

# Het ‘dagelijks bestuur van Europa’

## De Europese Commissie (1958-2010)

Jan Werts

‘Without the European Commission, the European Community could never have been constructed. Without the Commission, the Community could not function even with the limited efficiency that it does today’<sup>1</sup>

Deze inleiding wil een overzicht geven van de betekenis van de Europese Commissie als het ‘dagelijks bestuur’ van de Europese Unie (EU).<sup>2</sup> Uitgangspunt is dat de Commissie een invloedrijk lichaam is binnen het geheel van de Unie. Een tweede stelling is dat de verregaande invloed die de stichters van de Unie in de jaren vijftig de Commissie toebedeelden, momenteel onder druk staat. Zowel de nationale regeringen als de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders en het Europees Parlement lopen de Commissie voor de voeten. Tegelijk echter kreeg zij als initiatiefnemend en medewetgevend orgaan dankzij haar soepele samenwerking met de almachtige Europese Raad afgelopen decennia meer draagvlak.

De geschiedenis van een halve eeuw streven naar een Verenigd Europa leert dat de Commissie absoluut onmisbaar is. Dit geldt bijvoorbeeld haar rol bij de creatie van de diverse vormen van beleid (van de melkquota tot de euro als gezamenlijke munt). Vervolgens slaat die onmisbaarheid op het beheren en qua uitvoering voortdurend controleren van de 70.000 pagina’s EU-wetgeving in de loop der jaren gegroeid, het zogeheten ‘acquis communautaire’. Wel is het zo dat de Commissie zelf intern voortdurend met – wellicht onvermijdelijke – problemen kampt. Daardoor is het beeld geschapen van een moeizaam functionerende bureaucratie, een aspect dat in een Unie van 27 landen en evenveel uiteenlopende belangen waarschijnlijk onontkoombaar is. De laatste stelling is dat wat de Commissie ook onderneemt, zij het nooit helemaal goed zal doen.

Wie heeft in de Europese Unie als puntje bij paaltje komt de macht? Met die vraag worstelt Europa vanaf het begin. Die worsteling zal ook nooit eindigen, omdat de nationale overheden (om begrijpelijke redenen) hun autonomie bewaken. Gaat het om de structuur van de samenwerking tussen de staten van Europa, dan zijn er globaal gezien twee stromingen. De federale of supranationale stroming prefereert een enigszins onafhankelijk Europees gezag, dat de soevereiniteit van de lidstaten beperkt. Landen worden in zo'n systeem desnoods tegen hun wil gebonden aan de besluiten van de Unie. Hiertegenover staat de intergouvernementele richting, die de besluitvorming vanuit de nationale hoofdsteden wil aansturen. De lidstaten behouden in deze benadering hun soevereiniteit, aangezien voor besluitneming unanimiteit vereist is. In de intergouvernementele benadering is de (Europese) Raad het belangrijkste orgaan en in de supranationale visie staan de Commissie en het Europees Parlement sterker. Verder gaan de experts ervan uit dat in een intergouvernementele aanpak de grote landen het zwaarst wegen, terwijl supranationaal de kleinere landen via de instellingen van de Unie (zoals de Commissie en het Parlement waarin zij naar verhouding goed vertegenwoordigd zijn) meer aan de bak komen. Voor een land als Nederland is dit laatste uiteraard belangrijk. De politieke wetenschap en de ervaring leren intussen dat beide theorieën uitersten vertegenwoordigen en dat de werkelijkheid ergens in het midden ligt.

De Commissie zetelt in Brussel, telt evenveel leden als het aantal EU-landen (momenteel 27) en heeft behalve initiatiefnemende en controlerende ook bestuurlijke en vertegenwoordigende taken. De Commissieleden worden benoemd door de regeringen en het Europees Parlement gezamenlijk. Van elke commissaris wordt verwacht dat hij of zij zoveel mogelijk onafhankelijk van de eigen regering werkt. De Commissie blijft vijf jaar aan, waarbij tussentijds individueel terugtreden van commissarissen wel voorkomt. De voorzitter is haar manager en politiek leider, en daarom spreken we bijvoorbeeld van de Commissie-Barroso. Het Europees Parlement heeft het recht de Commissie als geheel naar huis te sturen, maar zoiets heeft zich nog niet voorgedaan. Hoewel elke commissaris een eigen beleidsterrein heeft (interne markt, buitenlandse handel, visserij etc.), opereert de Commissie als één geheel. Het collegiale karakter van de Commissie blijkt uit het vereiste dat zij alleen bij meerderheid van haar (tegenwoordig 27) leden besluiten kan nemen (artikel 250 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), dat samen met het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) het Verdrag van Lissabon vormt).



De installatie van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in het stadhuis van Luxemburg op 10 augustus 1952.  
V.r.n.l.: Dirk Spierenburg, Albert Coppé, Jean Monnet (voorzitter), Franz Etzel, Enzo Giacchero, Leon Daum en Paul Finet (Foto: Spaarnestad Photo)

Deze inleiding bestaat uit twee delen. In het eerste staan het ontstaan en de ontwikkeling van de Commissie en haar voorganger de Hoge Autoriteit centraal. In het tweede deel ligt de focus op het beleid en de politiek van de Commissie.

## Ontstaan en ontwikkeling

### *De wortels van de Commissie: de Hoge Autoriteit*

Afgezien van enkele vroegere initiatieven begint de geschiedenis van de Europese Unie met de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), die op Frans initiatief in 1951 tot stand kwam. Inzet was om na de Tweede Wereldoorlog de basisindustrieën steenkool (leverancier van tachtig procent van alle benodigde energie) en staal (onmisbaar voor wie oorlog wil voeren) van Frankrijk en Duitsland onder één gezag te brengen. Verder speelden na 1945 de dreiging van de Sovjet-Unie en het streven naar blijvende vrede in Europa een belangrijke rol. ‘Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de

productie van staal en steenkool maakt een oorlog tussen Frankrijk en Duitsland onmogelijk,' luidt samengevat de verklaring van 9 mei 1950 van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman die Frankrijk en Duitsland tot elkaar bracht. Bondskanselier Konrad Adenauer, de invloedrijke Franse politieke strateeg Jean Monnet en vele anderen vreesden op dat moment een toekomstige herleving van het Duitse nationalisme. Dat gevaar kon bedwongen worden door een EGKS te creëren, de voorloper van de Europese Unie die veertig jaar later in 1991 in Maastricht tot stand kwam. De politieke elite beseftte dat West-Europa na de bittere ervaringen van de jaren dertig en veertig toe was aan grensoverschrijdende industrialisering en handel. Economische samenwerking was echter niet het hoofddoel. De economie was voor de founding fathers het instrument voor de beoogde politieke integratie.<sup>3</sup> Dit beoogde politiek Verenigd Europa is echter anno 2009 nog altijd ver van huis.

Met vooruitziende blik voorzagen de oprichters de EGKS van vier instellingen, te weten de Hoge Autoriteit (momenteel de Commissie), de Gemeenschappelijke Vergadering (het tegenwoordige Europees Parlement), de Raad van Ministers en het onafhankelijke Hof van Justitie.<sup>4</sup> De Hoge Autoriteit (HA) bestond uit negen personen die onafhankelijk van hun regering werkten, te weten twee benoemd door Frankrijk en Duitsland en een lid uit België, Italië, Luxemburg en Nederland, plus een lid door die acht gezamenlijk gekozen. Pogingen om die HA volledig supranationaal te maken en het bij vijf leden te houden zodat niet alle deelnemende landen participeren, mislukten door het verzet van vooral Nederland. De Nederlandse onderhandelaar Dirk Spierenburg heeft destijds afgedwongen dat er naast de HA als nationaal contragewicht een Raad van Ministers kwam.<sup>5</sup> Verder werd er een Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten (in de wandeling 'Coreper', naar de Franse afkorting) in het leven geroepen, als symbool van hun uiteenlopende belangen.

De Hoge Autoriteit was werkelijk een vondst. Deze instelling had drie instrumenten. Zij gaf 'beschikkingen' uit, bindend voor de aangesloten lidstaten en hun onderdanen, deed 'aanbevelingen', verbindend ten aanzien van de gestelde doeleinden, en gaf ten slotte 'adviezen'. Het was dus een orgaan met besluitnemende bevoegdheden (bijvoorbeeld inzake het opleggen van heffingen). Uniek was dat de besluiten in de Raad van Ministers van de EGKS – waarin alle deelnemende landen zaten – soms bij meerderheid genomen konden worden. Het was verder de HA die bepaalde of een lidstaat zijn verdragsverplichtingen al of niet was nagekomen. Daardoor was de HA op een essentieel terrein van de economie het begin van een bovennationale

ofwel supranationale (federale) Europese regering. De HA verwierf echter niet het gezag dat haar naam en bevoegdheden suggereerden. In 1959, toen de steenkoolsector werd getroffen door overproductie en de HA voorstelde deze crisis gezamenlijk aan te pakken, wees de Raad van Ministers dit af. De regeringen opereerden in crisistijd liever ieder voor zich. Die tegenslag is de HA niet meer te boven gekomen.

Het EGKS-verdrag werd in 1952 voor een periode van vijftig jaar van kracht en liep dus tot 2002. Mede omdat steenkool op dat moment niet meer cruciaal was en staal minder een overheidszorg, is het verdrag niet verlengd. De EGKS is een leerschool geweest voor de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en voor de daarop opvolgende Europese Gemeenschap (EG), die sedert het Verdrag van Maastricht (1993) meestal wordt aangeduid als de Europese Unie.

### *De vloeiende start van de EEG in de jaren vijftig*

Op 25 maart 1957 werden in Rome, terwijl de kerkklokken vanwege de Heiligendag beierden, het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) en het Verdrag tot instelling van een Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) getekend. Laatstgenoemd verdrag heeft als doel de bevordering van de industriële ontwikkeling via het vreedzaam gebruik van kernenergie. Tegenwoordig vaardigt Euratom vooral wetgeving uit met betrekking tot de gevaren voor de volksgezondheid die samenhangen met kernenergie. Na een snelle ratificatie traden beide verdragen op 1 januari 1958 in werking. Zoals hierna nog nader zal blijken, lijkt de Europese Commissie, vaak in de wandeling aangeduid als ‘het dagelijks bestuur van de Europese Unie’, op de Hoge Autoriteit.

De eerste Commissies van de EEG, gedurende negen jaar onder leiding van de Duitse voorzitter Walter Hallstein (1958-1967), waren eropuit hun bevoegdheden op te rekken ten koste van de nationale regeringen. ‘Idealistisch pionieren naar een toekomstig federaal Europa op basis van bovennationale politieke integratie met de Commissie als embryo van een *Europese regering*’ was Hallsteins streven. Het Nederlandse lid Sicco Mansholt deed daaraan als ‘strongest supporter’ van Hallstein volop mee.<sup>6</sup> ‘President Hallstein’ bewoog zich bij accreditaties en recepties over de ‘rode looper’ als was hij de leider van een bovennationale Europese staat met aan het hoofd ‘Mister Europe’.<sup>7</sup>

De eerste tien jaar maakte de EEG een geweldige opgang door met als resultaat dat de eeuwenlang met douanetarieven dichtgetimmerde lands-



De tweede Commissie-Hallstein op 9 februari 1964. Vanaf Walter Hallstein (rechts, met bril) met de klok mee: secretaris-generaal Emile Noël, Jean Rey, Sicco Mansholt, Henri Rochereau, Robert Marjolin, Lambert Schaus, Lionelli Levi Sandri, Guido Colonna di Paliano en Hans van der Groeben  
(Foto: website Europese Commissie)

grenzen verdwenen, hoewel het prikkeldraad en de slagbomen nog wel even bleven. De douane-unie waarop de EEG rustte, betekende dat de aangesloten landen volgens een vastgelegd schema vele nauwkeurig omschreven maatregelen moesten nemen die leidden tot de geleidelijke afbraak van hun onderlinge handelsbarrières en tot een gemeenschappelijk buitentarief. Het afschaffen van die tarieven (waarmee de landen hun eigen bedrijven afschermden van goedkopere buitenlandse concurrenten) verliep anderhalf jaar sneller dan voorzien, per 1 januari 1968. Tegelijk zijn in die periode de eerste stappen gezet naar de coördinatie van het monetair, economisch, sociaal, regionaal, vervoers- en energiebeleid van de deelnemende landen.

Het was de Raad van Ministers van de zes lidstaten die samen met de Commissie op al deze terreinen vele ingrijpende compromissen moest sluiten. Dat verliep via marathonvergaderingen, die wekenlang – soms zelfs 's nachts – voortduurden. Historisch gegroeide gevoelige nationale belangen en tradities werden daar opzij geschoven. Omdat de bescherming van de

landbouw per land zozeer verschilde, moest er op dit terrein een gemeenschappelijk beleid komen. Dat was bovendien nodig omdat alleen op die voorwaarde Frankrijk zijn grenzen wilde openen voor de concurrerende Duitse industrieproducten. Pas na overeenstemming daarover kon Europa via een gemeenschappelijk handelsbeleid en afgeschafte binnengrenzen industrie en commercie op de uniforme leest van een douane-unie zetten. Dit betekende concreet het voortaan vrije verkeer van alle goederen van elke oorsprong tussen de EEG-landen onderling, een novum voor Europa. Mansholt speelde bij de moeizame onderhandelingen als landbouwcommissaris de hoofdrol.

Het is achteraf gezien opmerkelijk dat het grote publiek, de consument, de vakbonden, werkgevers en landbouworganisaties in die tijd ijverig meewerkten. Veel bedrijven moesten namelijk sluiten wegens de schaalvergroting en de vrijere concurrentie die de EEG stimuleerde, dan wel grondig omschakelen waarbij legio banen verloren gingen. Een handicap was dat de zes lidstaten qua economie, welvaart en sociaal model flink van elkaar verschilden. Gezien de offers die gevraagd werden, is het frappant dat blijkens opiniepeilingen driekwart van de bevolking voor méér Europese samenwerking was. Ligt de verklaring hierin dat eigenlijk álle continentale landen kort tevoren de oorlog hadden verloren? De meeste mensen wilden daarom ‘eenmalig en onherhaalbaar’ iets nieuws.<sup>8</sup>

### *De impasse rond president De Gaulle in de jaren zestig*

De ingrijpende voorstellen die voorzitter Hallstein in 1965 lanceerde voor de (versnelde) realisering van het landbouwbeleid, werden hem fataal. Daarnaast beoogde de Commissie de overdracht van de douane- en invoerheffingen op landbouwproducten van de nationale schatkisten naar de EEG. De Commissie-Hallstein lanceerde dit allemaal zonder hierover tevoren de regeringen te consulteren. Tegelijk was het de bedoeling de controlerende taak van het Europees Parlement te versterken. Het leek erop dat Hallstein en Mansholt de successen enigszins naar het hoofd waren gestegen. Al met al betekende dit pakket voorstellen verlies van soevereiniteit van de lidstaten. Dit woog temeer omdat volgens het EEG-Verdrag de Raad vanaf 1966 met ruim tweederde (gekwalficeerde) meerderheid besluiten ging nemen. Frankrijk zou daardoor in de voor dat land cruciale landbouwpolitiek zijn vetorecht verliezen.

Formeel was de handelwijze van de Commissie correct; zij was bevoegd tot het doen van dergelijke voorstellen. Maar politiek was het niet handig



om de eurosceptische Franse president Charles de Gaulle voor het blok te zetten. Op 30 juni 1965, kort na middernacht, trok hij Frankrijk terug uit alle Raadsvergaderingen. Omdat daar toevallig op dat moment ook de elektriciteit uitviel, ging het licht écht uit in Europa. De Franse boycot, de 'legestoelcrisis', leidde tot het ernstigste conflict dat zich in het streven naar Europese integratie heeft voorgedaan.

Een halfjaar later, op 29 januari 1966, haalde De Gaulle in Luxemburg zijn slag binnen. De Raad van Ministers sloot het 'Compromis van Luxemburg'. Hierin hield Frankrijk eraan vast dat 'wanneer het om zeer gewichtige belangen gaat, de discussie voortgezet zal worden, totdat men algemene overeenstemming heeft bereikt'. Elke regering kon met deze formule de stemming over een omstreden voorstel tegenhouden zodra zij knel kwam te zitten. 'In feite heeft het Compromis van Luxemburg de besluitvorming met meerderheid van stemmen in de Raad jarenlang in de weg gestaan en daardoor de institutionele rol van de Commissie aanzienlijk verminderd.'<sup>9</sup> Frankrijk had daarmee zijn beoogde vetorecht binnen.

Het supranationale karakter van de EEG was nu fors afgezwakt. Curieus genoeg hebben nadien de andere regeringen op een uitzonderlijk moment, wanneer hun vitale belangen in het gedrang kwamen, wel eens bedreigd het 'Compromis' in te roepen. Tegelijk kreeg op Frans aandringen de Commissie een muilband om. Zij moest voortaan belangrijke voorstellen ter consultatie voor commentaar voorleggen aan de nationale regeringen alvorens ermee naar buiten te komen. Dit betekende een uitholling van het initiatiefrecht van de Commissie. Bovendien was voortaan naar buiten toe niet de voorzitter van de Commissie maar de voorzitter van de Raad de woordvoerder. Ten slotte eiste Parijs het hoofd van Hallstein. Hij werd enkele maanden later niet herbenoemd.

In 1961 publiceerde de Nederlandse regering een conceptverdrag om de executieven van de drie instellingen, de EEG, de EGKS en Euratom, te fuseren. Dit voorstel resulteerde in het Fusieverdrag, getekend op 8 april 1965. Sedertdien is er voor de EEG, de EGKS en Euratom één Commissie, één Raad van Ministers, één budget, één Hof van Justitie, één ambtelijk apparaat en één Comité van Permanente Vertegenwoordigers. Vanaf dat moment sprak men van de Europese Gemeenschappen (EG). Hoewel die EG juridisch nog steeds functioneert, spreekt men sedert het Verdrag van Maastricht van 1993 meestal van de EU.

De Commissies na Hallstein, onder leiding van de minzame Belg Jean Rey (1967-1970), zijn Italiaanse opvolger Franco Maria Malfatti (1970-1972), merkwaardig genoeg voortijdig vertrokken om deel te nemen aan Italiaanse



parlementsverkiezingen), vervolgens als interim Mansholt (1972-1973) en ten slotte de stijle Fransman François-Xavier Ortoli (1973-1977), waren bang hun vingers te branden aan De Gaulle en zijn opvolgers Georges Pompidou en Valéry Giscard d'Estaing. Het aanvankelijke enthousiasme voor de Europese integratie was bekoeld. Daarbij speelde ook wel mee dat de beoogde douane-unie, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de mededingingspolitiek waren gerealiseerd. Vanaf 1968 ging het om de verwezenlijking van minder prioritaire vormen van beleid, zoals het transport, het milieu en het regionaal beleid.

### *Eurosclerose en de komst van de Britten*

Begin jaren zeventig raakte de Commissie en met haar het streven naar Europese integratie in een periode van stagnatie. De Commissie kreeg nog met de grootste moeite een deel van haar voorstellen aanvaard. Met de komst van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken zag Brussel vanaf 1973 ministers arriveren die in de Raadsvergadering hun afkeer van Europese integratie niet onder stoelen of banken staken. Tegelijk gaf de eerste uitbreiding toch een (vaak alweer vergeten) impuls. De Europese Politieke Samenwerking kwam op gang. Verder dateerde het Europees Monetair Systeem uit de jaren zeventig. In 1973 begon echter een monetaire crisis. De dollar werd zwevend, een nieuw fenomeen dat de wisselkoersen onberekenbaar maakte. Doordat ook nog de prijzen van grondstoffen fors stegen, ontstond behoorlijke inflatie. Bovendien dreef een politieke crisis in het Midden-Oosten de energieprijzen op.

De termen 'Europa à la carte' en 'variabele geometrie', waarbij lidstaten per project naar believen kiezen of zij daaraan meedoen, doken toen op. Als remedie tegen de stagnatie, maar ook wel om een oude Franse droom te verwezenlijken, ontstond in 1974 met steun van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de Europese Raad, samengesteld uit de Franse president en de regeringsleiders van de andere landen. De Europese Raad heeft in de loop der jaren het monopolie van de Commissie op het nemen van de initiatieven enigszins uitgehold. Het is de Raad die driemaandelijks in iedere Top de beleidslijnen uitstippelt en de initiatieven aankondigt. De staatshoofden en regeringsleiders laten het vervolgens aan de Commissie over om concrete, gedetailleerd uitgewerkte voorstellen te doen. In 1980 noemden de juristen Paul Kapteyn en Pieter VerLoren van Themaat dit nog in strijd met het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie, maar dertig jaar nadien is dit door de opmars van de Europese Raad wél de praktijk.<sup>10</sup>

Commissievoorzitter José Manuel Barroso ging na zijn aantreden in 2004 nog verder. Hij maakte al meermalen duidelijk pas concrete voorstellen te doen zodra hij tevoren verzekerd is van positieve respons van de Europese Raad (dus de lidstaten gezamenlijk). In de praktijk kijkt de Commissie dan vooral naar Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Overigens kan zowel de Raad als het Parlement de Commissie vragen om voorstellen te doen (artikelen 225 en 241 VWEU). De hele *agenda-setting* en de onvermijdelijk gecompliceerde wetgevende arbeid van de Raad en het Parlement zijn kortom gefragmentariseerde processen. Zij worden beheerst door de overlappende activiteiten van de (Europese) Raad, de Commissie, het Parlement, de lidstaten en niet te vergeten de buitenwereld waar belanghebbende lobby's en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zich volop roeren. Deze vaak langdurige overlegprocessie heeft wél als belangrijk voordeel dat iedereen die zich geroepen voelt, in de besluitvorming van Europa kan meepraten.

Commissievoorstellen hebben sedert de komst van de Europese Raad dus extra draagvlak doordat zij op voorhand de steun hebben van de hoogste nationale politieke leiders. Neem de totstandkoming van het Europees aanhoudingsbevel, waardoor veroordeelde criminelen of verdachten niet langer hun toevlucht kunnen zoeken in een ander EU-land. Veel ministers van Justitie, onder wie de Nederlandse, wilden hier niet aan. Zij zagen hun gekoesterde nationale wetgeving bedreigd. Na de moslimfundamentalistische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten gaf de Europese Raad de dwarsliggers opdracht hun verzet te staken, hetgeen meteen gebeurde.

Wat geldt voor de initiële fase van de Europese plannenmakerij, is zeker ook toepasbaar op de nadere besluitvorming. Bijeenkomsten van de Europese Raad (in de media vaak als 'Europese top' aangeduid) blijken geschikt om moeilijk oplosbare kwesties via nachtzittingen de wereld uit te helpen. Dit gebeurde rond kwesties die de ontwikkeling van Europa hebben gestempeld. Als voorbeelden gelden de onderhandelingen over de verdragen van Maastricht (1991) en Amsterdam (1997). Hetzelfde deed zich voor bij de finale onderhandelingen in Berlijn (1999) met Agenda 2000 en in Nice (2000) met het nieuwe verdrag. Vervolgens in Brussel in 2004 met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, in december 2005 met het financieringsakkoord 2007-2013 en in juni 2007 met het akkoord over het Verdrag van Lissabon. Jacques Delors, voorzitter van de Commissie van 1985 tot 1995, heeft er terecht op gewezen dat alle genoemde belangrijke akkoorden van de voorbije decennia in de nachtelijke uren van de Europese

Raad zijn geboren. De inzet voor Europa van de hoogste nationale politieke leiders en de toewijding waarmee zij zich zo nodig tezamen in een politiek hete kwestie vastbijten, brengen meestal de ontknoping.

Tegelijk blijkt bij moeilijke agendapunten dat de Europese Raad meestal alleen dan tot een besluit komt als de daarvoor aangewezen instellingen – de Commissie, de Raad van Ministers, het Coreper en vooral het Raadsvoorzitterschap – de zaak gedetailleerd hebben geprepareerd. Dit gegeven van een vereiste minutieuze voorbereiding in de daarvoor aangewezen instellingen bewijst dat de komst van de Europese Raad geen verzwakking heeft betekend van de klassieke ‘communautaire methode’, zoals aanvankelijk door de kleinere landen – met name Nederland – werd gevreesd.<sup>11</sup> Dankzij de opkomst van de Europese Raad in de jaren zeventig staat de Commissie sterker zodra zij overeenstemming zoekt voor een kwestie waarop de ‘gewone’ Ministerraad of het Parlement waren vastgelopen.

Nadat de Europese Raad op gang was gekomen, slaagde de Britse voormalige Labour-voorman Roy Jenkins er vanaf 1977 in als Commissievoorzitter volop daarin mee te draaien (zijn voorgangers was dat bij de eerdere Europese topconferenties niet gelukt). Hij verkreeg, op aandringen van vooral Nederland, een vaste plaats in wat tegenwoordig de jaarlijkse G8-top van de grote industrielanden heet. Intern probeerde Jenkins tevergeefs orde op zaken te stellen. Hij baseerde zich op een rapport uit 1979, op verzoek van de Commissie opgesteld door een groep experts onder leiding van de voormalige Nederlandse ambassadeur bij de EG Spierenburg, dat kritische noten kraakte over het ambtelijk apparaat.<sup>12</sup> Evenmin als Jenkins echter slaagde zijn opvolger, de Luxemburgse voormalige premier Gaston Thorn (1981-1985), erin het immobilisme te doorbreken.

### *De stroomversnelling van 1985 tot 1995 onder Delors*

De Commissies-Delors I en II waren zeer succesvol. Voorzitter Delors heeft via de Europese Akte van 1987 belangrijk bijgedragen aan de voltooiing van de interne markt. Teneinde de internationale concurrentiepositie van West-Europa te beveiligen tegen toenemende concurrentie werd afgesproken dat die interne markt per 1993 grotendeels klaar zou zijn. Daartoe moesten circa driehonderd Richtlijnen en Verordeningen worden aangenomen. Dankzij de Akte kon dat verlopen bij gekwalificeerde (circa driekwart) meerderheid in de Raad, in plaats van unanimité. In 1988 bracht Delors bovendien een baanbrekend ‘drieluik’ tot stand: verdubbeling van de regionale steun, programmering van de uitgaven en een afslanking van het landbouwbeleid.

In 1989 afficheerde *Newsweek* Delors als de 'Tsaar van Europa'.<sup>13</sup> Ten slotte ontstond in 1991 in Maastricht tegen de zin van de Britten in overeenstemming over het baanbrekende verdrag inzake de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de euro als gemeenschappelijke munt. De betekenis van 'Maastricht' ligt hierin dat de lidstaten afstand doen van een wezenlijk deel van hun soevereiniteit.

De beide door Delors voorgezeten Commissies konden tien jaar lang succesvol opereren omdat enerzijds de val van de Berlijnse Muur in 1989 en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in West-Europa een klimaat creëerden voor ingrijpende hervormingen, en anderzijds de ijverige Franse Commissievoorzitter een trio vormde met de leiders van de twee belangrijkste EU-landen, kanselier Helmut Kohl en president François Mitterrand. Delors greep met vooruitziende blik in 1990 tijdens de G7-top in het Amerikaanse Houston zijn kans door de Commissie namens de belangrijkste industriestaten (waaronder de VS) tot coördinator te laten benoemen voor de hulp aan de landen van Centraal- en Oost-Europa, een opmerkelijk initiatief. Het was belangrijk dat kanselier Kohl met (zij het na enige aarzeling) president Mitterrand de hereniging van Duitsland aangreep om samen met Delors de grootste projecten van de EU te realiseren: de EMU en tegelijk de aansluiting van een reeks voormalige Oostbloklanden. Het drietal functioneerde via de Europese Raad jarenlang als vliegwiel van ongekende besluitvorming. Minder succesvol zijn Kohl, Mitterrand en Delors geweest met hun pogingen om in Maastricht tegelijk met de EMU ook een Europese politieke unie tot stand te brengen. Hoewel in Maastricht het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van start ging, is de Unie anno 2009 nog altijd een 'economische reus en een politieke dwerg' gebleven. Dat komt vooral doordat alleen bij unanimiteit tussen de 27 partners over buitenlandse zaken kan worden besloten.

Bij Delors' vertrek in 1995 was de crisis in de besluitvorming en de legitimiteitscrisis, de kloof tussen het publiek en Brussel die tot op vandaag voortduurt, al merkbaar. Dit bleek bijvoorbeeld bij de onverwacht moeizame ratificatie van 'Maastricht'. De regeringsleiders waren in 1995 dan ook op de visionaire doordrammer Delors uitgekeken. Zij prefererden als opvolger de wat minder dynamische Luxemburgse premier Jacques Santer.

### *De Commissie hervormt zich: 1995-heden*

Maandag 15 maart 1999, kort na middernacht, trad de hele Commissie-Santer af na beschuldigingen van fraude, wanbeheer en nepotisme. In het Brusselse

gebouw Breydel waar de Commissie in deze jaren huist, deden zich chaotische taferelen voor. De Commissie viel vanwege een zojuist geopenbaard rapport, opgesteld door een aantal deskundigen onder leiding van de Nederlander André Middelhoek, voormalig voorzitter van de Europese Rekenkamer, die de financiering van de Unie controleert (artikel 285 vWEU). De slotconclusie luidde: 'Het wordt moeilijk nog iemand te vinden die nog enig gevoel voor verantwoordelijkheid heeft' maakte verder functioneren van de Commissie onmogelijk.<sup>14</sup> De deskundigen noteerden wanbeheer tot op het hoogste officiële niveau. De Nederlandse Commissieambtenaar Paul van Buitenen had als klokkenluider dit onderzoek uitgelokt. Van Buitenen had vele onregelmatigheden, gesjoemel en fraude gevonden, onder anderen bij de Franse commissaris Edith Cresson. Nadat de Commissie weigerde deze ernstige beschuldigingen serieus te onderzoeken, stelde het Europees Parlement de genoemde groep van deskundigen in. Was de Commissie niet vrijwillig vertrokken, dan had het Parlement haar naar huis gestuurd.

De Britse politicoloog David Coombes signaleerde al in 1970 dat de Commissie het best is in het formuleren van voorstellen (policy making). Zij heeft het moeilijker met haar toezicht op de uitvoering van de wetgeving en op het budget, waar een 'management deficit' zit.<sup>15</sup> De Commissie is met andere woorden beter in het concipiëren van het Europees beleid dan in haar toezichhoudende rol. Dit manco speelde in 1999 op. Het al genoemde rapport-Spiereburg had twintig jaar tevoren al modernisering van de administratie en het personeelsbeleid bepleit. Het verzet van de Europese ambtenaren was evenwel jarenlang te groot. Delors was bovendien niet in deze materie geïnteresseerd. Het aftreden van de Commissie-Santer laat onverlet dat zij een ambitieus programma realiseerde: de EMU, onderhandelingen op gang brengen over toetreding van de landen van Oost- en Centraal-Europa, Cyprus en Malta, het Verdrag van Amsterdam, en Agenda 2000, ofwel de financiering van de Unie tot 2004 met daaraan gekoppeld een herziening van het landbouwbeleid.

Na de val van Santer wees de Europese Raad de Italiaanse voormalige minister-president Romano Prodi aan als opvolger. De voormalige Britse Labour-leider Neil Kinnock kreeg als vicevoorzitter de taak om schoon schip te maken. Op basis van het befaamd geworden witboek *Europese Governance* (2003) voerde Kinnock een modernisering door. *Europese Governance* beoogt dat de instellingen bij het opleggen van hun wetgeving en andere regels en bij hun optreden in het algemeen voortaan beter letten op hun verantwoordingsplicht, op de leesbaarheid, de doorzichtigheid, de samenhang en de doeltreffendheid. Onder Kinnock gingen het Financieel

Reglement, het Statuut van de Ambtenaren van de EG en het boekhoudsysteem van de Commissie op de schop. Voortaan worden via een jaarlijkse beoordeling de best presterende ambtenaren extra gestimuleerd. Bij het hogere management geldt sedertdien dat de leidinggevenden iedere vijf jaar rouleren. Meer dan vroeger wordt de correspondentie met de burgers binnen de geldende termijnen afgehandeld. De Commissie concludeerde later dat de circa honderd hervormingsmaatregelen die zij beoogde, ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Sedert 2005 streeft zij er bovendien naar de omvangrijke Europese wetgeving (het genoemde *acquis*) die bij het publiek vaak irritatie uitlokt, met een kwart te verminderen. Dit proces is anno 2009 nog volop gaande.

## **Beleid, politiek en organisatie**

### *De Commissie als politiek en bestuurlijk novum*

Als politiek en bestuurlijk orgaan is de Commissie een unieke instelling die moeilijk te definiëren is. Net als haar voorganger, de Hoge Autoriteit van de EGKS, heeft zij vier kerntaken (artikel 17.1 VEU):

1. De initiatiefnemende taak om de politieke en bovendien de wetgevende voorstellen te bedenken en te lanceren. Daarover hebben de Raad van Ministers en het Europees Parlement het laatste woord.
2. Een bestuurstaak met een eigen beslissingsbevoegdheid inzake het dagelijkse beheer van reeksen EU-activiteiten. Dit laatste verloopt deels in samenspraak met de lidstaten via zogeheten comitologie.
3. Een toezichthoudende taak als hoedster van de Verdragen inzake de naleving daarvan, inclusief de duizenden Verordeningen, Richtlijnen en Beschikkingen. Bovendien een bemiddelende rol tussen de lidstaten en de andere instellingen van de EU bij verschil van inzicht en conflicten.
4. Een externe vertegenwoordigende taak, tevens optredend als onderhandelaar namens de Unie en haar lidstaten.

Gezien haar verregaande bevoegdheden is de Commissie niet gelijk te stellen met het secretariaat van internationale organisaties als de NAVO. Haar invloed reikt veel verder en varieert overigens per dag en per onderwerp. Het aantal terreinen waarop de Commissie bevoegd is, nam geleidelijk aan toe van

ruwweg 90, een halve eeuw geleden, tot circa 250 vandaag de dag. ‘De Commissie [...] heeft een eigen politieke verantwoordelijkheid en een eigen politieke taak’, aldus Kapteyn en VerLoren van Themaat.<sup>16</sup> Er bestaan hierop overigens twee visies. De ene luidt dat de Commissie een politiek orgaan is, dat via haar optreden legitimiteit zoekt bij het publiek. De andere visie zegt dat als de Commissie werkelijk onafhankelijk van de lidstaten en pro-Europees wil zijn, zij beter politiek neutraal blijft.

Uiteraard onderhoudt de Commissie een enorm netwerk van contacten. Dat is nodig, omdat anders vervreemding dreigt van de burgerij, van de nationale politiek en het bedrijfsleven. Allerlei belangengroepen, NGO’s, grote ondernemingen, regiobesturen en steden, niet bij de EU aangesloten landen en internationale organisaties als de Raad van Europa, proberen via ‘euro-lobbying’ de Commissie te beïnvloeden. Tegelijk spelen deze lobby’s een belangrijke rol in omgekeerde richting, waar zij ‘thuis’ de geesten bewerken voor het ‘Europeaniseren’ van de samenleving.

### *1. Initiatiefnemende taak*

De Commissie, de ‘motor van de integratie’, wordt in de media wel aangeduid als ‘het dagelijks bestuur van de Unie’. Haar initiatiefrecht betekent dat de Raad van Ministers in de meeste gevallen geen bindende besluiten (bijvoorbeeld voor een beoogde Verordening, Richtlijn of Beschikking) kan nemen zonder een voorstel daartoe van de Commissie. Dit recht van initiatief krijgt diepgang doordat de Raad alleen met unanimiteit (dus als alle 27 ministers het eens zijn, wat zelden gebeurt) van dit voorstel kan afwijken. De Commissie van haar kant kan bovendien zolang de Raad nog niet heeft besloten, haar voorstel nog wijzigen of aanvullen (bijvoorbeeld om het meer aanvaardbaar te maken) of intrekken. Het Commissievoorstel is eigenlijk een ontwerpbesluit. Dit laatste element krijgt extra gewicht doordat de Commissiefunctionarissen tijdens het hele onderhandelingscircuit in de Raad en het Parlement, dat per voorstel gemiddeld twee jaar duurt, overal bij zitten om toelichting te geven, te bemiddelen en op ‘hun voorstel te passen’. Veel wetgeving wijkt daarom uiteindelijk niet sterk af van het oorspronkelijke voorstel. Dat een voorstel wordt verworpen, gebeurt bijna nooit. Jaarlijks produceert de Commissie circa vijfhonderd voorstellen voor een Verordening of een Richtlijn. In de jaren negentig, toen de interne markt en andere projecten (onder andere de EMU) nog in de steigers stonden, nam zij jaarlijks wel zeven- tot achtduizend wetgevende initiatieven. Uit de afname blijkt dat Europa inmiddels verregaand ‘af’ is.



De Commissie neemt meestal een lange aanloop voor het formuleren van haar voorstellen. Zij zal steeds de meest betrokkenen en de rest van de samenleving tevoren consulteren. Vaak begint dit met de publicatie van een 'groenboek'. Zo'n nota houdt het midden tussen een beschrijving van een bepaald probleem of verschijnsel dat aandacht vraagt en een handvol suggesties voor komend beleid. Meer concreet is een 'witboek', ook wel strategienota genoemd. De Commissie schetst hierin op een bepaald terrein haar plannen en wacht de reacties af. Befaamd geworden witboeken zijn dat uit 1983 over de beoogde voltooiing van de interne markt en het al genoemde European Governance uit 2001.

## *2. Bestuurstaak*

De bestuurstaak van de Commissie is veelomvattend. Onder haar beslissingsbevoegdheid vallen drie essentiële taken van de Unie: de douane-unie, het concurrentiebeleid (antikartel, verbod van staatssteun, antidumping) en het onderhouden van de buitenlandse betrekkingen. De Commissie speelt verder een zware rol bij het functioneren van de interne markt met vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten, bij het economisch en monetair beleid, het landbouwbeleid, het milieubeleid, het transportbeleid en het handelsbeleid. Verder is de Commissie verantwoordelijk voor zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van de uitgaven van de Unie, die jaarlijks ruwweg 120 miljard euro belopen. Het Europees Parlement geeft als controlerende instantie kwijting. De Rekenkamer van de Unie ziet toe op dit hele proces. Uit haar verslagen blijkt dat de Unie kwetsbaar is voor fraude.

De artikelen 101 en 102 vWEU en de Verordeningen 1/2003 en 139/2004 vormen de kern van het mededingingsrecht. Nadat de Raad de basisspelregels in de genoemde verordeningen heeft vastgesteld, laat de Commissie via een eigen Verordening dan wel via een Mededeling weten hoe zij de wetgeving exact uitlegt en uitvoert. Bedrijfsleven en overheid weten dan waaraan zij zich hebben te houden. Inzake mededinging heeft de Commissie de bevoegdheid tot opsporing, bijvoorbeeld via het binnenvallen bij verdachte bedrijven, tot de beoordeling van de overtredingen en tot de strafoplegging, bijvoorbeeld een administratieve boete wegens kartelvorming. De veroordeelden kunnen in beroep gaan bij het Hof van Justitie en doen dat regelmatig met succes. De machtspositie van de Commissie op dit terrein blijkt bijvoorbeeld uit het verbod in 2001 van de voorgenomen fusie tussen de Amerikaanse elektronica- en luchtvaartconglomeraten Honeywell en

General Electric. Die fusie zou het concern in Europa een te grote machtspositie verschaffen met mogelijk hogere prijzen voor de consument.

Er bestaat uitvoerige jurisprudentie van het Hof van Justitie die leert waar de grenzen liggen van de bestuursmacht van de Commissie ten opzichte van de lidstaten, de EU-instellingen en andere betrokkenen. Het Hof heeft bevestigd dat de Commissie in het algemeen over discretionaire, dus naar eigen oordeel handelende, bevoegdheden beschikt. Zij heeft met andere woorden een eigen marge om in een bepaald geval al of niet op te treden en zo ja, dan ook nog wanneer en hoe. Dit speelt bijvoorbeeld bij het al dan niet besluiten om een onwillige lidstaat ter veroordeling voor het Hof te brengen.

Men dient ten slotte onderscheid te maken tussen enerzijds de Commissie waar zij zelfstandig uitvoerend optreedt en anderzijds langs de weg van de zogeheten comitologie. In vrijwel alle besluiten van de Raad van Ministers zit een uitvoeringsbevoegdheid opgenomen voor de Commissie. Zoals in Nederland wetten worden aangevuld met Algemene Maatregelen van Bestuur, zo kunnen Raadsverordeningen aangevuld worden met Commissieverordeningen. De eerstgenoemde beschrijft dan wat er moet gebeuren en de Commissie zegt hoe het moet. De Commissie treedt hier meestal op samen met de nationale regeringen. Dit fenomeen heet comitologie. Comitologie is dus wetgevend, maar dan veel sneller dan via de procedure van een Verordening of Richtlijn. De regeringen houden via honderden besluitnemende comités, bezet met hun eigen ambtenaren, toezicht op deze comitologie. De Unie neemt jaarlijks circa tweeduizend bindende comitologiebesluiten met talloze details van belang voor de vijfhonderd miljoen EU-burgers.

### *3. Toezichthoudende taak*

Als toezichthouder ofwel hoeder van de Verdragen gaat de Commissie na of de lidstaten, de andere EU-instellingen en soms zelfs individuele personen of bedrijven de wetgeving van de Unie en de verplichtingen van de Europese verdragen naleven en correct uitvoeren (artikel 17.1 VEU). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het niet of niet goed omzetten in nationale wetgeving van Brusselse wetgeving op het terrein van de interne markt, de industriepolitiek of de consumentenbescherming, dan wel het niet correct uitvoeren daarvan. Is de Commissie van mening dat een lidstaat in gebreke is, wat zich wekelijks voordoet, dan kan zij een procedure aanspannen die uiteindelijk, als de aangesproken regering niet luistert, kan leiden tot een veroordeling door het Hof, mét zelfs een forse boete. In ruwweg drie op de vier gevallen wordt

zo'n nalevingkwestie door de betrokken regering overigens snel in orde gemaakt na een 'schriftelijke aanmaning' vanuit Brussel. Jaarlijks verstuurt de Commissie zo'n tweeduizend van dergelijke aanmaningen en vragen om opheldering. Altijd krijgt de aangesproken regering tevoren ruimschoots de gelegenheid tijdens de 'precontentieuze fase' haar verzuim alsnog te corrigeren, dan wel toe te lichten of te rechtvaardigen. Uiteindelijk brengt de Commissie jaarlijks circa tweehonderd keer een lid- staat voor het Hof.

Ook andere instellingen lopen dat risico. Zo werd in 2003 bijvoorbeeld de onafhankelijke Europese Centrale Bank door het Hof teruggedroefd, toen zij meende eigen gedragsregels te mogen introduceren bij het bestrijden van fraude met Gemeenschapsgeld. De Commissie maakt zich ten slotte met name op het terrein van de mededinging ook sterk voor de belangen van particulieren (burgers en bedrijven). Ook zij kunnen net als de regeringen van de lidstaten en de andere EU-instellingen een klacht in Brussel deponeren.

Uiteraard ontsnapt de Commissie zelf niet aan haar verplichtingen. In 1988 gelastte bijvoorbeeld het Hof in de zaak-Zwartveld de Commissie om de interne rapporten van haar controleurs te overleggen aan de Nederlandse rechter-commissaris en bovendien deze controleurs als getuigen te laten opdraven. Zij werd tot dit kijkje in haar keuken gedwongen teneinde de Nederlandse rechter tot een passende uitspraak te laten komen inzake het visserijbeleid. Dit arrest leert dat de Commissie verplicht is tot loyale samenwerking met de lidstaten wanneer het gaat om de precieze uitleg van bepaalde verdragsartikelen.

#### *4. Externe vertegenwoordigende taak*

Het externe beleid van de Unie is uitermate belangrijk. Dat komt omdat zij 's werelds grootste handelsblok is, wat gevolgen heeft voor onze welvaart, meer concreet voor de handelspolitiek plus uitlopers daarvan zoals het beleid inzake mededinging en de landbouwpolitiek. De lidstaten hebben de onderhandelingen inzake hun handelspolitiek toevertrouwd aan de Commissie. Denk hierbij aan de Doha-ronde van de WTO of aan het handelsberaad met bijvoorbeeld China, Japan of de landen in Latijns-Amerika. De gemeenschappelijke Europese handelspolitiek (artikel 207 VWEU) betekent in een tijdperk van globalisering een opmerkelijke verschuiving van bevoegdheden richting Brussel. Bij deze gedetailleerde en altijd langdurige onderhandelingen heeft de Raad het laatste woord, maar ligt 'het zware werk' bij de Commissie. Zij onderhandelt op basis van richtsnoeren van de Raad en bijgestaan door ambtelijke Raadscomités. Het is opvallend dat landen met

een eeuwenoude mercantiele traditie, zoals Frankrijk, hun handelspolitiek waaraan toch grote nationale belangen zitten, overgedragen hebben.

De Commissie is verder samen met het Raadsvoorzitterschap de onderhandelaar met kandidaat-landen die willen toetreden, een associatieakkoord willen sluiten dan wel tot een andere vorm van samenwerking wensen te komen. Zij onderzoekt via een ‘avis’ of het aanvragende land wel bij de Unie past en wat de gevolgen zijn van een toetreding. Gaat de Raad vervolgens akkoord, dan verlopen de onderhandelingen met het kandidaat-land op basis van een mandaat waaruit blijkt waarover precies wordt onderhandeld.

### *Het intern functioneren van de Commissie*

De Commissieleden hebben een hybride functie. Als bestuurder oefenen zij hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemene belang van de Gemeenschap (artikel 245 vWEU). Zij mogen geen opdrachten aanvaarden vanuit hun eigen land, laat staan van een belangengroep. Toch zijn er om de vijf jaar, als de Commissie wordt vernieuwd, spannende onderhandelingen tussen de regeringen om de belangrijke portefeuilles. Dit fenomeen duidt erop dat regeringen toch wel een en ander van ‘hun’ commissaris verwachten. De strijd gaat behalve om het prestigieuze voorzitterschap dan om de posten waar de Unie verregaande bevoegdheden heeft zoals bij Mededinging, Buitenlandse Handel, Interne Markt, Economische en Monetair Zaken en Landbouw. Andere belangrijke portefeuilles beslaan terreinen waar ‘Brussel’ ook nog wel wat te zeggen heeft zoals Transport, Justitie, Milieu, Regionaal Beleid en de Uitbreidingsonderhandelingen. Er reesteren dan nog circa negen portefeuilles – een derde van het totaal – die er minder toe doen, waaronder Onderwijs, Consumentenbescherming, Belastingen en Visserij. Er is overigens een verdeling mogelijk die vanuit de hoofdsteden gezien tot een andere prioriteitenlijst leidt. Sommige landen zijn tuk op bepaalde posten omdat zij daar zelf grote belangen hebben. Zo mikt Spanje op Visserij en Polen op Regionaal- of Cohesiebeleid.

In de praktijk is de ‘eigen’ commissaris – evenals de beleidsambtenaren in Brussel met dezelfde nationaliteit – nogal eens het informele aanspreekpunt wanneer voor een regering een vitale kwestie speelt. Dit is ook vanuit het belang van de EU praktisch, want de Commissie dient rekening te houden met typische nationale belangen en gevoeligheden. De invloedrijke Permanent Vertegenwoordiger in Brussel (sinds 2003 voor Nederland Tom de Bruijn) is eveneens een belangrijk intermediair. In het algemeen geldt dat

leden van de Commissie terughoudend zijn in het college bij het verdedigen van hun nationale standpunt. Als een commissaris over zijn eigen land spreekt, noemt hij dit nooit maar spreekt hij van 'het land dat ik het beste ken'. Anderzijds kan een commissaris beter dan wie ook 'zijn' nationale regering of zelfs 'zijn' eigen publieke opinie bewerken wanneer het erom gaat een omstreden Europees besluit toch maar uit te voeren. De Permanent Vertegenwoordiger en de commissaris van ieder land houden er verder een oogje op dat voldoende gekwalificeerde functionarissen van hun nationaliteit bij de instellingen van de Unie een passende post krijgen.

Gezien haar ingrijpende en omvangrijke bevoegdheden is het opmerkelijk dat de Commissie bestaat uit niet-verkozen politici. Men heeft geprobeerd dit te verhelpen via een duidelijke uitbreiding van de verantwoordingsplicht aan het Europees Parlement, dat wel rechtstreeks is verkozen. De Commissie worstelt niettemin met een legitimiteitsprobleem, wat zich uitwerkt in een leiderschapsprobleem, waarmee trouwens de hele Europese Unie kampt. Het legitimiteitsprobleem blijkt bijvoorbeeld uit de negatieve referenda rond de recente Europese verdragen in Frankrijk, Nederland en Ierland en uit de opkomst van eurosceptische partijen. De diepere oorzaak ligt onder meer hierin dat de burgers meestal nog wel de naam of het gezicht kennen van hun nationale politieke leiders, maar niet van die in Brussel.

Hoewel in de Commissie over de eigen conceptvoorstellen gestemd mag worden, gebeurt dit zelden. Monnet, de eerste voorzitter van de Hoge Autoriteit van de EGKS, nam de besluiten bij voorkeur op basis van consensus, ook als een meerderheid volstond. De consensusgedachte is nog steeds de basis van de besluitvorming in de Raad, in de Commissie en zelfs bij het Hof. Zowel in de Raad als in de Commissie betekent alleen al het dreigen met een stemming dat dwarsliggers zullen proberen zich via een compromis alsnog tevreden te stellen, anders worden zij overstemd. Voorzitter Barroso was er begin 2009 trots op dat tijdens zijn eerste mandaat gedurende vijf jaar over geen enkel voorstel is gestemd.<sup>17</sup> Conflicten en zelfs meningsverschillen worden zoveel mogelijk ontweken; ze zouden maar leiden tot eindeloze discussies.

De individuele commissaris heeft, naast zijn of haar rol in de collectieve besluitvorming van de Commissie als college, drie kerntaken. In de eerste plaats is hij of zij aanspreekbaar op de eigen portefeuille en voor de daaronder vallende ambtelijke diensten. Verder doet de commissaris aan 'policy development', het hele circuit van voorbereidend werk inzake diverse activiteiten en de afronding daarvan in het college. De commissaris ziet toe op de beleidsuitvoering. Ten slotte is de commissaris voor zijn portefeuille het

gezicht naar buiten, de onderhandelaar met de Raad en het Parlement of met andere belanghebbenden, zoals in Washington of in de hoofdsteden van de lidstaten. Leden van de Commissie treden wereldwijd op als gast-spreker of ze trekken ‘de boer op’ binnen de Unie.

Tussentijds ontslag van een lid van de Commissie is mogelijk, op verzoek van de Commissie of van de Raad van Ministers door het Hof van Justitie op grond van ernstig tekortschieten dan wel niet voldoen aan de eisen van het ambt (artikel 247 VWEU). Het Europees Parlement claimt daarnaast dat het de Commissievoorzitter kan vragen een commissaris die niet voldoet te ontslaan. Dit is een puur informele, maar toch opmerkelijke uitzondering op het principe dat de Commissie altijd optreedt als college. Zo’n gedwongen aftreden heeft zich overigens nog niet voorgedaan. Ten slotte kan het Europees Parlement met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen – mits een meerderheid van de leden aanwezig is – de hele Commissie naar huis sturen (artikel 234 VWEU). Hoewel in de loop der jaren pogingen werden ondernomen, heeft ook dit zich nooit voorgedaan.

Wellicht dat in de toekomst met een Commissie die dan dertig of meer leden telt, veelal afkomstig uit kleinere landen, vier tot zes leden als vicevoorzitter afkomstig uit de grote lidstaten de coördinerende rollen krijgen. Zo’n ‘kernkabinet’ rond de Commissievoorzitter – dat al in 1979 werd voorgesteld door de eerder genoemde Spierenburg – is wenselijk, wil een Commissie effectief functioneren en bovendien legitimiteit uitstralen. Compensatie van de grote landen, bijvoorbeeld via het toekennen van een zware portefeuille of een vicevozitterschap, is nodig omdat zij in 2003 hun tweede zetel hebben opgegeven. Dat gebeurde ter wille van een efficiënt functioneren van de Commissie. Door deze inkrimping van het aantal commissarissen hebben de leden afkomstig uit de grote EU-landen (Duitsland, Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk, Spanje en Polen) slechts zes stemmen op de 27 in totaal. Hoewel er zelden of nooit wordt gestemd, is dat laatste politiek gezien toch opmerkelijk, omdat driekwart van de bevolking van de Unie in die zes grote landen woont. Overigens mag men zo niet redeneren, omdat de commissarissen in het college formeel niet hun eigen land vertegenwoordigen – maar het gebeurt intussen wel.

### *DG's en kabinetten*

Intern functioneert de Commissie nogal hiërarchisch met een personeelsbestand van totaal circa 27.000 personen, voornamelijk in Brussel en Luxemburg. De diensten zijn verdeeld over dertig Directoraten-Generaal

(DG's), enigszins te vergelijken met nationale ministeries, zoals Economische en Financiële Zaken, Transport, Interne Markt, en algemene horizontale ondersteunende diensten zoals het Secretariaat-Generaal, Personeelszaken en de Juridische Dienst. Binnen de DG's bestaan uiteenlopende culturen en politieke opvattingen. Sommige zijn zuidelijk 'Frans', andere Angelsaksisch informeel. Aangezien de Unie in 21 talen werkt, is het DG Vertaling met meer dan tweeduizend functionarissen het grootst. De DG's, die hun diensten onderverdelen in afzonderlijke gespecialiseerde Directoraten, die vervolgens weer uiteenvallen in Eenheden (Units), zijn meestal niet belast met de uitvoering van het Europees beleid. Die uitvoering is vooral toebedeeld aan de lidstaten. De DG's zijn wel continu bezig met het ontwikkelen en bijvullen van de beoogde politiek en de controle op de uitvoering in de lidstaten. Elke commissaris heeft de leiding over minstens één DG. Het ambtelijk apparaat is werkzaam in het belang van de Unie – de befaamde 'esprit communautaire' – en uiteraard ondergeschikt aan de Commissie. Toch zijn er wel klachten geweest – onder meer van Duitse, Britse en Deense kant – dat de directeuren-generaal en hun ambtelijke staf te veel invloed hebben. Zij en niet de verantwoordelijke commissaris zouden soms de dienst uitmaken. 'De Europese Unie wordt beheerst door de bureaucraten en onttrekt zich daarmee aan democratische controle, want de ambtenaren hebben daar de échte macht,' verklaarde vicevoorzitter Günter Verheugen.<sup>18</sup>

Invloedrijk is verder het kabinet, ofwel de persoonlijke staf van iedere commissaris. Het kabinet telt zes tot acht gekwalificeerde, ambitieuze, de commissaris loyale functionarissen die hij of zij zelf kiest. Het kabinet geldt als politiek tegenwicht van het over de deskundigheid beschikkende ambtelijk apparaat. Het kabinet functioneert als 'point de réflexion', als centrum van besluitvorming, en ook wel als aanspreekpunt van eigen parlementariërs en ministers en de lobby's. De kabinetten sporen de obstakels op – met name tussen rivaliserende commissarissen of directoraten-generaal – die moeten worden opgeruimd. In de kabinetten en met name dat van de voorzitter komen veel deals tot stand.

De kabinetsmedewerkers vertegenwoordigen de commissaris op de vele terreinen buiten het gebied van de eigen portefeuille. Nadeel van de kabinetten is dat zij als hofhouding de commissaris soms afschermen van zijn eigen ambtelijke top, die dan niet bij de besluitvorming zit. Hoe meer leden de Commissie telt, hoe minder tijd de wekelijkse vergadering biedt voor discussie. Daarom proberen de commissarissen via hun kabinet tevoren zoveel mogelijk conceptbesluiten onderling overeen te komen. Iedere maan-



dag handelen de gezamenlijke kabinetschefs ter voorbereiding van de Commissievergadering van woensdag veel agendapunten al af.

In de gefragmenteerde structuur van de Europese instellingen heeft de Secretaris-Generaal (SG) van de Commissie een in toenemende mate belangrijke beleidsvoorbereidende, coördinerende en bemiddelende rol. De SG stimuleert met zijn apparaat de soepele samenwerking tussen de circa dertig DG's en bevordert een goed functioneren van de Commissie in het algemeen. Hij of zij heeft met zijn 'bird's eye view' aandacht voor controversiële opkomende kwesties en volgt al de activiteiten binnen en buiten het Commissieapparaat op de voet. De SG heeft een speciale relatie met de Commissievoorzitter en leidt de genoemde maandagse vergadering van de kabinetschefs waar alle voorstellen, plannen, projecten en besluiten passeren. De SG onderhoudt het contact met de andere EU-instellingen en met de lidstaten (vooral met het Coreper). De SG is de enige functionaris van de Commissie die naast de voorzitter en een van de vicevoorzitters de vergaderingen van de Europese Raad bijwoont. Van 1997 tot 2000 was de Nederlander Carlo Trojan SG, nadat hij tevoren tien jaar adjunct-SG was. Laatstgenoemde functie lag van 2006 tot 2009 in handen van de Nederlander Alexander Italianer. Sedert 2005 is de Ierse Catherine Day de SG.

### *De Commissie en enkele van haar beleidsactiviteiten*

Gezien de enorme omvang van de activiteiten van de Commissie ligt de focus hier op slechts enkele aspecten daarvan. Kern van haar werkzaamheden is het streven naar een gemeenschappelijke interne markt. Dit vereist de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (artikel 26 vweu). Achter deze stadhuismaal liggen duizenden belemmeringen verscholen. Een voltooide 'interne markt' betekent dat het totale grensoverschrijdende handelsverkeer en de dienstverlening in de 27 landen van de Unie net zo vrij zijn als binnen Nederland al sedert eeuwen. Er zijn drie wegen om dat te bereiken: via het vrijheidsbeginsel (bijvoorbeeld de vrijheid van personenverkeer binnen de Unie), door het harmoniseren van de 27 soorten van nationale wetgeving, en via wederzijdse erkenning. Voor tienduizenden producten, van bier tot televisietoestellen, geldt dat zodra voldaan is aan de productieregels van het EU-land van herkomst, zij alle andere lidstaten onbepaald binnen kunnen.

Er resteren niettemin na een halve eeuw succesvol ruimen van belemmeringen nog sectoren waar de interne markt pas aan haar begin staat. Neem de dienstverlening. Enkele jaren geleden werden voorstellen daartoe van

commissaris Frits Bolkestein fors afgezwakt. Dat moest zo omdat Frankrijk en andere 'oude' EU-landen op aandringen van hun vakbonden de 'Poolse loodgieter' en andere goedkope dienstverleners buiten de deur wilden houden. Nationale voorkeur won het van het streven naar de echte interne markt. Uit die 'interne markt' is als sluitsteen de Economische en Monetaire Unie (EMU) met de euro voortgekomen. De hoofdrol ligt hier bij de Europese Centrale Bank (ECB) in Frankfurt. De in 1998 opgerichte bank voert het monetair beleid van de Europese Monetaire Unie met de euro als munt. Handhaving van de prijsstabiliteit is een van de primaire taken van de ECB (artikel 127 vWEU).

### *Justitie en Binnenlandse Zaken*

Van toenemend belang is het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Dit omvat onder andere de asielpolitiek, het vrije personenverkeer (Schengen), de samenwerking in burgerlijke en strafzaken inclusief de grensoverschrijdende criminaliteit, (im)migratie, de strijd tegen drugs en het internationaal terrorisme, grensoverschrijdende fraude en de samenwerking van de douane en van de politiediensten. De JBZ-activiteiten vormen een uitloper van artikel 3 van het Verdrag van Rome, waarin het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal in steen gehouwen is. Omdat de lidstaten justitie en binnenlandse zaken als kroonjuwelen van hun soevereiniteit zien, was JBZ aanvankelijk intergouvernementeel geregeld, dus met alleen besluitvorming in de Raad bij unanimitieit. Met het inwerking-treden van het Verdrag van Lissabon werd JBZ communautair, met een belangrijke rol voor de Commissie en met meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers.

### *Extern beleid en buitenlandse politiek*

Bij het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) heeft de Europese Raad de hoofdrol, met een beperkte rol voor de Commissie. Het GBVB is intergouvernementeel, dus op basis van besluitvorming bij unanimitieit. Een bijzondere positie bekleedt de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het GBVB. Deze functionaris – tien jaar lang de Spanjaard Javier Solana – is tegelijk Secretaris-Generaal van de Raad van Ministers van de Unie. In het Verdrag van Lissabon wordt de HV tevens vicevoorzitter van de Commissie. De in deze functie benoemde Britse Catherine Ashton gaat bovendien de vergaderingen van de Raad van Buitenlandse Zaken als voor-



De eerste vergadering van de Commissie Barroso I op 24 november 2004  
(Foto: website Europese Commissie)

zitter leiden. In de Commissie zijn behalve de voorzitter en de zojuist genoemde HV, als coördinator nog diverse commissarissen belast met buitenlandse betrekkingen, te weten die voor Uitbreiding en Europees Nabuurschapbeleid, Handel, Ontwikkelingshulp en Internationale Samenwerking, Humanitaire Hulp en Crisisbeheersing. Bovendien hebben de commissarissen van bijvoorbeeld Landbouw, Vervoer, Economische en Monetaire Zaken en Visserij portefeuilles met een sterk internationale dimensie. Deze versnippering is onvermijdelijk zolang de Commissie 27 leden telt (dus evenveel als het aantal EU-leden), terwijl het werk logischer verdeeld werd over circa vijftien. Het streven van de Commissie om te worden gezien als een 'world actor' wordt weerspiegeld door haar diplomatieke delegaties met meer dan duizend diplomaten in meer dan 150 landen en bij internationale organisaties, variërend van de Verenigde Naties tot de Unesco. Anderzijds hebben circa tweehonderd staten en internationale organisaties een diplomatieke vertegenwoordiger bij de Commissie. Het Verdrag van Lissabon

creëert een om- vanrijke diplomatieke buitenlandse dienst van de Unie als geheel, waarin de diplomatieke dienst van de Commissie dan opgaat.

*De Commissie in de toekomst – enkele uitdagingen*

De macht en invloed van de Commissie in het geheel van de EU-instellingen en de 27 lidstaten, allemaal met hun eigen uiteenlopende belangen, valt niet eenvoudig exact te bepalen. Vaststaat wel dat in het 'multi level'-proces van de Europese besluitvorming de Commissie de spil vormt. Hoewel de politiek belangrijkste besluiten in de andere instellingen (Raad en Parlement) vallen, is de Commissie zowel in de voorbereidende fase als in het uitvoerende en toezichthoudende circuit absoluut onmisbaar. Tegelijk is het zo dat de regeringen van de lidstaten de Commissie graag 'kort houden'. De hoofdsteden vrezen dat Brussel anders te veel macht krijgt.

Hoe staat de Commissie er ruim tien jaar na haar min of meer gedwongen aftreden in 1999 voor? Is het juist dat de in de jaren negentig begonnen neergang van de Commissie zich heeft voortgezet, met weinig hoop op verbetering?<sup>19</sup> Critici wijzen op de missers van de afgelopen jaren. Twee Intergouvernementele Conferenties (2000, Verdrag van Nice, en 2003-2004, Verdrag van Lissabon), waar de Commissie geen rol van betekenis speelde. Het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, waar de Commissie nooit een vinger achter kreeg. Het 'Lissabon Proces', dat de modernisering van de economie beoogt, waarin de Europese Raad en de nationale overheden prevaleren. Bovendien willen steeds meer lidstaten – waaronder tegenwoordig ook Nederland – de 'eigen' commissaris beslist behouden. Deze regeringen kiezen daarmee voor een meer vrijblijvende, intergouvernementele EU in plaats van een sterk communautair Brussel met de Commissie als nucleus. Opmerkelijk is het ten slotte hoe sedert het vertrek van Delors in 1995 de daaropvolgende Commissievoorzitters hun oor naar de Europese Raad hebben laten hangen.

In het dertig jaar geleden verschenen boekje *De bazen van Europa*, een portret van de leden van de Commissie-Jenkins, werden de commissarissen geportretteerd als een Europese regering.<sup>20</sup> Zo'n karakterschets is anno 2009 niet meer mogelijk. De Europese Raad is nu de 'bovenbaas'. Het Parlement is opgeklommen tot medebeslissende instelling naast de Raad van Ministers. Die twee doen, via het Voorzitterschap en het Coreper, tegenwoordig rechtstreeks zaken. De betrokken commissaris komt aan de bak als hij of zij echt gekwalificeerd is. Daar staat tegenover dat de Commissie vandaag een omvangrijk takenpakket heeft. Dat alleen al garandeert dankzij haar

enorme knowhow zowel bestuurlijke als politieke onmisbaarheid. Daar waar de Commissie altijd al zwaar bevoegd was (zoals bij de handelspolitiek, de mededinging, het landbouwbeleid), is haar invloed bovendien nooit verminderd.

De Commissie werkt onder het politieke leiderschap van haar voorzitter. De ontwikkeling van dat voorzitterschap vormt de komende jaren een van de uitdagingen die haar positie in het Europese krachtenveld bepalen. Het is de voorzitter die 'beslist over de interne organisatie van de Commissie teneinde de samenhang, de doeltreffendheid en het collegiale karakter van haar optreden te waarborgen' (artikel 17.6 VEU). Hij of zij verdeelt de portefeuilles. Dit gebeurt uiteraard na ampel overleg met de betrokkenen. De voorzitter zal kerntaken soms naar zich toe trekken. Delors deed dit met de creatie van de EMU en bij de hereniging van Duitsland. De voorzitter vertegenwoordigt (samen met de roulerende Raadsvoorzitter) de Unie bij vergaderingen van bijvoorbeeld de G8, bij topconferenties van de WTO en vergelijkbare VN-organisaties en bij de conferenties met grootmachten als de Verenigde Staten, Rusland of China. Met het Verdrag van Lissabon kreeg naast de Commissie de Europese Raad een fulltime voorzitter, in de persoon van de Belg Herman Van Rompuy. Vanaf dat moment zijn er in Brussel dus twee voorzitters permanent actief. Of de positie van de Commissievoorzitter dan zwakker wordt, valt nog niet te zeggen. Overigens is de machtspositie van de Commissievoorzitter ook afhankelijk van het politieke klimaat dat wat betreft Europese integratie jaren van opgang en dan weer van stagnatie kent, zoals in het eerste deel van deze beschouwing naar voren kwam.

Kan die Commissievoorzitter eigenlijk nog wel echt slagen? Hij moet tegenwoordig tegelijk overweg kunnen met het veelkoppige Europees Parlement, met 27 staatshoofden en regeringsleiders in de Europese Raad met hun uiteenlopende belangen, met zijn eigen Commissie met 26 andere karakters, en ten slotte met een omvangrijk ambtelijk apparaat dat soms zijn eigen weg zoekt en dat bestaat uit tientallen nationaliteiten met allemaal hun eigen manier van werken. Dit alles vraagt van de Commissievoorzitter leiderschapskwaliteiten en politiek overzicht waarvoor de vereiste formele 'presidentieële' bevoegdheden ontbreken. Hoe kan zo'n voorzitter dan behalve de politieke en ambtelijke wereld ook nog het publiek en de media, versnipperd over zoveel landen, overtuigen? Delors en Barroso zijn zulke schapen met vijf poten. Precies als zijn befaamde voorganger opereert Barroso in nauwe samenhang met de Europese Raad. Hij voelt instinctief goed aan wat in de 27 hoofdsteden politiek haalbaar is en daarvoor gaat hij dan.

Barroso doet geen voorstellen die uiteindelijk bij de regeringen toch kansloos zijn. Zijn directe voorganger Prodi bijvoorbeeld lanceerde in 2002 vruchteloos een eigen Europese Grondwet. Barroso bracht bovendien rust in de Commissie als college. Zelfs onder Delors traden regelmatig rivaliserende commissarissen naar buiten. Als gevolg van zijn tactische en pragmatische optreden wordt Barroso wel gebrek aan visie verweten.

In de zomer van 2009 publiceerde de Commissie-Barroso I een waslijst met wat zij sedert haar aantreden in 2004 allemaal heeft bereikt. Zij zal in de herinnering blijven wegens haar ingrijpende energie- en klimaatplan, dat soepel met de regeringen tot stand is gekomen. Belangrijk was verder het bijna verdubbelen van het aantal lidstaten via de toetreding van tien Midden- en Oost-Europese landen, Cyprus en Malta. Opmerkelijk was haar onmacht tijdens de bankencrisis die in 2009 een wereldwijde economische recessie uitlokte. Daarop kwam geen duidelijk antwoord van de Unie, afgezien van het krachtige mededingingsbeleid van commissaris Neelie Kroes. De afzonderlijke landen volgden liever een strategie afgestemd op hun eigen economische situatie. Het Europees Herstelplan was niet meer dan de optelsom van 27 nationale plannen. Dat voorzitter Barroso deze benadering accepteerde zonder eigen voorstellen te lanceren, is hem kwalijk genomen. Onder Barroso sneuvelde in referenda in Frankrijk en Nederland het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Die tegenslag valt de Commissie echter niet aan te rekenen.

Voorzitter Barroso, die graag herbenoemd wilde worden, schetste aan de vooravond van de Europese Raad van 18 en 19 juni 2009 in een brief aan de regeringsleiders zijn toekomstplannen: 'Wij hebben meer Europa nodig, niet minder.' In zijn brief probeerde hij de kritiek te weerleggen afkomstig van vooral de linkerzijde in het Europees Parlement dat 'Barroso I' de zaken op hun beloop heeft gelaten. Barroso somde zes prioriteiten op voor 'Barroso II', de periode tot 2014. Hij mikte op een competitief en welvarend Europa, meer investeringen in onderzoek, ontwikkeling en infrastructuur, een vergroening van de economie die samengaat met gezonde overheidsfinanciën, het extern verdedigen van de Europese economie zonder in protectionisme te vervallen en een beter toezicht op de financiële markten om een nieuwe bankencrisis te voorkomen. De prioritaire uitvoering van het volledige energie- en klimaatplan passeerde uiteraard eveneens.

Met deze brief bracht de zomer van 2009 de vijfjaarlijkse uitdaging van een nieuwe Commissie in beeld. De Europese Raad zocht, rekening houdend met de uitslag van de recente verkiezingen, een kandidaat-voorzitter aan.

Aangezien de christendemocratische Europese Volkspartij (EVP) bij de Europese verkiezingen begin juni als grootste uit de bus was gekomen, werd 'haar' Barroso de kandidaat. In september werd de unanieme voordracht van de Europese Raad voor Barroso door het Europees Parlement goedgekeurd. Vervolgens werden de andere kandidaat-leden voorgedragen door de nationale regeringen. Meestal kiezen de regerende partijen iemand uit hun midden. De Nederlandse regering droeg eind november Neelie Kroes voor herbenoeming voor. Zij kreeg de portefeuille 'Digitale Agenda'. Kroes werd bovendien een van de zes vicevoorzitters van de Commissie. Na hun aanwijzing werden de kandidaat-commissarissen in een derde fase onderworpen aan de goedkeuring van het Parlement. Tevoren verschenen zij een voor een in een parlementaire hoorzitting, waar zij op hun Europees politiek inzicht en hun opvattingen zijn getoetst. Deze hoorzittingen krijgen steeds meer inhoud. Dat bleek in 2004 toen het Parlement verkreeg dat Kroes alle banden met het bedrijfsleven moest doorsnijden teneinde onafhankelijk te kunnen optreden als mededingingscommissaris.<sup>21</sup>

Ten slotte benoemt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid (ruwweg driekwart) het hele college (artikel 17.7 VEU). Dit laatste is na alle voorgaand overleg verregaand een formaliteit. Naast de regeringen speelt het Europees Parlement bij de benoemingen dus een belangrijke rol. De gecompliceerde procedure leert dat commissarissen dubbel gemachtigd zijn: deels vanuit hun hoofdstad en deels vanuit het Parlement. Voor driekwart van de Commissieleden is Brussel overigens hun politieke eindstation. Van de Nederlandse commissarissen is er nooit een in de nationale politiek teruggekeerd. Wel worden commissarissen soms herbenoemd en dan vaak in een portefeuille van hogere standing. Zie hoe behalve Kroes ook Mansholt, Frans Andriessen en Hans van den Broek vele jaren aanbleven.

Tot nu toe wisselen bij de toedeling van het voorzitterschap de politieke stromingen elkaar af. Dus na de socialist Delors (1985-1995) de christendemocraat Santer (1995-1999), dan de centrumlinkse Prodi (1999-2004), gevolgd door de centrumrechtse Barroso. Deze wisseling betekent echter niet dat de aanwijzing zonder slag of strijd verloopt. Meestal zijn er verschillende kandidaten, veelal voormalige regeringsleiders. In 1994 stuitte voormalig premier Ruud Lubbers op een blokkade van kanselier Kohl, die de steun kreeg van president Mitterrand. Daarop botste de Belgische premier Jean-Luc Dehaene als 'te federalistisch denkend' op het veto van zijn Britse collega John Major. In 2004 bij de benoeming van Barroso waren er zelfs acht kandidaten. Opmerkelijk was het dat vijf jaar later de socialisten, de



liberalen noch de conservatieven bij diens herbenoeming een tegenkandidaat hadden.

Eind november 2009 leidde de portefeuillevverdeling in de Commissie-Barroso II tot een diplomatieke rel tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk over de posten Interne Markt en Landbouw. De Britse regering wilde dat Barroso de voor de Londense City belangrijke 'Financiële Diensten' zou afsplitsen van de portefeuille Interne Markt van de nieuwe Franse euro-commissaris Michael Barnier. Londen was na de crisis in het bankwezen bang voor Franse regeldrift inzake de City. Barroso weigerde echter zo'n afsplitsing. Hij wees er op dat de wetgeving inzake de financiële diensten essentieel onderdeel is van de beoogde voltooiing van de interne markt. Als onmiddellijke tegemoetkoming aan Londen benoemde Barroso een Brit tot directeur-generaal Interne Markt. Vervolgens kraaide in Parijs president Nicolas Sarkozy luid victorie. Hij zei dat zijn land voortaan twee eurocommissarissen had, aangezien de nieuwbenoemde Roemeen Dacian Ciolos qua opleiding en landbouwpolitieke opvattingen een Fransman zou zijn. Het is echter ongehoord om na afloop van de portefeuillevverdeling andere landen als verliezer aan te wijzen, zoals Sarkozy deed. De storm van protest hierover duurde totdat de Franse president samen met de Britse premier Gordon Brown tijdens de Europese Raad van 11 december in Brussel voor de pers verscheen. Samen streken zij daar de plooiën glad. Dat verliep via Franse steun aan het voorstel van Brown tot instelling van een speciale belasting op hoge bonussen van bankiers.

Het voorgaande leert hoe de Commissievoorzitter via zijn benoemingsbeleid vooral de grote lidstaten zal proberen tegemoet te komen. Tegelijk gingen in de Commissie-Barroso II diverse sleutelposten naar commissarissen afkomstig uit de kleinere landen zoals Finland (Economische en Monetaire Zaken), België (Handelsbeleid), Luxemburg (Justitie), Estland (Transport) en Oostenrijk (Regionaal Beleid). Het gevecht om de belangrijke functies bewijst het belang van een zo onafhankelijk mogelijk opererende Commissievoorzitter begiftigd met enige balanceerkunst, die bij de taakverdeling verdragmatig het laatste woord heeft.

## Noten

- <sup>1</sup> *Report on European Institutions*, Presented by the Committee of Three to the European Council (1979) 64.
- <sup>2</sup> Met dank aan dr. Thomas van Rijn, Juridisch Hoofdadviseur bij de Europese Commissie, voor zijn opmerkingen. De tekst is geheel die van de auteur. Voor dit artikel is onder meer de hier volgende literatuur geraadpleegd: David Coombes, *Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the E.E.C.* (Londen 1970); Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance* (Cambridge 2001); Neill Nugent, *The European Commission* (Basingstoke 2001); David Spence (ed.), Geoffrey Edwards, *The European Commission* (Londen 2006); Jan Werts, *The European Council* (Londen 2008).
- <sup>3</sup> Jean Monnet, *Mémoires* (Parijs 1976) 792-793.
- <sup>4</sup> Dirk Spierenburg en Raymond Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale* (Brussel 1993) 74-82.
- <sup>5</sup> *Ibidem*, 19-22. Binnen de HA was Nederland duidelijk aanwezig doordat Max Kohnstamm van 1952 tot 1956 secretaris-generaal was en Edmund Wellenstein van 1960 tot 1967.
- <sup>6</sup> Neill Nugent, *The European Commission*, 28-32.
- <sup>7</sup> Wilfried Loth en Marie-Thérèse Bitsch, 'De Commissie-Hallstein 1958-1967', in: Michel Dumoulin (red.), *De Europese Commissie 1958-1972. Geschiedenis en herinneringen van een instelling* (z.pl. 2007) 53-83, aldaar 64.
- <sup>8</sup> Tony Judt, *Een grenzeloze illusie? De kwestie Europa* (Utrecht 1997) 33, 41 en 87.
- <sup>9</sup> Wilfried Loth, 'De crisis van de lege stoel', in: Dumoulin (red.), *De Europese Commissie 1958-1972*, 97-115, aldaar 115.
- <sup>10</sup> P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* (Deventer 1980) 75.
- <sup>11</sup> Jan Werts, *The European Council* (Amsterdam 1992) 52-54, 64-66 en 197-199.
- <sup>12</sup> 'Proposals for reform of the Commission of the European Communities and its Services', *Bulletin of the European Communities*, 9-1979.
- <sup>13</sup> *Newsweek*, 6 februari 1989.
- <sup>14</sup> Europees Parlement, Comité van onafhankelijke deskundigen, *Eerste Rapport over beweerde gevallen van fraude, wanbeheer en nepotisme bij de Europese Commissie* (1999) 135.
- <sup>15</sup> Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community*.
- <sup>16</sup> P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen. Na Maastricht* (Deventer 1995) 127-128.
- <sup>17</sup> *Agence Europe*, 30 januari 2009.
- <sup>18</sup> *Süddeutsche Zeitung*, 5 oktober 2006 en *Financial Times*, 10 oktober 2006.
- <sup>19</sup> John Peterson, 'Conclusion: where does the commission stand today?' in: David Spence (red.) with Geoffrey Edwards, *The European Commission* (Londen 2006) 502-519, verwijzend naar een reeks onderzoekers. Peterson vat hun opinies samen met een quote van Hussein Kassim en Anand Menon, 'EU Member States and the Prodi Commission' in Dionysis Dimitrakopoulos (red.), *The Changing European Commission* (Manchester

2004) 102: 'the decline of the Commission, evident since the early 1990's, has continued [...] and there seems little possibility that the situation will be reversed'. Peterson verwijst verder naar de Britse commissaris Chris Patten, die in 2004 op het einde van zijn vijfjarige termijn 'unremitting gloom in the Commission' signaleerde.

<sup>20</sup> Ronald Held en Joke Schretlen, *De bazen van Europa* (Utrecht 1979).

<sup>21</sup> Bij het afsluiten van deze tekst was niet duidelijk of zoiets zich in 2010 ging herhalen.