plaats tijdens de uiteindelijke stemming; het begint al lang voordat een wet zelfs maar is opgesteld.

- **Expertgroepen:** De Commissie vertrouwt op expertgroepen voor technisch advies. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn in deze groepen vaak in de meerderheid ten opzichte van leden van het maatschappelijk middenveld, waardoor zij hun eigen belangen kunnen laten meewegen in de technische definities van een wet voordat deze de politici bereikt. Dit geldt zelfs voor de zwaar gefinancierde onderzoeks- en ontwikkelingskaders.
- **Het ecosysteem van de "Brusselse bubbel":** lobbykantoren zoals Fleishman-Hillard en FTI Consulting hebben duizenden voormalige EU-ambtenaren in dienst (zie de "draaiende deur"), die hun voorkennis gebruiken om zich een weg te banen door de complexe "trilogie" (geheime onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Parlement).
- **Beleidsbevordering:** De EU financiert vaak "platforms voor het maatschappelijk middenveld" om ervoor te zorgen dat "diverse stemmen" worden gehoord. Omdat deze platforms echter afhankelijk zijn van EU-subsidies om te overleven, dagen ze zelden de fundamentele machtsuitbreiding van de EU uit, waardoor er een schijn van publieke steun voor gecentraliseerd beleid ontstaat.

2.17.4 *De "draaiende deur"*

De term 'draaiende deur' beschrijft de praktijk waarbij EU-ambtenaren de overheidsdienst verlaten om voor lobbygroepen te gaan werken, of andersom. Dit leidt tot een belangenconflict, waarbij ambtenaren mogelijk wetten opstellen die hun toekomstige werkgevers bevoordelen.

De draaideur: 3 belangrijke voorbeelden:

- **De "Big Tech"-pijplijn:** In 2025 bleek uit rapporten dat meer dan 70% van de hooggeplaatste medewerkers die aan de Digital Markets Act (DMA) werkten, functies hadden bekleed bij grote technologiebedrijven. Critici stellen dat dit bedrijven zoals Apple of Google in staat stelt om insiders te "kopen" die precies weten hoe ze nieuwe regelgeving kunnen omzeilen.
- **Van commissaris tot consultant:** Voormalige commissarissen treden vaak direct na hun afkoelingsperiode in dienst bij strategische adviesbureaus. Zo zijn voormalige commissarissen bijvoorbeeld aan de slag gegaan bij bedrijven als Goldman Sachs of Uber, waarbij ze hun persoonlijke netwerken gebruikten om deuren in Brussel te openen die voor gewone burgers gesloten blijven.
- **De ruil van "expertgroepen":** Lobbyisten uit de industrie worden vaak benoemd tot "expertgroepen". Deze groepen helpen bij het opstellen van de

technische normen voor hun eigen sector (bijvoorbeeld chemische veiligheid of koolstofemissies), waardoor de regelgeving gevestigde spelers bevoordeelt en kleinere concurrenten buitensluit. Gevestigde spelers krijgen ook voorrang, waardoor ze als eerste op de markt komen en aan de nieuwe normen voldoen. Onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's worden zo opgesteld dat grote spelers in de sector kunnen profiteren van de financiering.

Power Reality-analyse: Invloed te koop

Het resultaat: deze cyclus zorgt ervoor dat regelgeving zelden van onderaf komt. In plaats daarvan is het een onderhandeling op hoog niveau tussen een gespecialiseerde groep ambtenaren en de lobbyisten die ooit hun collega's waren.

Functie	Schumans visie	2025 Realiteit
Invoer	Directe feedback van nationale industrieën/burgers.	Campagnes van bedrijven met een groot budget en gesubsidieerde ngo's.
Transparantie	Beslissingen genomen "onder invloed van de publieke opinie".	Onderhandelingen met hoge inzet in "Trilogues" achter gesloten deuren.
Integriteit	Moreel leiderschap en gezamenlijke opoffering.	De "draaiende deur" tussen EU-functionarissen en lobbykantoren.
Financiering	Zelfstandig opererende nationale belangengroepen.	Door de EU gesubsidieerde lobbyactiviteiten en uitgaven van grote technologiebedrijven.

De conclusie is duidelijk: de EU heeft een systeem gecreëerd waarin de Commissie een beleid voorstelt, ngo's subsidieert om dat beleid te promoten en vervolgens advies inwint van bedrijfsdeskundigen om de technische details te verfijnen. Deze "gesloten cirkel" maakt het voor gewone burgers (inclusief kleine bedrijven) of nationale parlementen erg moeilijk om de koers van de EU te veranderen zodra de "lobbymachine" eenmaal op gang is gekomen.

2.18 Conclusie: De EU als een "gesloten circuit".

- 1. De kloof tussen theorie en praktijk:** Formele bevoegdheden komen vaak niet overeen met de daadwerkelijke invloed. De Europese Raad heeft bijvoorbeeld relatief beperkte formele bevoegdheden, maar domineert in de praktijk.
- 2. Door crises gedreven evolutie:** De machtsverhoudingen verschuiven tijdens crises, waarbij de Europese Raad en de ECB invloed winnen ten koste van de normale wetgevingsprocedures.
- 3. Heropleving van intergouvernementele samenwerking:** Ondanks decennia van integratie behouden de lidstaten (via de Europese Raad en de Raad) de uiteindelijke controle, met name over gevoelige kwesties.
- 4. Gefragmenteerde uitvoerende macht:** Geen enkele "regering", de uitvoerende macht is verdeeld over meerdere instellingen, wat coördinatieproblemen veroorzaakt.
- 5. Democratisch tekort:** Ondanks de groeiende bevoegdheden van het Parlement blijven burgers ver verwijderd van de besluitvorming binnen de EU en blijft de verantwoording zwak.

6. Persoonlijkheid is belangrijk: Individuele leiders (Commissievoorzitter, voorzitter van de Europese Raad, president van de ECB) kunnen de institutionele macht aanzienlijk beïnvloeden door middel van persoonlijk gezag en politieke vaardigheden.

7. Institutioneel evenwicht is dynamisch: Machtverhoudingen evolueren voortdurend door de praktijk, crisisreacties en geleidelijke institutionele veranderingen.

In 2025 functioneert de EU als een “**Zichzelf Validerend Systeem**”. De Commissie stelt de wet voor, het Hof interpreteert de wet, en de Commissie beoordeelt de geldigheid van nationale bezwaren tegen die wet en het Parlement keurt deze goed. Dit creëert een machtsirkel waar Robert Schuman specifiek voor waarschuwde toen hij opriep tot een 'geest van dienstbaarheid' aan de lidstaten.

De ongelukkige conclusie is dat de EU **niet volledig als democratie functioneert, maar vaak als een technocratische oligarchie**. Officieel wordt de macht gedeeld tussen het Parlement, de Commissie en de Raad. De macht is geconcentreerd in de Commissie, de Europese Raad en de ECB. Burgers, nationale parlementen en zelfs het Parlement hebben weinig echte macht. Het Verdrag van Lissabon loste dit niet op, het verankerde het. Hoe kan de EU de macht herbalanceren, om democratie, subsidiariteit en legitimiteit te herstellen, zonder de unie af te breken of te ondermijnen? Dit is een complexe vraag en zal worden behandeld in aankomende Working Papers.

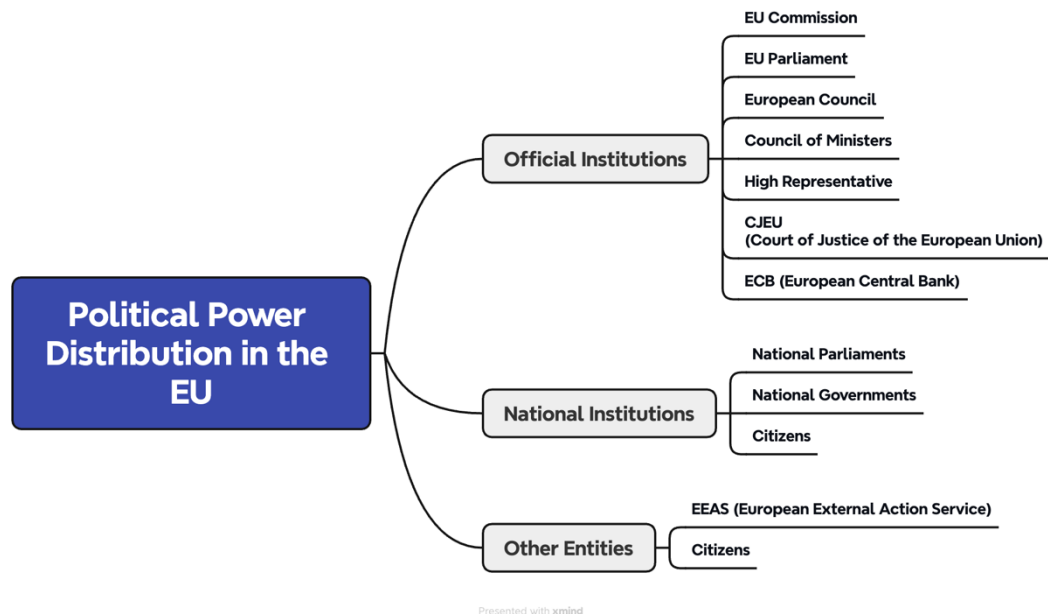
2.19 Referenties

1. Europese Unie. "Europese Raad – rol en bevoegdheden."
https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-council_en
2. Europese Unie. "Instellingen en organen."
https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies_en
3. Oxford Public International Law. "EU Institutional Framework."
<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oecl/law-oecl-e45>
4. Wikipedia. "Recht van initiatief (wetgevend)."
[https://en.wikipedia.org/wiki/Right_of_initiative_\(legislative\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Right_of_initiative_(legislative))
5. Europees Parlement. "Het initiatiefrecht van het Europees Parlement" (IPOL-studie, 2020).
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)
6. Robert Schuman Stichting. "Naar een echte Europese uitvoerende macht" (Europese uitgave nr. 274).
<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/274-towards-a-genuine-european-executive-power-from-governance-to-government>
7. Jean Monnet Programma. "Delegatie van regelgevende autoriteit in de Europese Unie."
<https://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301-04.html>
8. Europese Unie. "Europees Parlement – rollen en bevoegdheden."
https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament_en
9. Wikipedia. "Wetgevingsprocedure van de Europese Unie."
https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_legislative_procedure
10. Consilium. "De gewone wetgevingsprocedure."
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>
11. Consilium. "De Europese Raad en de Raad van de Europese Unie."
<https://www.consilium.europa.eu/en/european-council-and-council-of-the-eu/>

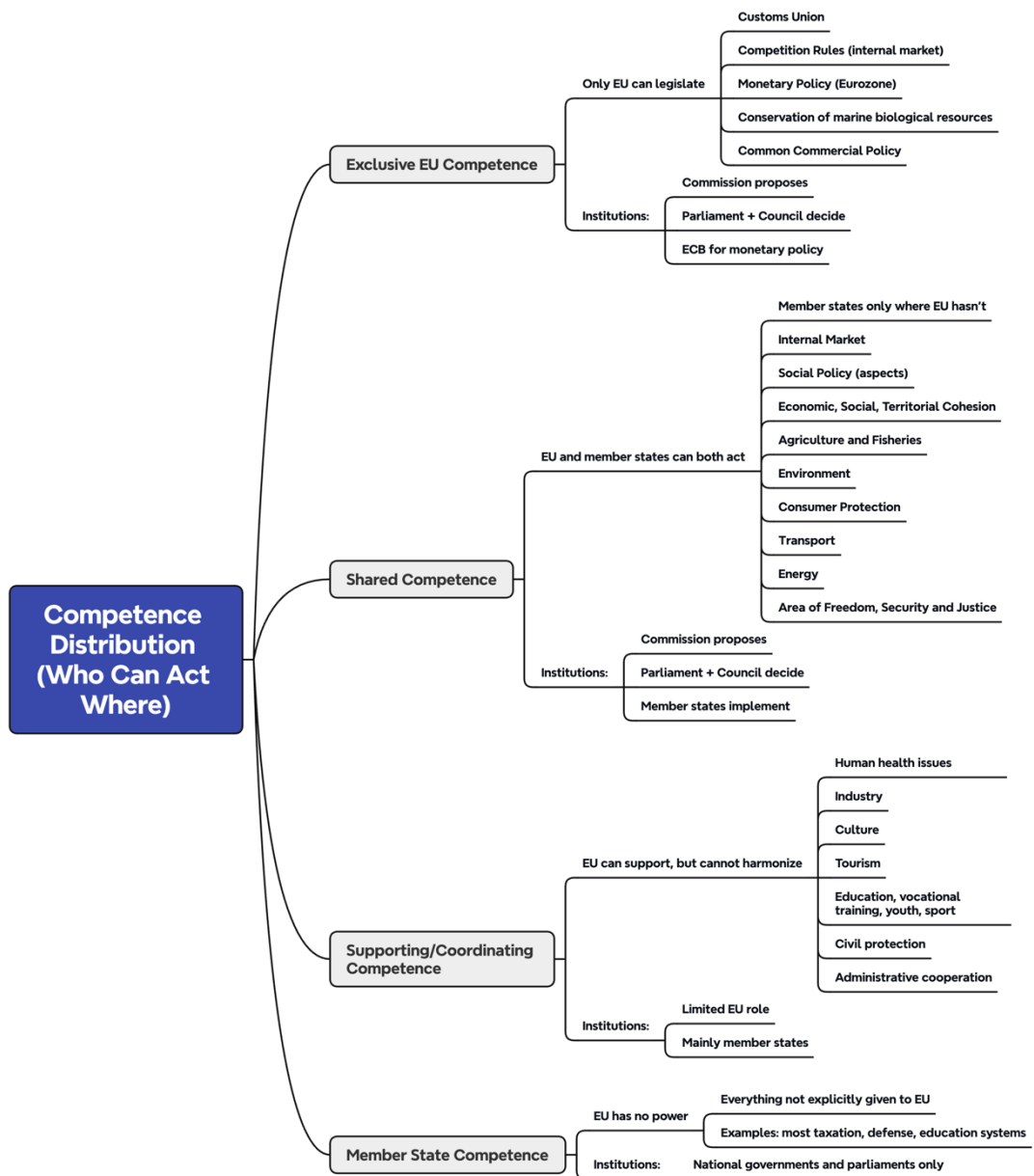
12. Homaio. "Europese Raad – Beleidsorgaan van de staatshoofden."
<https://www.homaio.com/glossary/european-council>
13. Consilium. "Wat houdt het voorzitterschap van de Raad van de EU in?"
<https://www.consilium.europa.eu/en/presidency-council-eu/>
14. VK en EU. "De Europese Unie: het institutionele systeem uitgelegd."
<https://ukandeu.ac.uk/explainers/the-european-union-the-institutional-system-explained/>
15. Europees Parlement. "Nationale parlementen: hun rol in de Europese Unie" (EPRS-briefing).
16. Europese Centrale Bank. "Het mandaat en het bestuur van de ECB."
17. Europees Parlement. "Wetgevende bevoegdheden."
<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/parliaments-powers/legislative-powers>

3 De Europese stroomverdeling in grafieken

3.1 EU-politieke machtsentiteiten

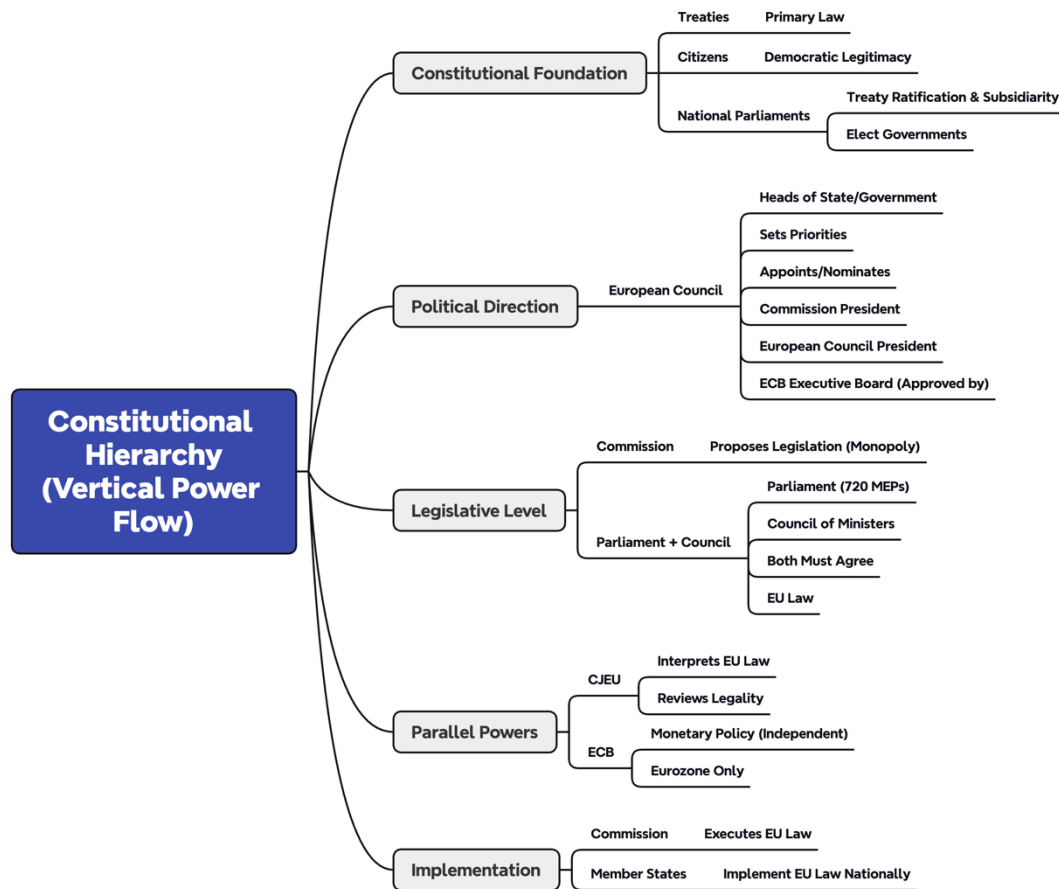


3.2 Verdeling van EU-competenties



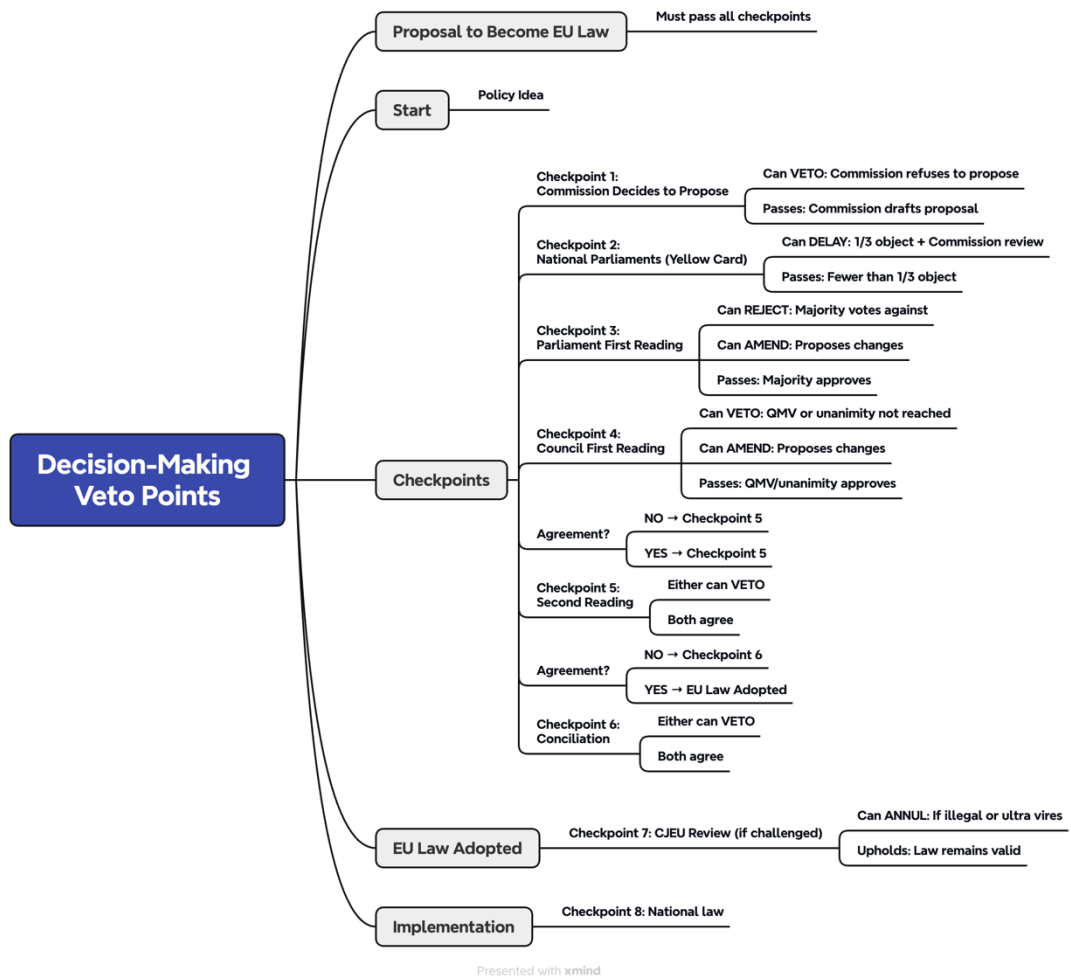
Presented with xmind

3.3 Verticale machtsstroom (constitutionele hiërarchie)



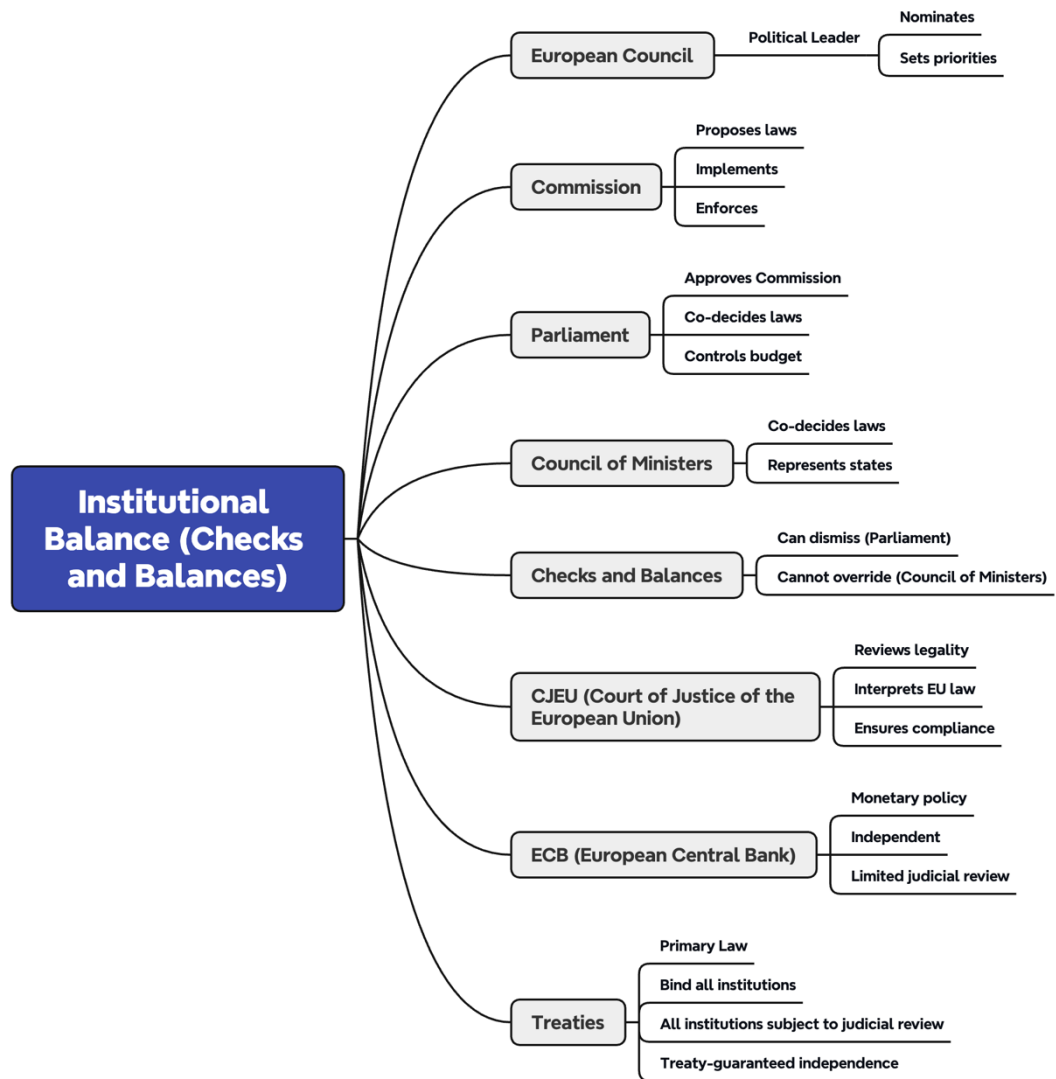
Presented with xmind

3.4 Besluitvorming Vetopunten



Presented with xmind

3.5 Institutioneel evenwicht (controlemechanismen)



Presented with xmind

3.6 Het wetgevingsproces

