

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

## DE INSTITUTIONELE UITDAGING VAN DE EUROPESE CONVENTIE

*Prof. dr. J.Q.Th. Rood*

WRR-PAPERSERIE 'DE NEDERLANDSE STEM IN DE EUROPESE CONVENTIE'

---

Den Haag, april 2003

De paperserie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie' is een initiatief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR besteedt momenteel, in aansluiting op het 4 maart jl. gepresenteerde rapport *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, extra aandacht aan de Conventie over de toekomst van de Europese Unie en het belang van Nederland daarbij. De WRR beoogt de kwaliteit van het Nederlandse debat over en de bijdragen aan de Conventie te stimuleren. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten in de papers berust bij de auteurs.

Voor meer informatie over dit project van de WRR:

drs. Monika Sie Dhian Ho  
secretaris van de projectgroep  
telefoon (070) 356 4624  
email sie@wrr.nl

drs. Bas Limonard  
lid van de projectgroep  
telefoon (070) 356 4679  
email limonard@wrr.nl

Prof. dr. Jan Q.Th. Rood is hoofd onderzoek van Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Hij bedankt de deelnemers aan de WRR-workshop van 21 maart 2003 voor hun inhoudelijk commentaar op een eerdere versie van het paper. Deelnemers aan deze workshop waren: mw. dr. Wendy Asbeek Brusse, dr. Ben Crum, dr. Jan-Jacob van Dijk, dr. Wim van Eekelen, mw. mr. Flora Goudappel, drs. Paul van Leeuwe, drs. Bas Limonard, mr. Hans van Meerten, prof. dr. Jacques Pelkmans, drs. Monika Sie Dhian Ho, mw. mr. Antoñita Vazquez Muñoz en prof. dr. Amy Verdun.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)  
Plein 1813 nr. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage  
telefoon (070) 356 4600, telefax (070) 356 4685  
email info@wrr.nl, website <http://www.wrr.nl>

## DE INSTITUTIONELE UITDAGING VAN DE EUROPESE CONVENTIE

### Inleiding

In overeenstemming met de metafoer die haar voorzitter gebruikte – die van een schildpad – komt de Conventie over de toekomst van de EU langzaam tot wat de kern van haar opdracht mag worden genoemd: het vraagstuk van de toekomstige institutionele verhoudingen binnen de Unie. Het debat daarover was al eerder op scherp gezet met de publicatie in januari van de Frans-Duitse bijdrage aan de Europese Conventie over de toekomstige institutionele architectuur.<sup>1</sup> Deze bijdrage en dan vooral het voorstel om het huidige roulerend voorzitterschap van de Europese Raad te vervangen door een voltijds Raadsresident leidde tot heftige reacties, niet in de laatste plaats van de kant van de kleine(-re) lidstaten, die daarin een greep naar de macht binnen de Unie zagen door de grote landen.<sup>2</sup> Deze controversale onderstreept het evidente belang maar bovenal de politieke gevoeligheid van het vraagstuk van de *institutionalia*.<sup>3</sup> Immers, meer nog dan de constitutionele optuiging van de EU – zoals kwesties betreffende de grondwettelijke status en rechtspersoonlijkheid van de Unie, de incorporatie van het Handvest inzake de Fundamentele Rechten in het basisverdrag en de toekomstige wijzigingsprocedures – zullen de (gewijzigde) verhoudingen tussen (Europese) Raad, Raadsvoorzitterschap, Commissie en Parlement bepalend zijn voor de toekomstige verhoudingen binnen de Unie, zowel tussen de lidstaten – groot en klein – onderling als in hun relatie tot de Europese instellingen, en daarmee voor de politieke en staatkundige ontwikkeling van de Unie. Nog daargelaten het effect ervan op het verdere verloop van het integratieproces.

---

<sup>1</sup> *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, 15 januari 2003.

<sup>2</sup> *Financial Times*, 5/6 april 2003. Zie in dit verband ook de bijdrage aan de Conventie van een zestiental leden en regeringsvertegenwoordigers afkomstig uit de kleine(-re) (kandidaat-) lidstaten, waarin deze zich tegen een voltijds president uitspreken en voor behoud van het roulerend voorzitterschap, in het bijzonder van de Europese Raad (CONV 646/03). Zij sluiten zich in hun verklaring expliciet aan bij het standpunt van de Benelux-landen.

<sup>3</sup> Hiermee strookt dat het institutionele debat tot nu toe wordt beheerst door de lidstaten, de grote landen voorop, en niet door de Europese Conventie. Sterker, de Conventie heeft tot op heden het onderwerp grotendeels gemedan. Zo is er geen Conventie-werkgroep ingesteld die de instituties als onderwerp heeft. Wel is door het presidium een discussienota over de werking van de instellingen gepubliceerd (CONV 477/03) en heeft in de Conventie een plenair debat over de werking van de instellingen plaatsgevonden (CONV 508/03), zonder dat dit overigens tot duidelijke conclusies heeft geleid. Een inhoudelijk debat – dat wil zeggen aan de hand van concrete door het Presidium in de loop van april te publiceren teksten – over de instituties is bovendien uitgesteld tot mei van dit jaar.

Aldus is ook de ware aard van het institutionele debat omschreven. In de kern gaat het daarbij om de *machtsvraag* binnen de Unie: waar zal het toekomstig politieke zwaartepunt komen te liggen, in het bijzonder dan op het vlak van de uitvoerende macht? Wie krijgt het voor het zeggen?

Oftewel, in hoeverre zullen verschuivingen plaatsvinden in het institutionele evenwicht binnen de Unie, en in welke richting zullen deze gaan: naar een sterker intergouvernementele Unie of naar een meer supranationaal/federaal verband? Meer toegespitst: zal de *Europese Raad* als hoogste vertegenwoordiger van de lidstaten in het centrum van de macht (blijven) staan, zal de *Europese Commissie* zich tot een ware Europese executieve ontwikkelen, of zal het bestaande *Communautaire samenspel* tussen lidstaten en instellingen ook in de toekomst domineren? Het zijn vragen die de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer reeds aansneed in zijn befaamde Humboldt-rede van mei 2000 – een rede die algemeen gezien wordt als de aftrap van het huidige ‘finaliteitsdebat’ – maar die hij toen niet durfde te beantwoorden.<sup>4</sup>

In deze paper wordt – zonder de pretentie uitputtend te zijn – aan de hand van nu circulerende voorstellen en ideeën ingegaan op de institutionele discussie rond de (Europese) Raad en het voorzitterschap, de plaats en samenstelling van de Europese Commissie, en het vraagstuk van parlementaire controle, als de belangrijkste dimensies van het institutionele debat. De vraag daarbij is welke de implicaties zijn van bepaalde voorstellen, in het bijzonder voor de inter-institutionele verhoudingen binnen de EU, voor de slagvaardigheid van het optreden van de Unie, en voor de legitimiteit en transparantie van besluitvorming. In de slotparagraaf zal de institutionele discussie worden geplaatst in het kader van de ontwikkeling op langere termijn van de EU als politiek systeem, waarbij ook de Nederlandse inzet in het toekomstdebat zal worden besproken.

### **Institutionele hervorming: een synopsis**

De prominente plaats nu op de Europese agenda van het institutionele dossier weerspiegelt in belangrijke mate de geringe vooruitgang – in de zin van meer *radicale* institutionele hervorming – die tot op heden in dit dossier is geboekt. Na 30 jaar institutionele stilstand – en in het licht van het Luxemburgs Akkoord van '66, zelfs achteruitgang – is de Unie vanaf midden jaren tachtig in een welhaast continu proces van verdragsherziening beland. Met in een periode van vijftien jaar vier IGC's achter de rug staat de EU aan de vooravond van al weer een volgende

---

<sup>4</sup> J. Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität des Europäischen Integration*. Berlijn, 12 mei 2000.

verdragsherziening. Naast de oplopende frequentie<sup>5</sup> is vooral kenmerkend voor dit proces dat IGC's die niet primair institutionele hervorming als belangrijkste doelstelling kenden (dit geldt voor de IGC's resulterend in respectievelijk de Europese Eenheidsakte en het Verdrag van Maastricht) tot de meest substantiële institutionele aanpassingen hebben geleid (formalisering van de positie van de Europese Raad, uitbreiding van het toepassingsgebied van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, versterking van de positie van het Europees Parlement inzake wetgeving), terwijl die IGC's die expliciet institutionele hervorming beoogden (resulterend in de Verdragen van Amsterdam en Nice) op dit vlak tamelijk bescheiden en in veler ogen zelfs teleurstellende, zo niet negatieve resultaten hebben laten zien.<sup>6</sup>

Wat er wel aan resultaten is geboekt, betreft bovendien in hoofdzaak aanpassingen *binnen* het raamwerk van de bestaande institutionele architectuur, maar geen verandering van die structuur *zelve*.<sup>7</sup> Dit strookt dan met het inherent incrementele karakter van het integratieproces. Slechts via kleine stappen en omwegen, via crises en langs de weg van de onbedoelde effecten heeft institutionele hervorming tot nu toe kunnen plaatsvinden. Bovenal echter onderstreept deze historie de politieke gevoeligheid van institutionele hervorming, waar de bestaande institutionele structuur toch als het vooralsnog meest haalbare compromis wordt (werd?) beschouwd tussen enerzijds de wens van afzonderlijke lidstaten de eigen invloed op het besluitvormingsproces te behouden en anderzijds de noodzaak de nakoming van overeengekomen afspraken via gemeenschappelijke arrangementen te verzekeren. Een compromis dat tot uitdrukking komt in het samenspel tussen Raad, Commissie en Europees Parlement, en dat bekend staat als de *communautaire methode*. Een compromis dat tevens het dilemma aangeeft waarmee iedere poging tot institutionele hervorming wordt geconfronteerd. De noodzaak tot meer radicale aanpassing van de instituties en procedures legt het immers welhaast per definitie af tegen de

---

<sup>5</sup> Zie hierover o.a.: W.T. Eijsbouts, 'Presidenten, parlementen, fundamenten; Europa's komende constitutie en het Hollands ongemak'. In: *Nederlands Juristenblad*. 78, 2003, 13, p. 662-673; Zie ook: G. Edwards en A.E. Pijpers (red.), *The politics of European treaty reform; the 1996 Intergovernmental Conference and beyond*. Londen/Washington: Pinter, 1997.

<sup>6</sup> Zie voor een bespreking van de institutionele dynamiek van het integratieproces: J.Q.Th. Rood, 'Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie; de Unie als *sui generis* verschijnsel'. In: J.Q.Th. Rood, e.a., *Europa onvoltooid? etc.* Den Haag: Instituut Clingendael, 2001, p. 59-78.

<sup>7</sup> Dit met dien verstande dat beargumenteerd kan worden dat op minimaal drie momenten aanpassingen van meer fundamentele aard hebben plaatsgevonden. Deze zijn het besluit tot directe verkiezing van de leden van het Europees Parlement, de instelling van de co-decisie procedure, en de vestiging van een onafhankelijke Europese Centrale Bank. Tevens moet gewezen worden op de constitutionele effecten van uitspraken van het Europese Hof van Justitie (in het bijzonder voorrang en directe werking Europees recht).

vrees van individuele lidstaten daarbij relatief te zeer aan macht te moeten inleveren. Een dilemma dat zich *in extremo* tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Nice manifesteerde, en dat zal voortduren zolang de lidstaten als ‘*Herren der Verträge*’ de laatste stem bij verdragswijziging hebben.

Ook nu komt dit dilemma in alle scherpheid naar voren. Enerzijds lijkt eenieder overtuigd te zijn van de noodzaak tot institutionele hervorming. De komende uitbreiding, zorg over voldoende politiek draagvlak voor de Unie en een gelijktijdig opschroeven van het ambitieniveau dwingen tot een kritische bezinning op de bestaande instituties en hun werking (zie ook de volgende paragraaf). Maar de vraag hoe en hoe ingrijpend deze in onderlinge samenhang op de schop zouden moeten worden genomen, lijkt de lidstaten wederom tot op het bot te verdelen. Op het gevaar af van versimpeling laat zich in antwoord hierop een drietal benaderingen onderscheiden. Ten eerste, een aanpak waarin vastgehouden wordt aan behoud van de communautaire methode als kern van de Europese integratie. Het antwoord op de uitdaging van uitbreiding en een zich verdiepende beleidsagenda wordt dan gezocht in een versterking van het institutionele samenspel dat kenmerkend is voor deze methode, dat wil zeggen een hervorming onder voorwaarde van behoud van het bestaande institutionele evenwicht.<sup>8</sup> Daartegenover staan benaderingen waarin het zwaartepunt in de institutionele verhoudingen verschuift, in de richting van een sterker intergouvernamenteel geschakeerd patroon, dan wel in de richting van een meer supranationale/federale constellatie van de Unie. Bij deze laatste variant moet een onderscheid gemaakt worden tussen een meer parlementaire en een sterker presidentiële vorm.

### **De Communautaire methode uitgedaagd**

In het institutionele debat staat het concept van de *communautaire methode* centraal. In de toepassing van deze methode manifesteert zich het voor de Europese integratie zo karakteristieke spanningsveld, met enerzijds de Raad als arena voor nationale belangenbehartiging door de lidstaten en anderzijds de Europese instellingen – Commissie, Parlement en Hof – als behartigers van het gemeenschappelijke, communautaire belang en vertolkers van de Europese volkswil.

Behoud en versterking van de communautaire methode vormt voor vrijwel alle bij dit debat betrokken partijen de belangrijkste doelstelling van institutionele hervormingen. Zo schrijft de

---

<sup>8</sup> Dit is een opvatting die bijv. in het recente SER-advies over de Conventie wordt ingenomen. Zie: SER, *Conventie over de toekomst van Europa*. Den Haag: SER, februari 2003 (SER-advies 03/01).

Nederlandse regering in de notitie *Europa in de steigers*: 'De inzet van de regering is er voorts op gericht dat de communautaire methode wordt versterkt'. Deze opvatting wordt nog eens bekrachtigd in de regeringsnotitie *Stand van zaken Conventie* van 7 maart jongstleden, waarin de regering stelt: 'Voor het evenwicht van de instellingen moet de communautaire methode als uitgangspunt blijven gelden'. Een standpunt dat ook staat te lezen in het *Benelux-memorandum* van december vorig jaar en dat tevens zijn weg heeft gevonden naar de gemeenschappelijke reactie van de Benelux-landen op het gememoreerde Frans-Duitse voorstel inzake de toekomstige institutionele architectuur. Daarin wijzen Nederland en zijn partners het Frans-Duitse voorstel voor een voltijds voorzitter van de Europese Raad juist af als bedreigend voor het institutionele evenwicht en daarmee voor de communautaire methode. Dit belette Nederland overigens niet om samen met Frankrijk een bijdrage aan de Conventie te publiceren betreffende een versterking van de rol van de Commissie, waarin te lezen valt dat de 'communautaire methode wordt versterkt en uitgebreid'. Maar ook in het gewraakte Frans-Duitse document wordt gesteld dat '*un renforcement du triangle institutionnel (préservant son équilibre)*' noodzakelijk is; anders gezegd, ook hier geldt de communautaire methode als belangrijk referentiepunt. Dat de Europese Commissie in haar bijdragen eveneens deze methode als uitgangspunt hanteert, hoeft vervolgens niet te verbazen. En ook in de tot op heden spaarzame Conventiestukken over de instituties staat deze methode centraal.<sup>9</sup>

Kortom, alom bestaat steun voor de communautaire methode, waarbij vooral de noodzaak tot behoud van het evenwicht tussen de instituties wordt benadrukt. Tegelijkertijd blijken partijen tegengestelde opvattingen te hebben over de wijze waarop deze methode zou moeten worden aangepast in het licht van de noodzaak de effectiviteit, transparantie en legitimiteit van besluitvorming te versterken. Een eerste vraag is dan ook wat onder deze methode moet worden verstaan, met als vervolg daarop de vraag of deze methode zich laat aanpassen *zonder* aantasting van het institutionele evenwicht.

---

<sup>9</sup> Zie o.a.: *Regeringsnotitie Europa in de steigers; De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2002; *Regeringsnotitie stand van zaken Conventie*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 maart 2003; *Beneluxmemorandum Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie*, 4 december 2002; *Standpunt van de premiers en de ministers van buitenlandse zaken van de Benelux naar aanleiding van de Frans-Duitse bijdrage aan de Europese Conventie ten aanzien van de institutionele architectuur van de Unie*, 21 januari 2003; *Frans-Nederlandse bijdrage aan de Conventie: versterking van de rol van de Commissie*, 25 maart 2003; *Contribution franco-allemande sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, 15 januari 2003; Europese Commissie, *For the European Union; peace, freedom, solidarity; communication of the Commission on the institutional architecture*. Brussel, 4 december 2002. Zie o.a. de reeds genoemde discussienota CONV 477/03.

In formele zin wordt onder de communautaire methode het samenspel in de driehoek tussen Commissie, Raad en Europees Parlement begrepen, zoals dit zich afspeelt bij de totstandkoming van Europese wetgeving in het kader van de eerste pijler. Daarbij is aan de Europees Commissie als collegiaal gremium en hoedster van het Europees belang de rol toegekend van exclusief initiator, eerlijk makelaar bij het overbruggen van meningsverschillen tussen de lidstaten en objectief toezichthouder op de nakoming van afspraken. De Raad fungeert als spreekbuis van de belangen van de lidstaten en treedt in die hoedanigheid als medewetgever (en uitvoerder) op. De rol van wetgever dan steeds sterker in samenspraak met het Europees Parlement, dat op grond van zijn direct aan de Europese burgers ontleende mandaat, de besluiten van de noodzakelijke democratische legitimiteit moet voorzien. Niet onvermeld mag de rol van het Hof van Justitie blijven, dat in laatste instantie de regels handhaaft en interpreteert. Kortom, en ietwat versimpeld: de Commissie initieert, de Raad besluit, het Parlement legitimeert en het Hof sanctioneert.

De betekenis van de communautaire methode is nu gelegen in de veronderstelling dat dit geïnstitutionaliseerde samenspel tussen lidstaten en Europese instellingen – in het bijzonder de daarin besloten *checks and balances* – de beste waarborg vormt voor een evenwichtige uitruil van belangen en voor de totstandkoming van juridisch afdwingbare afspraken. Dit laatste definieert ook de Unie als rechtsgemeenschap; een kwaliteit die met name vanuit het perspectief van de integratie als pacificatieproject cruciaal is. Immers, door toepassing van de communautaire methode wordt willekeur voorkomen en gelijkwaardigheid tussen de lidstaten verzekerd. Dat in ieder geval is een reden die verklaart waarom vooral kleinere lidstaten zo hechten aan behoud en versterking van deze aanpak.

Naast de formele aspecten – de verdragmatig vastgelegde verhoudingen tussen de instellingen – zijn echter voor het functioneren van de communautaire methode ook andere, meer informele dimensies van betekenis – wellicht zelfs van *grotere* betekenis voor het functioneren van de Unie. Deze betreffen onder andere het vermogen om vraagstukken in een vroegtijdig stadium van besluitvorming te *depolitiseren*, dat wil zeggen van hun conflictueuze lading te ontdoen. Dit vermogen berust overeenkomstig de functionele logica zoals die in de beginjaren van de integratie door vooral *Monnet* en *Schuman* werd uitgedragen enerzijds op de betrokkenheid van een a-politieke – als college boven de partijen staande – supranationale bureaucratie in de vorm van de Europese Commissie, die door middel van juridisering van vraagstukken de



besluitvorming een sterk *technocratisch* karakter heeft gegeven. Tegelijkertijd werd dit vergemakkelijkt door het gegeven dat de Europese besluitvorming gelet op de onderwerpen die speelden, in hoofdzaak een zaak van politieke elites en sectorale belangengroeperingen was, die zich derhalve buiten het zicht en de bemoeienis van het nationale electoraat – op basis van *permissive consensus* – afspeelde.

Van grotere betekenis echter is de stringente toepassing van de *consensus*regel als basisbeginsel van compromisvorming tussen de lidstaten. Zelfs in die gevallen – en dat zijn er steeds meer – waarin binnen de Raad bij meerderheid beslist kan worden, blijkt consensus de praktijk te zijn. ‘Regardless of whether QMV applies, informal institutional norms in the Council often dictate that unanimity – or something close to its – is needed for the setting of any important policy’.<sup>10</sup> Paradoxaal is de reden hiervoor gelegen in de (groeierende) diversiteit binnen de Unie, waar het de belangen, culturen, tradities, etc. van de lidstaten betreft.<sup>11</sup> Gegeven het uitgangspunt van vrijwilligheid – kenmerkend voor de Unie als een non-hiërarchisch politiek stelsel – *kan* voortgang in de besluitvorming immers alleen bereikt worden door rekening te houden met eenieders belangen, dat wil zeggen door middel van een evenwichtige uitruil van belangen tussen de deelnemers in de vorm van *package deals*, hetgeen consensus, compromisvorming en compensatie van mogelijke verliezers inhoudt. In de mate waarin besluiten door de deelnemers individueel als in overeenstemming met hun belangen worden gezien, zullen deze vervolgens ook als legitiem worden ervaren. Deze aspecten brengen onder andere Dann tot de conclusie dat de Unie een typisch voorbeeld is van wat hij noemt een consensus democratie, ‘necessarily a non-majoritarian system’.<sup>12</sup>

Alhoewel in het vermogen om de communautaire methode toe te passen een belangrijk deel van de verklaring van het succes van de Europese integratie is gelegen, definieert deze methode de Unie tegelijkertijd als een in staatkundige zin uniek politiek systeem, dat wil zeggen een hybride, diffuse mengvorm van intergouvernementele, supranationale en (pre-) federale elementen. Een kenmerk dat op verschillende wijze is benoemd – ‘government without statehood’, ‘more than a

---

<sup>10</sup> J. Peterson. & E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*. Basingstoke: MacMillan Press, 1999, p. 17. Zie ook: D.P. Calleo, *Rethinking Europe's future*. Princeton/Oxford: Princeton U.Pr., 2001, hoofdstuk 13.

<sup>11</sup> Zie o.a. P. Gillespie, ‘Diversity in the Union’. In: B. Laffan (ed.), *Constitution building in the European Union*. Dublin: Institute of European Affairs, 1996, hoofdstuk 2.

<sup>12</sup> Ph. Dann, *Looking through the federal lens: the semi-parliamentary democracy of the EU*. Florence: Jean Monnet Working Paper 5/02, p. 9.

regime less than a federation', een vorm van 'new mediaevalism', maar waarvan de kern is dat het binnen de Unie – noodzakelijkerwijs – ontbreekt aan een eenduidig machts- en gezagscentrum, als richtpunt voor loyaliteit en legitimiteit. Kortom, een politiek stelsel, dat zich in de loop der tijd weliswaar op incrementele wijze institutioneel heeft aangepast, maar dat in alle opzichten gekenmerkt wordt door gedeelde, soms elkaar overlappende, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, in het bijzonder op het vlak van de uitvoering van beleid en regelgeving, tussen lidstaten en Europese instellingen. Een stelsel dat zich bovenal heeft ontwikkeld bij gebrek aan een gemeenschappelijk concept van finaliteit in staatkundig-politieke zin; dit laatste dan in overeenstemming met de functionele logica dat de dynamiek van het integratieproces belangrijker zou zijn dan het doel ervan.<sup>13</sup>

De communautaire methode – ook bekend als de *Monnet-Schuman methode* – staat echter onder druk, onder andere als gevolg van het succes van de Europese integratie. Daarbij gaat het (deels) om ontwikkelingen en verschijnselen die al langere tijd gaande zijn. Te noemen zijn:

- Het op de agenda verschijnen van onderwerpen en beleidsterreinen die zich niet, niet-primair of nog niet lenen voor Europese regel- en wetgeving. Een tendens die tot uitdrukking komt in het oprukken van intergouvernementele praktijken en de toepassing van andere methoden dan de communautaire methode (zoals regelgebonden en open coördinatie). Kenmerk van deze ontwikkeling is dat de lidstaten hoe dan ook – weliswaar in het kader van gemeenschappelijke afspraken c.q. doelstellingen – een prominentere rol spelen bij de besluitvorming en beleidsafstemming. Dit is een tendens die bijvoorbeeld Pijpers tot de vraag brengt of de communautaire 'succesformule' nog langer bruikbaar is, waarbij hij de doelmatigheid ervan vooral betwijfelt als het gaat om het economische bestuur van de Unie en het optreden inzake interne en externe veiligheid.<sup>14</sup>
- Het uitbreidingsproces dat in samenhang met de verdieping van de Europese beleidsagenda de druk doet toenemen om af te wijken van het principe van deelname van en vertegenwoordiging door alle lidstaten en consensusbesluitvorming. Dit gebeurt langs drie lijnen. Ten eerste, in het kader van de Unie – als vervolg op eerder arrangementen die buiten het formele kader van de integratie in gang zijn gezet (EMS, Schengen, etc.) – een sterkere

---

<sup>13</sup> Zie o.a.: J.Q.Th. Rood, e.a., *Europa onvoltooid? etc.* Den Haag: Instituut Clingendael, 2001.

<sup>14</sup> A. Pijpers, *De schone schijn van de Europese Conventie: een tussenbalans.* Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2003.

differentiatie in de vorm van nauwere samenwerking tussen groepen van lidstaten teneinde op deze wijze tegemoet te komen aan de groeiende diversiteit binnen een groter wordend gezelschap van lidstaten. Ten tweede, een druk om het principe los te laten dat altijd alle lidstaten in besluitvormende gremia vertegenwoordigd zijn. Ten derde, de vraag of binnen een zich uitbreidende Unie omwille van snelheid en slagvaardigheid van besluitvorming vaker daadwerkelijk tot stemming zal moeten worden overgegaan. Met deze ontwikkeling staat ook het consensusprincipe als uitgangspunt voor besluitvorming in de Raad onder druk.

- De roep om omwille van slagvaardigheid tot differentiatie te komen speelt in het bijzonder bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), waar de grote lidstaten aandringen op erkenning van machtsverschillen; dit in overeenstemming met hun grotere verantwoordelijkheden en capaciteiten.<sup>15</sup> Dan gaat het niet alleen om de vraag of het principe van gelijkheid/gelijkwaardigheid moet worden doorbroken door instelling van een directorium of contactgroepen<sup>16</sup>, maar ook om de vraag hoe de Unie op effectieve en eenduidige wijze naar buiten toe vertegenwoordigd kan worden. Kortom, de vraag naar het leiderschap binnen de Unie. Anders gezegd, binnen de Unie van de toekomst zal hoe dan ook het onderscheid tussen grote en kleine landen scherper naar voren komen.
  
- Het doordringen van de Europese integratie tot beleidsterreinen die zich niet (langer) overeenkomstig de communautaire methode op functionele, a-politieke wijze laten afhandelen, roept, tot slot, klemmender vragen op over de relatie tussen de Unie en haar burgers en over de democratische kwaliteit van de Europese besluitvorming, met als implicatie de noodzaak de Europese besluitvorming omwille van versterking van het democratisch gehalte ervan te politiseren. Die druk wordt zoveel sterker nu de integratie raakt aan kernfuncties van de natiestaat, met als keerzijde dat niet langer de belangen van sectorale groeperingen op het spel staan maar van samenlevingen in hun geheel.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Een thema dat overigens ook bij de toekomstige samenstelling van de Raad van Bestuur van de ECB speelt.

<sup>16</sup> Zie hierover o.a.: S. Keukeleire, 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU; gevaar of noodzaak?'. In: *Internationale spectator*, 56, 2002, 3, p. 139-144.

Het voorgaande leidt met betrekking tot de huidige fase in het proces van institutionele hervorming tot een aantal stellingen:

- Het is niet toevallig dat in de huidige fase van hervorming naast de institutionele dimensie, de staatkundige inrichting van de Unie – en daarmee het finaliteitsvraagstuk – op de agenda is gekomen. Dit is eigen aan de ontwikkeling van de Europese Unie. Niet langer een functioneel proces, maar een inherent politiek proces, komen vragen over de staatkundige architectuur van de Unie, de verdeling van bevoegdheden, met name op het executieve vlak, en de democratische legitimatie van Europese besluitvorming steeds scherper naar voren, met een ‘*finaliteitsdebat*’ als logisch resultaat.
- De institutionele ontwikkeling van de Unie tot nu toe laat een zeer divers – naar beleidsterrein te onderscheiden – beeld zien. Enerzijds is er een ontwikkeling in de richting van een meer supranationale/(pre-)federale structuur (bijvoorbeeld co-decisie voor het Europees Parlement en instelling van de Europese Centrale Bank), anderzijds een sterker wordende intergouvernementele reflex (de rol van de Europese Raad). Dit is in overeenstemming met het hybride karakter van de Unie en onderstreept dat in deze fase van de integratie een eenvormige institutionele structuur van de Unie niet waarschijnlijk is en dat pogingen tot radicale hervorming contraproductief zullen blijken te zijn. Bovenal onderstreept de ontwikkeling tot nu toe dat ieder toekomstbeeld dat geënt is op de gedachte dat de lidstaten naar het tweede plan zouden kunnen worden geschoven, illusoir is.
- De institutionele ontwikkeling toont bovenal aan dat wat het institutionele *evenwicht* heet in het debat over de EU, in feite een tamelijk dynamisch geheel is geweest, waarbij de verhoudingen binnen de driehoek Commissie-Raad-Parlement voortdurend aan verandering onderhevig zijn (geweest), en waarbij niet op voorhand valt te zeggen in welke richting deze ontwikkeling tendeert. Kortom, het ‘institutionele evenwicht’ is een uitermate diffuus concept en de roep om behoud of versterking ervan heeft dan ook sterk het karakter van een bezweringsformule. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat landen met een beroep op de noodzaak daartoe met geheel tegengestelde voorstellen inzake de instituties komen, teneinde ‘versterking’ te bewerkstelligen. Nogmaals, de analyse dat de huidige institutionele structuur

---

<sup>17</sup> Zie o.a. J.Q.Th. Rood, ‘De ironie van het Europese toekomstdebat: een commentaar bij de Conventie’. In: *Internationale spectator*, 57, 2003, 1, p. 27-30.

aanpassing, hervorming, versterking behoeft, wordt breed gedeeld. Maar de antwoorden zijn geheel verschillend.

- Het insluipen van de constitutionele dimensie in het hervormingsdebat heeft tot gevolg dat naast de gebruikelijke institutionele thema's – zoals uitbreiding QMV, co-decisie – nu veel scherper de vraag aan de orde is waar binnen de Unie het zwaartepunt van de *executieve bevoegdheden* dient te liggen. Een vraag die, zoals reeds opgemerkt, Joschka Fischer als eerste expliciet aan de orde stelde, maar die hij niet beantwoordde.<sup>18</sup> Wie die vraag aansnijdt kan vervolgens ook niet langer heen om de kwestie van de *directe* democratische legitimatie op Europees niveau van het handelen van politiek verantwoordelijken – in het bijzonder (de voorzitter van) de Europese Commissie.
- Waar de nadruk op de noodzaak tot behoud van het – zoals gezegd tamelijk diffuse – concept van de communautaire methode en vooral dan het institutionele evenwicht doet vermoeden dat de in het kader van de Conventie gevraagde grotere effectiviteit, transparantie, en legitimiteit in de ogen van de lidstaten toch vooral moet worden bereikt binnen het raamwerk van deze methode, is er op zijn minst reden voor de vraag of deze methode *zelf* niet oorzaak is van een aantal problemen waarmee de Unie kampt. Problemen die nu juist de effectiviteit, doorzichtigheid en het democratisch gehalte van de besluitvorming betreffen. Dan gaat het onder andere om het proces van *creeping competence transfer*, waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden 'sluipend' naar het Europese niveau verschuiven, het ondoorzichtige karakter van de besluitvorming wat democratische controle bemoeilijkt, en de traagheid van het proces als gevolg van de voortdurende noodzaak tot compromisvorming. In deze optiek schiet de communautaire methode derhalve tekort waar het de verzekering van de noodzakelijke slagvaardigheid in een uitgebreide EU betreft, als waarborg voor een voldoende democratisch gehalte van besluitvorming in een zich verdiepende Unie, en als besluitvormingsmechanisme in een Unie die zich qua beleidsterreinen steeds verder verbreedt.
- Nog wezenlijker is echter de observatie dat indien de inzet van het huidige institutionele debat is te komen tot een ondubbelzinnig antwoord op de vraag wie regeert, die vraag niet

---

<sup>18</sup> Fischer, *a. w.*

kan worden beantwoord zonder de communautaire methode tot in de kern aan te tasten. Immers, deze methode functioneert bij gratie van het *niet*-beantwoorden van deze vraag.

Maar daarmee ligt het eerder genoemde dilemma van institutionele hervorming in alle scherpste op de onderhandelingstafel. Immers, waar laatstgenoemde overwegingen pleiten voor een meer fundamentele hervorming van de instituties hebben lidstaten individueel zoveel meer te verliezen naarmate aanpassingen ingrijpender zijn. Waarmee gezegd is dat de tegenstellingen tussen de lidstaten over de 'finaliteit' van de Unie ook zoveel scherper aan de oppervlakte zullen treden.

### **Raad en Raadsvoorzitterschap**

Juist gegeven de vraag naar het machtscentrum binnen de Unie was het voorspelbaar dat in het institutionele debat de aandacht zich met name zou richten op de positie van de (Europese) Raad en op het roulerend Raadsvoorzitterschap. In de huidige diffuse structuur binnen de Unie zijn de executieve en leiderschapsfuncties immers verdeeld over de (Europese) Raad, het Raadsvoorzitterschap, de Hoge Vertegenwoordiger (HV) en de (voorzitter van de) Europese Commissie, hetgeen, zo wordt gesteld, de effectiviteit, legitimiteit en transparantie van het Unie-optreden niet ten goede komt. Voorstellen die een meer prominente positie van de Europese Raad en in het bijzonder een vervanging van het roulerend voorzitterschap door meer permanente constructies beogen, moeten in dit kader beschouwd worden als gericht op versterking van de Raad als executieve.

In dit debat worden om de volgende redenen vraagtekens geplaatst bij het functioneren van Raad en voorzitterschap.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Zie voor een analyse van het (dis-)functioneren van de Raad – in samenhang met het roulerend voorzitterschap – het rapport van de secretaris-generaal van de Raad, *Préparer le conseil à l'élargissement*. Brussel, 7 maart 2002. Op basis van dit rapport besloot de Europese Raad van Sevilla (juni 2002) om bij behoud van het roulerend voorzitterschap een aantal maatregelen te nemen gericht op vergroting van de effectiviteit van de Europese Raad en de andere raden. Deze maatregelen sloten een latere aanpassing van het roulerend voorzitterschap overigens niet uit. Zie over de voors en tegens van het huidige voorzitterschap ook: A. Schout & S. Vanhooonacker, 'Naar een versterkt voorzitterschap'. In: *Internationale spectator*, 56, 2002, 6, p. 309-315. Het roulerend voorzitterschap stond overigens ook reeds op de agenda van de reflectie-groep Westendorp die was ingesteld ter voorbereiding van de IGC resulterend in het Verdrag van Amsterdam. Deze kwestie werd uiteindelijk echter onder druk van de kleine lidstaten van de agenda afgevoerd.

- Ten eerste wordt op het gebrek aan continuïteit en efficiëntie gewezen dat eigen is aan een stelsel waarbij het voorzitterschap van de Raad ieder halfjaar wisselt. Alhoewel er sprake is van een *rolling agenda* en van een belangrijke programmerende rol van de Europese Commissie kunnen voorzitters veelal niet de verleiding weerstaan om om redenen van nationaal prestige dan wel eigenbelang eigen prioriteiten op te voeren en nationale stokpaardjes te berijden, hetgeen de agendavoering en besluitvorming ernstig belast, zeker indien voorzittende landen onvoldoende voorbereid zijn op deze functie of hoe dan ook niet over de vereiste kwaliteiten beschikken. Genoemde euvels zullen nog groter worden na uitbreiding, zeker in het licht van de toetreding van een aantal (kleinere) lidstaten met onvoldoende diplomatieke ervaring en administratieve capaciteit. Hierbij moet worden meegewogen dat de werklast van het voorzitterschap de afgelopen 10-15 jaar sterk is toegenomen.<sup>20</sup>
  
- Genoemde problemen wreken zich nog sterker binnen de intergouvernementele *setting* van het GBVB/EVDB, waar het voorzitterschap in het kader van de Trojka en in nauwe samenwerking met de HV een gezichtsbepalende rol vervult bij de vertegenwoordiging van de Unie naar buiten.<sup>21</sup> Niet alleen het gebrek aan continuïteit dat verwarrend is voor derde landen, maar vooral het gegeven dat door uitbreiding vaker kleinere lidstaten de Unie naar buiten toe zullen vertegenwoordigen heeft in het bijzonder de grote lidstaten ertoe gebracht vraagtekens te plaatsen bij het huidige systeem. Het huidige systeem tast in hun ogen de geloofwaardigheid, eenduidigheid en de herkenbaarheid van de Unie te zeer aan. Aangenomen mag worden dat de grote lidstaten zich niet op dit voor hen zo wezenlijke terrein door in meerderheid kleine lidstaten wensen te laten vertegenwoordigen.
  
- Daarnaast is er sprake van onvrede over het functioneren van de Raadsstructuur ten principale, in het bijzonder de klacht dat de Europese Raad in onvoldoende mate toekomt aan zijn oorspronkelijke richtinggevende en strategische functie binnen de Unie. Deels is dit een gevolg van het roulerend voorzitterschap, deels echter ook is het een effect van het

---

<sup>20</sup> Factoren die hierbij een rol spelen zijn o.a. de verzwakte positie van de Commissie als eerlijk makelaar, de verbreding van de Europese beleidsagenda en de instelling van de co-decisie procedure.

<sup>21</sup> Zie o.a. S. Everts, 'Time to abolish the EU's rotating presidency'. In: *Centre for European Reform bulletin*, 21, 2001-2, p. 1-2.

disfunctioneren van de onderliggende structuur van vakraden in samenhang met de Algemene Raad, die niet aan zijn coördinerende rol toekomt.<sup>22</sup>

- Hierbij moet ook in ogenschouw genomen worden dat de rol van de (Europese) Raad onder invloed van de zich verbredende Europese beleidsagenda steeds belangrijker is geworden, met name op die terreinen die zich buiten het (strikte) speelveld van de communautaire methode bewegen (tweede en derde pijler, macro-economische afstemming, etc.).

Met het voorgaande is gezegd dat de discussie over het roulerend voorzitterschap met name speelt tegen de achtergrond van de komende uitbreiding. Een deel van de problemen waarmee de Raad worstelt staat echter los van het systeem van het roulerend voorzitterschap. Bovendien zijn aan het huidige stelsel van wisselende voorzitterschappen ook evidente voordelen verbonden.<sup>23</sup> Zo werkt het voorzitterschap socialiserend op de nationale ambtenarij en politiek en biedt het landen – waaronder nieuwe lidstaten – een unieke gelegenheid zich de ‘*ins and outs*’ van de Europese Unie eigen te maken. Een eigen voorzitterschap kan binnen lidstaten tot versterking van het publieke draagvlak voor de EU leiden en de betrokkenheid bij Europese aangelegenheden vergroten. De regelmatige wisseling van de wacht kan het integratieproces daarnaast van nieuwe impulsen voorzien. En, tot slot biedt het vooral kleinere lidstaten een mogelijkheid om zich internationaal in de kijker te spelen, dan wel een meer dan evenredige invloed uit te oefenen. Om die reden wordt het wel beschouwd als een onmisbare uitdrukking van het beginsel van gelijkheid tussen de lidstaten. Ook de nadelen moeten niet worden overdreven. Zo worden de mogelijkheden om in het kader van het voorzitterschap de agenda overeenkomstig eigen voorkeuren te formuleren, beperkt doordat er altijd sprake is van een grotendeels vastliggende EU-agenda, door het gegeven dat het voorzitterschap van korte duur is, en zeker in de eerste pijler de Europese Commissie een belangrijke agendabepalende rol vervult.

Het belangrijkste probleem van het huidige systeem lijkt dan ook te liggen op het vlak van de externe vertegenwoordiging van de Unie, hetgeen wellicht tevens verklaart waarom met name de grote lidstaten zich zo actief opstellen met betrekking tot dit onderwerp. Ook is duidelijk dat de

---

<sup>22</sup> Juist op deze punten heeft de Europese Raad van Sevilla (zie ook noot 19) een aantal besluiten genomen, die een meer efficiënte en gecoördineerde werkwijze van de Raad moeten bewerkstelligen. Deze betreffen een strakkere agendavoering van de Europese Raad, de instelling van een nieuwe Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), en het terugbrengen van het aantal sectorale raadsformaties.

<sup>23</sup> Zie voor een bespreking: Schout & Vanhoonacker, *a. w.*



genoemde voordelen van het roulerend voorzitterschap afnemen naarmate het langer duurt voordat een land voorzitter is, waarbij de afspraak dat in de toekomst Europese Raden alleen in Brussel worden gehouden eveneens het nationale belang van een eigen voorzitterschap doet verminderen.

De overweging dat de voordelen in een zich uitbreidende Europese Unie niet langer opwegen tegen de nadelen heeft hoe dan ook geresulteerd in een toenemende druk tot aanpassing van het roulerend voorzitterschap, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het voorzitterschap van de Europese Raad. Dit blijkt uit tal van voorstellen, met de Frans-Duitse bijdrage als laatste voorbeeld. Bij de beoordeling van deze voorstellen past een tweetal preliminaire opmerkingen. Ten eerste, voorstellen over aanpassing van het roulerend voorzitterschap moeten bezien worden binnen het kader van het functioneren van de Raadsstructuur ten principale. Ten tweede, zij dienen altijd beoordeeld te worden met inachtneming van de inter-institutionele verhoudingen, in het bijzonder het effect ervan op de positie van de Europese Commissie.

Zoals gezegd, met betrekking tot het voorzitterschap is een reeks van voorstellen gedaan. Voorstellen die zich ook nog vaak voor per Raadsformatie verschillende arrangementen uitspreken. Zo suggereert het Frans-Duitse voorstel om voor de Europese Raad een externe voltijds president te benoemen, de Secretaris-Generaal van de Raad de Algemene Raad te laten voorzitten, de Raad Externe Betrekkingen te laten leiden door de nieuw in te stellen figuur van een Europese minister van buitenlandse zaken (de Hoge Vertegenwoordiger met 'dubbele hoed'<sup>24</sup>), de ECOFIN, Eurogroep en JBZ-raad een voorzitter uit eigen midden te laten kiezen, en voor de overige raden roulatie aan te houden. Het voorstel voor een voltijds voorzitter van de Europese Raad wordt daarbij vooral ingegeven door de wens de continuïteit, stabiliteit en zichtbaarheid van het EU-leiderschap te vergroten.

Dit voorstel vat daarmee in ieder geval een deel van de nu in discussie zijnde mogelijkheden samen. Op hoofdlijnen kunnen in dit debat de volgende varianten worden onderscheiden:

1. Vervanging van het roulerend voorzitterschap door een vast voorzitterschap. Dit is in essentie het Frans-Duitse voorstel, maar dan specifiek voor de Europese Raad.

---

<sup>24</sup> Het gaat hier om de functionaris die zowel de functie van Hoge vertegenwoordiger voor het GBVB als die van Commissaris voor de Externe Betrekkingen vervult.

2. Een zwaardere rol van de Europese Commissie bij het voorzitterschap, waarbij verschillende varianten aan de orde zijn variërend van de rol van voorzitter van specifieke – vooral uitvoerende raadsformaties – via de zogeheten *double hatting* tot en met de gedachte van een ‘eengemaakt’ voorzitterschap waarbij één president van de Unie wordt benoemd, die zowel de Commissie als de Europese Raad voorziet.<sup>25</sup>
  
3. Handhaving van het huidige systeem van roulerend voorzitterschap met mogelijke aanpassing van zittingsduur, dan wel instelling van een teamvoorzitterschap. Handhaving van het bestaande roulatiesysteem wordt van de kant van de Commissie in het zogeheten *Penelope*-document van 4 december 2002 voorgesteld, waar het de Europese en Algemene Raad betreft. De andere Raden kiezen zelf een voorzitter voor een periode van een jaar. Ook de kleine lidstaten zijn voor handhaving van het roulerend voorzitterschap van in het bijzonder de Europese Raad.<sup>26</sup>
  
4. Soms in samenhang met voorgaande voorstellen wordt een oplossing gezocht in een scheiding van functies van het voorzitterschap, in het bijzonder de externe functie en de rol van voorzitter van de raadsvergaderingen. De eerste functie zou dan losgekoppeld moeten worden van het roulerend voorzitterschap en volledig bij de HV moeten rusten.<sup>27</sup>

In het onderstaande zal met name worden ingegaan op het voorstel voor een voltijds voorzitterschap van de (Europese) Raad voor langere duur, zoals dat onder andere in het Frans-Duitse voorstel is geformuleerd.

---

<sup>25</sup> De eerste twee varianten worden o.a. in het Frans-Duitse voorstel en het Beneluxmemorandum van 4 december 2002 geopperd. Het voorstel voor een ‘eengemaakte’ president is gedaan door Andrew Duff en Lamberto Dini in een bijdrage aan de Europese Conventie (zie: CONV 524/03).

<sup>26</sup> Het *Penelope*-document betreft de zogeheten ‘haalbaarheidsstudie’ die in opdracht van de Commissarissen Prodi, Barnier en Vittorino door de *groep-Lamoureux* werd uitgevoerd. Dit document werd op 4 december 2002 gepubliceerd. Voor de positie van de kleine(-re) lidstaten wordt verwezen naar de Benelux-reactie van 21 januari 2003 op het Frans-Duitse voorstel, en naar Conventiestuk 646/03. De gedachte van een teamvoorzitterschap wordt o.a. geopperd door oud-commissaris Sutherland. Zie: P. Sutherland, ‘Why Europe does not need a new president’. In: *Centre for European Reform Bulletin*, 27, 2002-3, p. 1-2.

<sup>27</sup> Dit voorstel doet de Nederlandse regering in de nota *Europa in de steigers*. Daarbij wordt dit voorstel gekoppeld aan de instelling van een duo-voorzitterschap voor de interne taken.

In dit voorstel wordt in navolging van het eerdere zogeheten ABC-initiatief van de kant van Aznar, Blair en Chirac gesuggereerd om van buiten de Europese Raad (kortom als persoon en niet als land) bij gekwalificeerde meerderheid voor 2,5 jaar een voltijds president aan te stellen – met de mogelijkheid van herverkiezing – met als taak de werkzaamheden van de Europese Raad voor te bereiden, te leiden en toe te zien op de uitvoering van door de Europese Raad genomen beslissingen. Tevens vertegenwoordigt deze figuur de Unie internationaal op het hoogste politieke niveau, dit in samenspraak en ondersteund door een Europese minister van buitenlandse zaken.

Bij dit voorstel passen met het oog op slagvaardigheid, externe geloofwaardigheid, democratische legitimiteit en coherentie en evenwicht binnen de Unie – zowel in relatie tot de Europese instellingen als tussen de lidstaten – de volgende kanttekeningen.<sup>28</sup>

- Het voorstel is afkomstig van de grote lidstaten. Daarbij mag – zoals reeds aangegeven – verondersteld worden dat het mede is ingegeven door de vrees dat de Unie (nog verder) aan externe geloofwaardigheid zal inboeten indien het voorzitterschap door nog meer kleine(-re) lidstaten wordt bekleed. Ook de overweging dat waar nu tegenover 5 grote 10 kleine lidstaten staan, dit straks zal zijn veranderd in een verhouding van 6 tot 19 (21) verklaart waarom grote lidstaten – ook om redenen van democratische legitimiteit – op aanpassing van de spelregels (inclusief de samenstelling van (vertegenwoordigende) instellingen) aandringen. Toch ligt het primaire gevaar – zoals van veel kanten wel wordt beweerd – van een semi-permanente voorzitter niet zozeer in een doorbreking van het evenwicht tussen grote en kleine lidstaten als gevolg van dominantie door de eerste groep. Ten eerste, de semi-permanente voorzitter zal (ook in het Frans-Duitse voorstel) bij gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad worden gekozen, hetgeen de kleine lidstaten een forse stem geeft in de benoeming. Bij de ‘dagelijkse’ besluitvorming in de Raad zal in het algemeen sprake zijn van wisselende coalities waarbinnen groot en klein zullen zijn vertegenwoordigd, en waaraan de voorzitter zijn mandaat ontleent. Ook op het terrein van het GBVB/EVDB valt in het licht van de bestaande verschillen van mening tussen de grote lidstaten niet te verwachten dat deze via ‘hun’ voorzitter de besluitvorming zullen domineren. Integendeel, de kans dat juist

---

<sup>28</sup> Zie in dit verband ook: K. Hughes, *The battle for power in Europe – Will the Convention get it right*. CEPS/EPIN Working Paper. Brussel: CEPS, februari 2003; W. Cousens & B. Crum, *Towards effective and accountable leadership of the Union; options and guidelines for reform*. EPIN Working Paper no. 3. Brussel: CEPS, januari 2003.

een semi-permanente voorzitter – en wellicht sterker als deze uit een groot land komt – met grote landen in conflict komt, is niet denkbeeldig. In ieder geval is het niet erg waarschijnlijk dat deze zich zullen voegen naar de opvattingen van de voorzitter. In dit opzicht is het ook merkwaardig dat juist de grote landen voorstander zijn van deze constructie.

- Met dit laatste is ook gesteld dat als versterking van de externe representativiteit van de Unie, in het bijzonder op het vlak van het GBVB/EVDB, een belangrijk doel van deze exercitie is, hiervan hoe dan ook niet al te veel heil verwacht mag worden. Los van het fundamentele gebrek aan overeenstemming over de oriëntatie van dit beleid en een groter risico van conflicten tussen president en (grote) lidstaten, moet daarbij opgemerkt worden dat ten principale voor de buitenwereld weinig verandert met betrekking tot de vraag wie nu de Unie vertegenwoordigt. Sterker, waar in diverse voorstellen – waaronder het Frans-Duitse – behoud, en zelfs versterking en opwaardering van de positie van de HV wordt bepleit, is er het risico dat bij uitstek op het terrein waarop een noodzaak tot grotere coherentie bestaat, een voltijds voorzitter voor het oog van de buitenwereld in voortdurend conflict belandt met ‘zijn’ Europese minister van buitenlandse zaken. De primaire verantwoordelijkheid van de laatste – als vervanger van de huidige trojka – laat zich in ieder geval moeilijk verenigen met een voltijds voorzitter die juist het extern beleid als primair aandachtsgebied heeft.
- Het belangrijkste bezwaar tegen een voltijds voorzitter is echter gelegen in een doorbreking van het institutionele evenwicht binnen de Unie als gevolg van het ontstaan van een parallelle, duale structuur – naast de Commissie – die tot aantasting van de positie van de Commissie, in het bijzonder haar voorzitter, en tot institutionele onduidelijkheid zal leiden. Dit gevaar is groter waar in voorstellen wordt gesproken over een voltijds President, gekozen van buiten de Europese Raad, met zelfstandige bevoegdheden op het terrein van de programmering van werkzaamheden, het toezicht op de implementatie van afspraken, en op het vlak van de externe vertegenwoordiging, en die daarbij wordt ondersteund door een eigen apparaat. Inter-institutionele rivaliteit waarbij de Commissievoorzitter het zal afleggen tegen de Raadsresident (de directe verkiezing van de eerste zal daar niet tegen op wegen), onderschikking van de Commissie, en daarmee een degradatie van de Commissie tot

uitvoerend orgaan van de Raad zijn dan niet denkbeeldig.<sup>29</sup> Dit gevaar voor de positie van de Commissie is in deze variant nog groter als – overeenkomstig voorstellen van Engelse kant – uit de per sectorale Raadsformatie zelf te kiezen voorzitterschappen van de andere raden een *executive council* wordt samengesteld, die een belangrijke uitvoerende bevoegdheid op zich zal nemen.<sup>30</sup> In deze ontwikkeling ligt ook het gevaar besloten voor de positie van de kleinere lidstaten. Immers, een dergelijke voorzitterschapsconstructie moet gezien worden als een institutionalisering van het intergouvernementele element in de besluitvorming, en is daarmee direct bedreigend voor het communautaire model.<sup>31</sup> Niet uitgesloten mag worden dat juist versterking van hun greep op de besluitvorming door schepping van een concurrerende intergouvernementele structuur in dit verband voor sommige lidstaten een belangrijke reden is voor voorstellen om tot een voltijds president te komen.

- Tot slot moet gewezen worden op de gebrekkige democratische legitimiteit van deze figuur. Niet gekozen, maar benoemd door de Europese Raad, en derhalve alleen in indirecte zin democratisch gelegitimeerd, is onduidelijk aan wie deze verantwoording schuldig is. Dit laatste is des te ernstiger waar deze persoon voor de Europese burger zowel intern als extern als het gezicht van de Unie zal fungeren, en in die zin feitelijk president zal zijn.
- Het voorgaande onderstreept dat voorstellen voor wijziging van het roulerend voorzitterschap en in het bijzonder instelling van een vast voorzitterschap voor hun effect op de inter-institutionele verhoudingen moeten worden beoordeeld op de duur ervan, de vraag of het een voltijdsvoorzitter betreft, deze van binnen of buiten de Raad afkomstig is, en in het bijzonder de afbakening van bevoegdheden en taken ten opzichte van de (voorzitter van de)

---

<sup>29</sup> Dit gevaar wordt nog groter indien de Raad – zoals opmerkelijk de Europese Commissie zelf voorstelt – het recht krijgt om de Commissie naar huis te sturen. Acceptatie van dit voorstel zou een politiek onderschikking van de Commissie aan de Raad betekenen en een ernstige verschuiving in het institutionele evenwicht impliceren (zie ook de volgende paragraaf).

<sup>30</sup> Dit voorstel werd met zoveel woorden gedaan door de Engelse minister van buitenlandse zaken Straw tijdens een lezing in Den Haag. Zie: J. Straw, *Reforming Europe: new era, new questions*. Den Haag, 21 februari 2002. De sectorale raden zouden in dit voorstel zelf een voorzitter kiezen voor een termijn van 2 jaar. De verschillende voorzitters zouden een *steering group* moeten vormen – een vorm van teamvoorzitterschap – die tot taak heeft toezicht te houden op de uitvoering van de strategische richtlijnen van de Europese Raad.

<sup>31</sup> Zie in dit verband ook het AIV-briefadvies inzake de Europese Conventie: Vervolgadvies 'Een Brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', AIV-advies nr. 32, april 2003.

Europese Commissie en de al dan niet beschikking over een eigen ambtelijk staf.<sup>32</sup> Waar deze overwegingen lijken te pleiten voor behoud van het roulerend voorzitterschap, dan wel een vast voorzitterschap van kortere duur, uitgeoefend door een land en niet door een persoon (van binnen de Raad), zonder zelfstandige bevoegdheden, moet bij dergelijke alternatieven wel de vraag gesteld worden of deze in voldoende mate tegemoet komen aan de geconstateerde problemen rond het voorzitterschap, in het bijzonder met betrekking tot continuïteit, werklast, en externe vertegenwoordiging. Deze vraag moet mede met inachtneming van de wijze van invulling van het voorzitterschap van de andere, ‘lagere’ raden worden gezien.

- Dit voert tot voorstellen waarin meer of minder uitdrukkelijk het voorzitterschap door de Commissie wordt uitgeoefend. Voorbeelden daarvan zijn het voorzitterschap van specifieke raden (bijvoorbeeld de Raad Algemene Zaken) door de Commissie(-voorzitter), de figuur van de *double hatting* van de functie van Raads- en Commissievoorzitter dan wel de invoering van een ‘eengemaakt’ voorzitterschap, en de integratie van de functies van de HV en van de Commissaris voor de externe betrekkingen. Alhoewel het voordeel hiervan *grosso modo* is dat de uitvoerende leiding in één persoon is verenigd en het gevaar van inter-institutionele rivaliteit lijkt te worden verminderd, zijn – afhankelijk van de voorgestelde variant en de wijze van benoeming van deze persoon – de risico’s hiervan dat ook hier sprake kan zijn van een doorbreking van het inter-institutionele evenwicht – ten gunste van de Raad dan wel de Commissie – en van een ongewenste vermenging van verantwoordelijkheden. Dit geldt in het bijzonder bij voorstellen om de Commissie(-voorzitter) voorzitter te maken van Raadsformaties (Europese, Algemene dan wel sectorale) c.q. de functies van HV en van de Commissaris voor de externe betrekkingen in een personele unie onder te brengen, waarbij deze nieuwe figuur de Raad Externe Betrekkingen zou voorzitten.<sup>33</sup> In het eerste geval vereist de vrijheid van de Commissie om voorstellen te doen in het kader van haar initiatiefrecht, dat zij losstaat van het besluitvormend orgaan, de Raad. In het tweede geval is sprake van een spanningsrelatie tussen twee verantwoordelijkheden, verenigd in een

---

<sup>32</sup> Ook in het genoemde AIV -advies (zie noot 30) worden dit als belangrijke criteria beschouwd, mocht tot instelling van een meer permanent voorzitterschap worden overgegaan. Zie ook: SER, *a.w.*, p. 67-68.

<sup>33</sup> O.a. de Benelux-landen zijn voorstander van een voorzitterschap van de Raad Algemene Zaken door de voorzitter van de Commissie terwijl in hun visie de nieuw te scheppen figuur van een Europese minister van buitenlandse zaken – een personele unie van HV en commissaris RELEX – de Raad Externe Betrekkingen zou moeten voorzitten. Of men hiermee terugkomt op het besluit van Sevilla om een nieuwe raad – RAZEB – in te stellen, is niet duidelijk.

persoon. Enerzijds in zijn hoedanigheid als lid – met een speciaal statuut – van het collegiale verband van de Europese Commissie en daarmee in een verantwoordingsrelatie ten opzichte van het Europees Parlement. Anderzijds, als ondergeschikt aan de instructies van de Raad.<sup>34</sup> Genoemde alternatieven – in het bijzonder de voorstellen om tot een eengemaakt voorzitterschap te komen – lopen veelal vooruit op een veel verder gefederaliseerd politiek systeem binnen de Unie en lijken vanuit dat oogpunt prematuur te zijn.

- In dit verband wordt wel gesuggereerd dat een voorzitterschap van de Commissie opportuun is voor die Raden die uitvoerend zijn. De wetgevende Raden zouden echter altijd door een lidstaat moeten worden voorgezeten.<sup>35</sup> Tot op heden is het echter niet mogelijk gebleken een heldere scheiding te maken tussen Raden die uitvoerend dan wel wetgevend zijn. Maar ook in Raden met een belangrijke uitvoerende taak kan het voor de beleidsvrijheid van de Commissie van grote betekenis zijn om *niet* het voorzitterschap uit te oefenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Ecofin, maar zeker ook voor de Raad Algemene Zaken en Extreeme Betrekkingen (RAZEB). Dit laatste temeer indien de Commissie overeenkomstig diverse voorstellen grotere bevoegdheden krijgt bij de handhaving van de begrotingsdiscipline van de lidstaten en de RAZEB in de oorspronkelijke functie van coördinerende Raad een sleutelrol zou spelen als sluitstuk van het proces van wet- en regelgeving binnen de Unie (zie ook hierna).
- Opvallend hierbij zijn ook de voorstellen voor *double hatting* van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het GBVB en de Commissaris voor de externe betrekkingen. Deze voorstellen worden breed gedragen door lidstaten en binnen de Conventie. Het argument daarbij is dat het politieke mandaat dat de HV heeft en de middelen waarover de Commissaris voor de externe betrekkingen beschikt aldus beter op elkaar kunnen worden afgestemd en bovendien het Europese gezicht naar buiten bij deze constructie in één persoon verenigd is.<sup>36</sup> Nadere lezing van de voorstellen leidt echter tot de conclusie dat hier geen sprake is van *double hatting* maar van *single hatting*. Zo wordt in het Benelux-memorandum

---

<sup>34</sup> Zie op dit punt in het bijzonder ook het AIV -advies *Een brug tussen burgers en Brussel; naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*. Den Haag: AIV, mei 2002.

<sup>35</sup> In hun memorandum van december 2002 tonen de Benelux-landen zich voorstander van zo'n scheiding, zonder dit overigens nader uit te werken.

<sup>36</sup> O.a. Everts maakt dit punt. Waar Patten de middelen heeft maar niet het mandaat, heeft, zo schrijft hij, Solana het mandaat maar niet de middelen. Zie: S. Everts, *Shaping a credible EU foreign policy*. Londen: Centre for European Reform, 2002.

van december 2002 uitdrukkelijk gesproken over '[u]itoeffening van de functies van Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en van Commissaris Externe Betrekkingen door éénzelfde persoon ('dubbelhoed') die het statuut heeft van Vice-voorzitter van de Commissie maar zijn functies in het domein GBVB/EVDB uitoefent onder het gezag van Raad'.<sup>37</sup> Een opvatting die ook in het Frans-Duitse voorstel te lezen valt. Maar die niet anders begrepen kan worden dat waar de Commissie via de instrumenten en de financiële middelen van de Commissaris voor de externe betrekkingen een eigen rol speelde in het GBVB, deze rol bij doorvoering van deze voorstellen aan de commissie onttrokken zal worden, waarmee in feite het enige communautaire element in het GBVB wordt geëlimineerd. Waarom deze persoon dan nog een positie in de Commissie zou moeten hebben – N.B. onder een 'speciaal statuut' maar wel als *vice-voorzitter* – is gegeven het totaal ontbreken van een mandaat van de Commissie in deze, volstrekt onduidelijk.

- Bij dit alles moet overigens bedacht worden dat een deel van de oorzaken van de problemen rond Raad en voorzitterschap is gelegen in het niet functioneren van de Raadstructuur. De Europese Raad van Sevilla heeft op dit punt reeds een aantal maatregelen genomen. Echter, het voorstel om tot een coördinatieraad te komen – als voorportaal voor de Europese Raad – is daar afgewezen. Men heeft onder de naam van de RAZEB vastgehouden aan een combinatie van Algemene Raad en een GBVB-Raad. Juist met het oog op het ondervangen van een aantal afstemmingsproblemen tussen de diverse raden, het afschermen van de Europese Raad, en de gewenste openbaarheid van wetgevende Raadsvergaderingen blijft zo'n coördinatieraad echter noodzakelijk.<sup>38</sup>
- Tot slot, in de discussie over het roulerend voorzitterschap is sprake van een veelheid van voorstellen, waarbij, zoals aangegeven, vaak voor verschillende Raadsformaties afwijkende voorzitterschapsarrangementen worden voorzien. Het valt uit oogpunt van simplificatie, transparantie en efficiency – toch leidende beginselen in de Europese Conventie! – hoe dan ook te prefereren om zoveel mogelijk voor een eenvormige aanpak te kiezen, al was het maar

---

<sup>37</sup> Zie Benelux-memorandum van 4 december 2002. Het standpunt werd nog eens herhaald in de gezamenlijke reactie op het Frans-Duitse voorstel (21 januari 2003).

<sup>38</sup> Overigens zal het voorzitterschap ook beïnvloed worden door institutionele ontwikkelingen van andere aard, bijv. het vaker gebruik maken van de mogelijkheid tot versterkte samenwerking, het ontstaan van directoria c.q. contactgroepen op het terrein van GBVB/EVDB, of, mogelijk, het ontstaan van een EU-veiligheidsraad.



omdat de introductie van verschillende typen voorzitterschap tot weer nieuwe coördinatieproblemen zal leiden.

### **Commissie en Parlement(-en) in het institutionele debat**

Binnen de institutionele driehoek is de positie van de Europese Commissie van cruciale betekenis. In zekere zin kan dan ook gesteld worden dat het van diverse kanten uitgesproken streven naar behoud en versterking van de communautaire methode vooral de positie van de Europese Commissie betreft. Dit streven moet dan gezien worden tegen de achtergrond van een breed gedeelde opvatting dat de Commissie relatief – en dan in het bijzonder ten opzichte van de (Europese) Raad – aan gewicht heeft ingeboet.<sup>39</sup> Bij de voorstellen die tot doel hebben de positie van de Commissie te versterken, valt vooral het voorstel op om tot directe verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie te komen. Onder andere in de reeds genoemde Frans-Duitse bijdrage wordt directe verkiezing van de voorzitter van de Commissie, in dit geval door het Europees Parlement bepleit; een keuze die vervolgens de goedkeuring bij gekwalificeerde meerderheid van de Europese Raad behoeft. De Commissievoorzitter stelt in dit voorstel vervolgens ‘zijn’ Commissie samen – ook wat betreft de verdeling van taken. Dit voorstel dient vervolgens de goedkeuring van Parlement en Europese Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) te verkrijgen. De gedachte om tot directe verkiezing van de voorzitter van de Commissie over te gaan, wordt overigens breed gedeeld.<sup>40</sup> Niet alleen zou op deze wijze de Commissie een duidelijk(er) politiek gezicht verwerven, maar bovenal zou haar positie ten opzichte van de Raad worden versterkt. Immers, zij krijgt via de verkiezing van haar voorzitter een (in-)direct aan het electoraat ontleend politiek mandaat, en is daardoor niet langer een toch primair door de Europese Raad benoemd college.

Tegen het voorstel tot directe verkiezing van de Commissievoorzitter zijn in hoofdzaak twee bezwaren ingebracht. Ten eerste zou een directe verkiezing van de voorzitter van de Commissie het collegialiteitsprincipe binnen dit gremium doorbreken. Waar de voorzitter nu hooguit eerste onder zijn gelijken is, zal hij dan op basis van zijn aparte legitimatie en zijn rol bij de samenstelling van de Commissie en de verdeling van taken/portefeuilles, in een hiërarchische verhouding tot

---

<sup>39</sup> Zie A. Michalski, *Governing Europe: The Future Role of the European Commission*, Clingendael Study 17, November 2002.

<sup>40</sup> O.a. de Benelux en een groep van kleine lidstaten maar ook de Commissie zelf tonen zich voorstander van dit idee, waarbij de voorkeur uitgaat naar verkiezing door het Europees Parlement.

de andere Commissieleden komen te staan. Dit zou tot interne politisering en daarmee aantasting van het functioneren van de Commissie kunnen leiden. Bovendien is er het gevaar dat hij bij conflict met individuele Commissarissen dan wel bij de verdeling van taken en portefeuilles in conflict komt met lidstaten. Een gevaar dat wellicht groter zal zijn zolang het bestaande systeem van één Commissaris per lidstaat wordt gehandhaafd.

Een tweede risico waarop gewezen wordt is dat de Commissie bij directe verkiezing van haar voorzitter haar onafhankelijkheid verliest ten opzichte van de lidstaten, en daardoor niet langer in staat zal zijn als hoedster van het communautaire belang op te treden en als eerlijk makelaar compromissen te smeden in het proces van belangenuitruil tussen de lidstaten. Daarmee zou als gevolg van democratisering het hart uit de communautaire methode gesneden zijn. Immers, bij directe verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement, is er per definitie in deze visie sprake van een politieke band tussen de Commissievoorzitter – en zijn Commissie – en de politieke meerderheid die zijn nominatie steunt. Dit betekent hoe dan ook een politisering van de Commissie, daar deze, in deze optiek sterker gebonden zal zijn aan een (partij-)politiek mandaat. Bovenal is dan de vraag welke de relatie zal zijn tussen de Commissie en de lidstaten waarin een afwijkende meerderheid aan het bewind is; een mogelijke spanning die zich via de Raad in conflicten tussen Raad en Commissie kan vertalen.<sup>41</sup> Ook zou een meer politieke Commissie lidstaten ertoe kunnen brengen af te dingen op de bevoegdheden en het initiatiefrecht van de Commissie. Immers, deze waren toch toegeedeeld aan de Commissie als technocratisch orgaan.

Bij deze kritiek passen de volgende opmerkingen:

- Een eerste overweging is dat een voorstel om bij de keuze van de commissievoorzitter het eerste initiatief aan het Europees Parlement te laten, voortbouwt op een ontwikkeling die zich vanaf Maastricht heeft ingezet. De belangrijkste elementen daarvan zijn: grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de keuze van de voorzitter van de Commissie, grotere zeggenschap van de Commissievoorzitter over de samenstelling van de Commissie en bij de beoordeling van het functioneren van individuele Commissarissen, en tot slot, in het kader van het Verdrag van Nice, benoeming van de voorzitter van de Commissie en van de

---

<sup>41</sup> Zie over het risico van politisering van de Europese besluitvorming: J.Q.Th. Rood, 'De ironie van het Europese toekomstdebat; een commentaar bij de Conventie'. In: *Internationale spectator*, 57, 2003, 1, p. 27-30.

voltallige Commissie door de Europese Raad bij gekwalificeerde meerderheid (in plaats van unanimitieit), met goedkeuring door het Europees Parlement. Kortom, de positie van de voorzitter van de Commissie is reeds verzwakt, terwijl ook het Europees Parlement meer te zeggen heeft gekregen over zijn benoeming. Het nu in discussie zijnde voorstel zet deze lijn voort, met dien verstande dat het initiatief in de procedure zal verschuiven van Raad naar Parlement.

- Het gevaar van politisering is aanwezig, maar is niet nieuw. Daarnaast is er de principiële overweging dat versterking van de democratische legitimiteit en de publieke betrokkenheid een hoofddoelstelling van de Conventie is en dit doel niet bereikt zal worden zonder politisering van de besluitvorming binnen de Unie. Het risico van politisering zou met name aanwezig zijn indien de door het Parlement gekozen Commissievoorzitter en de door hem samengestelde Commissie onvoldoende een weerspiegeling zouden zijn van de politieke pluriformiteit binnen de Unie. Dit gevaar wordt echter nu al – in ieder geval ten dele – ondervangen doordat de voorzitter en zijn commissie de steun van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten nodig hebben. Wil de voorzitter deze steun verwerven, dan zal hij bij de samenstelling van zijn Commissie rekening moeten houden met de politieke samenstelling van de Raad. Dit risico kan nog verder worden verkleind indien – zoals onder andere in het Frans-Duitse voorstel bepleit – zowel de keuze van de kandidaat-voorzitter als zijn Commissie in het Europees Parlement een gekwalificeerde meerderheid behoeft. Het gevaar van een hoge meerderheidsdrempel is overigens wel dat er uiteindelijk niets te kiezen valt, en dat de kandidaatstelling binnen het Parlement leidt tot een compromisfiguur die voor de meerderheidspartijen weliswaar acceptabel is, maar die naar buiten toe te zwak is om de Commissie van een krachtig politiek profiel ten opzicht van vooral de Raad te voorzien.<sup>42</sup>
- De directe verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie biedt in ieder geval enig tegenwicht tegenover een eventueel te benoemen voltijds voorzitter van de Europese Raad. In tegenstelling tot de laatste heeft de eerste wel een directe democratische legitimatie. Zijn directe relatie met het Europees Parlement zou hem in beginsel in het institutionele steekspel tot voordeel moeten strekken. In deze zin kan een directe verkiezing van de voorzitter gezien worden als een bijdrage aan het behoud van het institutionele evenwicht. Of dit voldoende is

---

<sup>42</sup> Dit argument wordt o.a. door Cousens en Crum gehanteerd. Zie: Cousens & Crum, a.w.

om adequaat tegenspel te kunnen bieden tegen een voltijds president van de Europese Raad, valt overigens zeer te betwijfelen (zie ook de slotparagraaf).<sup>43</sup>

Meer in het algemeen moeten met betrekking tot de positie van de Commissie en de rol van parlementen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

- Waar de Europese integratie steeds dieper doordringt op terreinen die burgers direct raken en er uit dien hoofde een grotere noodzaak bestaat de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming te versterken lijkt het voor de hand liggend om deze versterking vooral te zoeken in vergroting van de democratische legitimiteit op het Europese bestuursniveau.
- Dit laatste leidt tot enkele kanttekeningen bij alternatieven voor verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie.<sup>44</sup> Daarbij gaat het om drie varianten: directe verkiezing door de Europese burgers, eventueel op basis van kandidaatstelling door het Europees Parlement; verkiezing door nationale parlementen; verkiezing door een nieuw in te stellen Europees Congres van Europese en nationale parlementariërs (instelling van zo'n Congres is in discussie in de Conventie). Alhoewel het eerste voorstel in democratische zin de meest directe legitimatie oplevert, is een bezwaar dat het een waarlijk Europese partijpolitieke cultuur en transnationale Europese partijvorming veronderstelt. Daar is vooralsnog geen sprake van. Een tweede bezwaar is dat het een stap is in de richting van een presidentieel-federaal systeem in de Unie. Los van de vraag of zo'n systeem past binnen de Unie als heterogeen politiek stelsel, zal het effect ervan met name zijn dat de inter-institutionele verhoudingen, in het bijzonder waar het de verhouding Raad-Commissie betreft, onder grote druk komen te staan. Vanuit staatkundig perspectief lijkt een dergelijke stap dan ook slechts aan de orde indien de Unie veel verder gefederaliseerd is. Keuze door nationale parlementen daarentegen lijkt veeleer een stap in de richting van een meer intergouvernementele constellatie en in ieder geval strijdig met de eerder beschreven ontwikkeling van grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de Commissie(-voorzitter).

---

<sup>43</sup> Vanuit dit perspectief is de Frans-Duitse bijdrage een typisch compromis tussen de Franse wens de positie van de Europese Raad via de benoeming van een voltijds president te versterken en de Duitse reflex in te zetten op versterking van de positie van de Commissie als democratisch gelegitimeerde executieve. In zekere zin heeft Duitsland met dit compromis de door Fischer gestelde vraag wie binnen de Unie regeert, weer onbeantwoord gelaten.

<sup>44</sup> Zie in dit verband o.a.: Cousens & Crum, *a. w.*

Bovendien kan gesteld worden dat de betrokkenheid van het nationale electoraat reeds in voldoende mate gegarandeerd is via de Europese Raad. Betrokkenheid van nationale parlementen is veeleer opportuun bij de keuze van een eventuele voltijds voorzitter van de Europese Raad. Ook roept deze variant de vraag op wat het effect ervan is op de positie van het Europees Parlement, dat niet beslist over de aanstelling van de voorzitter maar wel geacht wordt deze te controleren. Datzelfde bezwaar geldt – in wellicht mindere mate – tegen de optie van keuze door een Europees Congres. Bij deze variant geldt ook als bezwaar dat weer een nieuw orgaan wordt ingesteld, hetgeen strijdig is met de nagestreefde versimpeling van procedures en besluitvorming. De vraag is daarbij ook wat dit Congres doet als geen voorzitterschap vacant is.

- Waar het de relatie tussen de Europese Commissie en respectievelijk de Raad en het Europees Parlement betreft zijn, tot slot, twee voorstellen opmerkelijk. Ten eerste, het voorstel om de Commissie politiek verantwoordelijk te laten zijn aan de Europese Raad; een voorstel dat zowel in de Frans-Duitse bijdrage als het Benelux-memorandum van december 2002 valt te lezen, maar ook door de Commissie zelf wordt gesteund. Dit voorstel zou een fundamentele breuk betekenen met de huidige praktijk, waarbij de Commissie – eenmaal benoemd – in vrijheid en onafhankelijkheid handelt ten opzichte van de lidstaten en verantwoording aflegt – in laatste instantie met collegiale verantwoordelijkheid – aan het Europees Parlement. In feite zou acceptatie van dit voorstel een onderschikking van de Commissie aan de Raad impliceren, en ook afwijken van de historische ontwikkeling waarbij het zwaartepunt in de besluitvorming over de benoeming van de Commissie verschuift van Raad naar Parlement. Ten tweede, het voorstel de Europese Commissie het recht te geven om in geval van conflict tot ontbinding van het Europees Parlement over te gaan en nieuwe verkiezingen uit te schrijven.<sup>45</sup> Dit voorstel – dat aansluit bij een presidentieel concept van het uiteindelijk Europese bestuurlijke stelsel – veronderstelt een duidelijke politieke binding tussen de zittende Europese Commissie en een meerderheid in het Parlement. Alleen in die situatie is het voorstelbaar dat een Commissie die het politieke vertrouwen van deze meerderheid verliest, besluit zich direct tot de kiezer te wenden voor een herbevestiging van haar mandaat. Het moge duidelijk zijn dat dit alleen voorstelbaar is en zal bijdragen aan een daadwerkelijk functionerend Europees democratisch bestel indien de Commissie zich heeft

---

<sup>45</sup> O.a. in de Frans-Nederlandse bijdrage aan de Europese Conventie (25 maart 2003) wordt dit voorstel gedaan.

ontwikkeld tot een waarlijk Europese executieve en er tevens sprake is van een veel verder ontwikkelde Europese partij-politieke cultuur en organisatie. Zonder dat zal de uitoefening van deze bevoegdheid slechts tot verwarring bij die kiezer leiden en tot nog lagere opkomstcijfers bij verkiezingen voor het Europees Parlement.

- Naast de directe democratische legitimatie via het Europees Parlement speelt ook de kwestie van de betrokkenheid van nationale parlementen. Dat (grotere) betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming gewenst is, staat buiten kijf; dit overeenkomstig de agenda van post-Nice en post-Laken. Maar deze betrokkenheid zou toch vooral in het verlengde dienen te liggen van de constitutionele/verdragsrechterlijke rol die de nationale parlementen nu reeds spelen. Het gaat dan om betrokkenheid bij de voorbereiding (vastlegging conventiemethode) van verdragwijzigingen, de goedkeuring daarvan (ratificatie basisverdrag) en de goedkeuring van wijzigingen in het uitvoerend verdrag c.q. aan het basisverdrag gehechte protocollen (vereenvoudigde procedure). Volgens Conventievoorstellen zullen nationale parlementen ook een rol spelen bij het hanteren van de subsidiariteitstoets (de alarmprocedure). Alhoewel in het licht van onbehagen binnen bepaalde lidstaten over het oprukken van de Europese integratie op het eerste gezicht veel te zeggen valt voor zo'n rol van nationale parlementen, zijn ook hier kanttekeningen op hun plaats.<sup>46</sup> Ten eerste zullen de besluitvormingsprocedures verder worden gecompliceerd. Of het de publieke steun voor de integratie ten goede komt, als parlementen herhaaldelijk hun bezwaren niet gehonoreerd zien worden, valt te betwijfelen. Het gevaar van misbruik van deze procedure om politiek-opportunistische redenen is niet denkbeeldig, dit te meer omdat het uiteindelijk bij de bevoegdheidsverdeling om een politieke afweging gaat. Tot slot kan de vraag gesteld worden of via de inbreng van de lidstaten via de Raad niet reeds in voldoende mate in een nationale toets is voorzien.
- Tot slot verdient hier ook de kwestie van de omvang van de Europese Commissie aandacht. Volgens de in Nice overeengekomen afspraken zal in de eerstvolgend aantredende Commissie ieder land een Commissaris hebben, waarna bij toetreding van de 27<sup>e</sup> lidstaat het aantal Commissarissen kleiner zal zijn dan het aantal lidstaten, met dien verstande dat een toekomstige kleinere Commissie op roulatiebasis en evenwichtig moet zijn samengesteld.

---

<sup>46</sup> Zie o.a.: K. Boutens, 'Het subsidiariteitsbeginsel: een kwestie van toepassing'. In: *Internationale spectator*, 57, 3, 2003, p. 127-132.

Kortom, gelijke kansen voor iedereen. Niettegenstaande deze afspraak dringen sommige lidstaten – vooral kleine(-re) en nieuwe lidstaten – aan op behoud van het systeem van één Commissaris per lidstaat. Eén argument is dat de Europese Commissie met het oog op het verzekeren van de legitimiteit van haar optreden belang heeft bij een representatieve samenstelling, inhoudende dat alle lidstaten in de Commissie vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Zonder dat, zo is de stelling, zal de band tussen Commissie en lidstaten verzwakken. Met name die landen die niet in de Commissie vertegenwoordigd zijn, zullen sterker geneigd zijn de autoriteit en bevoegdheid van de Commissie ter discussie te stellen, met alle schadelijke gevolgen van dien voor de communautaire methode. Aantasting van deze methode is – overeenkomstig de klassieke leer – schadelijk voor in het bijzonder de kleine lidstaten, waarmee de redenering rond is. Het tweede argument is dat landen die bijvoorbeeld vrezes als gevolg van afschaffing van het roulerend voorzitterschap invloedsmogelijkheden te verliezen, compensatie zoeken in het vasthouden aan een positie binnen de Europese Commissie. Daartegenover staat de opvatting – vooral van de kant van de grotere lidstaten – dat bij handhaving van de regel dat iedere lidstaat in de Commissie vertegenwoordigd dient te zijn, de Commissie in demografische zin nog onevenwichtiger zal zijn samengesteld dan nu reeds het geval is. Zo heeft onder andere Conventievoorzitter Giscard er op gewezen dat in een Unie van 25 Commissarissen de vijf grote lidstaten zo'n 78% van de bevolking vertegenwoordigen, maar via hun Commissarissen slechts over 5 van de 25 stemmen beschikken.<sup>47</sup> Op het eerste gezicht lijkt het dan redelijk – zeker met inachtneming van het opgeven door de grote lidstaten van hun tweede Commissaris en de mogelijkheid dat de Commissie vaker tot stemming zal overgaan – om hen in het licht van hun ondervertegenwoordiging op enigerlei wijze te compenseren (zware/senior commissariaten, vice-voorzitters, etc.).

De vraag bij dit alles is echter, ten eerste, of de aanvaardbaarheid van initiatieven en beslissingen van de Commissie zo sterk samenhangt met de aanwezigheid van een 'eigen' Commissaris – twee eigen Commissarissen weerhielden Duitsland recentelijk niet van een zware aanval op de Commissie – en of het functioneren van de communautaire methode inderdaad afhankelijk is van volledige representativiteit van de Commissie. Gegeven de omvang van het werkterrein van de Commissie lijkt dit niet erg waarschijnlijk. In ieder geval

---

<sup>47</sup> Het gaat dan om Duitsland, Frankrijk, Italië, VK en Spanje. Zie: *Europe*, no. 8437, 5 april 2003, p. 3.

moet dit worden afgewogen tegen het risico van een uit haar krachten gegroeide Commissie, die als gevolg van interne frictie en rivaliteit – de portefeuillevverdeling – hoe dan ook niet tot effectief optreden in staat is. Ook dat is schadelijk voor de communautaire methode. Hoe dan ook mag daarbij aangenomen worden dat een kleinere Commissie – samengesteld volgens de nieuwe procedures – zich onafhankelijker kan opstellen ten opzichte van de lidstaten. Wel is het cruciaal dat de in Nice overeengekomen beginselen met betrekking tot de samenstelling dan in acht genomen worden.<sup>48</sup> Een meer principieel punt is echter dat de redenering dat ieder land in de Commissie vertegenwoordigd moet zijn in feite een *nationalisering* van de Commissie inhoudt; een aspect dat nog eens versterkt wordt door zetel en bevolkingsomvang aan elkaar te koppelen. Voor kleine(-re) lidstaten zou dan de overweging dienen te zijn, dat zij in een grote Commissie met een duidelijke hiërarchie tussen Commissarissen afkomstig uit grote respectievelijk kleine lidstaten, waarschijnlijk meer te verliezen hebben dan in een kleine, maar mogelijk slagvaardiger Europese Commissie. Tot slot lijkt het uitermate onwaarschijnlijk dat indien nu wordt teruggekomen op de afspraken van Nice tot verkleining van de Commissie, verkleining in een later stadium alsnog mogelijk zal zijn. Het verworven recht zal dan te zwaar wegen zeker voor de nieuwe lidstaten.

### **Hoe verder: communautair, parlementair of presidentieel?**

Het institutionele debat, zoals dat hiervoor is samengevat, kenmerkt zich door een aantal elementen. Ten eerste door een grote activiteit van vooral de (grote) lidstaten, waarbij een reeks van voorstellen is gedaan die zich concentreren op de Raad, het voorzitterschap en de Commissie. Daarmee raakt het debat aan de kern van het institutionele vraagstuk binnen de Unie: de vraag wie regeert. Ten tweede, de voorstellen worden vaak gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, in het bijzonder waar het de voorgestelde voorzitterschapsarrangementen betreft, terwijl ook de democratische legitimiteit van bepaalde constructies kwestieus is. In dit opzicht lijkt de doelstelling van de Conventie om de transparantie en legitimiteit van besluitvorming te vergroten, stiefmoederlijk bedeed te worden met in ieder geval een aantal van deze voorstellen. Ten derde, op het eerste gezicht sluiten veel van de voorstellen – en dat geldt ook voor de Frans-Duitse bijdrage – aan bij de van vele kanten uitgesproken wens het institutionele evenwicht en daarmee de communautaire methode te behouden en te versterken. De vraag wie regeert lijkt ook nu in het midden te worden gelaten, door onder andere èn een

---

<sup>48</sup> In het model van een kleinere commissie met een direct gekozen voorzitter is het voor de hand liggend om Commissarissen individueel verantwoordelijk te maken tegenover het Europees Parlement, en dat laatste ook een initiatiefrecht te geven.



voltijds Raadspresident en een direct te kiezen voorzitter van de Commissie voor te stellen, met daarbij de suggestie dat aldus evenwicht tussen Raad en Commissie verzekerd is. Staand voor de ultieme vraag of de Unie een uiteindelijk intergouvernementeel samenwerkingsverband met inschakeling van gemeenschappelijke instellingen is (zou moeten blijven), dan wel zich (verder) zou moeten ontwikkelen tot een volwaardige supranationale politieke entiteit, lijken de lidstaten ook nu weer het veilige midden te kiezen.

Dit laatste blijkt ook waar iets met de ene hand wordt gegeven, met de andere hand weer wordt teruggenomen. Zo gaat het voorstel tot verkiezing van de Commissievoorzitter gepaard met het idee om de Commissie dan wel verantwoordelijkheid te laten afleggen aan de Raad. Een mogelijke versterking van de rol van de Commissie op specifieke beleidsterreinen leidt tegelijkertijd tot suggesties om het exclusief initiatiefrecht te beperken (door ook andere instituties dit recht te geven), het gemakkelijker te maken om van Commissie-initiatieven af te wijken, dan wel de bevoegdheden van de Commissie te beperken. Een 'dubbele hoed' voor de HV draagt de suggestie van een sterkere communautaire betrokkenheid bij het GBVB maar blijkt nader beschouwd een stap naar een 'zuiver' intergouvernementele opzet. En dit laatste is dan tot op zekere hoogte kenmerkend voor het institutionele debat in zijn totaliteit. Welbeschouwd wordt dit getekend door een hang naar versterking van de intergouvernementele dimensie ten koste van het communautaire element. Vooral natuurlijk de voorstellen inzake een voltijds Raadsvoorzitter, maar ook de versterkte rol van nationale parlementen wijzen in deze richting. Dit is dan in overeenstemming met het eerder geschetste dilemma van institutionele hervormingen. Lidstaten – en dat geldt ook voor landen die het communautaire model voorstaan – schrikken er uiteindelijk voor terug de zeggenschap daadwerkelijk uit handen te geven, zeker indien dit zou betekenen dat zij afhankelijk worden van de beslissingen genomen door Europese organen die gepolitiseerd zijn.

Voor de nu aantredende, beslissende fase in het institutionele debat betekent dit in ieder geval dat de lidstaten een hoe dan ook cruciale rol zullen blijven spelen in het institutionele bouwwerk en dat suggesties hen naar de zijbanken te verwijzen, van iedere realiteit gespeend zijn. Sterker, zoals in het verleden zal ook in de toekomst het bouwwerk zo moeten zijn ingericht dat de lidstaten ter verzekering van legitimiteit, effectiviteit en uitvoering van beleid een volwaardige plaats behouden binnen de architectuur. Zonder dat zal de Unie niet kunnen functioneren.

Dit laatste voert terug naar de communautaire methode en de toekomst ervan. Immers, in het licht van de intergouvernementele hang in het institutionele debat is er reden voor zorg over het institutionele evenwicht en de plaats van de communautaire instellingen. Zoals reeds gesteld, heeft de Nederlandse regering bij diverse gelegenheden, onder andere in samenspraak met de Benelux-partners, aangegeven de uitkomsten van het proces van institutionele en constitutionele hervorming vooral te zullen beoordelen op de mate waarin deze hervorming resulteert in een versterking van de communautaire methode en in behoud van het institutionele evenwicht binnen de Unie. Opvallend is dan dat deze doelstelling gerealiseerd kan worden met een weliswaar aanzienlijke, maar niet radicale hervorming van de Unie in institutionele zin. Feitelijk gaat het dan immers om de volgende elementen:

- Toepassing van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (QMV) als basisregel van besluitvorming, ook op het terrein van het diplomatiek optreden van de Unie.
- Volledige koppeling tussen QMV en co-decisie, opdat het Europees Parlement volwaardig de rol van mede-wetgever kan vervullen.
- Zeggenschap van het Europees Parlement over alle uitgaven van de Unie, dus ook de verplichte uitgaven.
- Versterking van de bevoegdheden van de Commissie op macro-economisch terrein, in het bijzonder de begrotingsdiscipline; een element dat onder andere in het Frans-Duitse voorstel wordt genoemd.
- Versterking van de executieve positie van de Commissie door een radicale vereenvoudiging van de comitologie. Ook dit element wordt in het Frans-Duitse voorstel benadrukt, evenals in de Benelux-standpunten. De Conventie daarentegen lijkt op dit punt veeleer een stap terug te doen.<sup>49</sup>
- Tot slot, uitbreiding van het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie naar alle wetgevende terreinen en versterking van de programmerende (meerjaren-programma's) rol van de Commissie. Dit wordt onder andere bepleit in de Frans-Nederlandse bijdrage aan de Conventie, waarin voorstellen tot versterking van de rol van de Commissie worden gedaan.

---

<sup>49</sup> Zie voor een kritische bespreking van dit aspect het in noot 30 reeds genoemde AIV-vervolgadvies inzake de Conventie.

Terecht is wel opgemerkt dat deze doelstellingen in belangrijke mate zijn terug te vinden in de Frans-Duitse bijdrage aan de Conventie, en dat er in dit opzicht sprake is van overeenstemming tussen de Nederlandse positie en de Frans-Duitse opvattingen.<sup>50</sup> Het grote punt van verschil betreft het voorstel om tot een voltijds voorzitter van de Europese Raad te komen.

Los van het gegeven dat met het uitspreken van deze wens door twee leidende landen in de Unie dit tot op zekere hoogte een politiek feit is, moet gesteld worden dat de argumenten voor instelling van zo'n voorzitterschap niet overtuigend zijn. Het probleem van gebrek aan continuïteit en coördinatie kan door verlenging van de duur van voorzitterschappen, mogelijk door team-voorzitterschappen (alhoewel daar het probleem van interne coördinatie zal spelen), door instelling van een coördinatieraad en door versterking van de rol van de Commissie bij programmering worden ondervangen. Waar het de externe vertegenwoordiging betreft kan een oplossing worden gevonden in versterking van de rol van de HV (onder andere door deze initiatiefrecht toe te kennen) en door een betere afstemming van werkzaamheden tussen de HV en de Commissaris externe betrekkingen.<sup>51</sup> Als daar de gebrekkige, zo niet ontbrekende democratische legitimiteit van deze figuur aan toe worden gevoegd en de directe bedreiging die ervan uitgaat voor het communautaire model, dan resteren er geen redenen om een voltijds raadsvoorzitter te aanvaarden. Dit temeer omdat instelling ervan uit staatkundig oogpunt weliswaar de suggestie in zich draagt van de ontwikkeling van een presidentieel stelsel, maar dan wel in een *confederale* setting. Immers, het primaat van de Raad – en daarmee van de lidstaten – als 'vergadering van lidstaatregeringen' wordt hiermee ge-(be-)vestigd.<sup>52</sup> Gegeven de politieke realiteit lijkt hier echter het devies schadebeperking te zijn, inhoudende dat, indien het voorstel niet kan worden tegengehouden, men geen andere keuze heeft een semi-permanente voorzitter te aanvaarden, maar dan toegerust met zo min mogelijke zelfstandige attributen.

Daartegenover staat de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie. Alhoewel in zijn directe verkiezing altijd een gevaar zal zitten van ongewenste politisering, is een directe verkiezing van de Commissievoorzitter door het Europees Parlement wèl een stap die

---

<sup>50</sup> Zie het genoemde SER-advies over de Conventie. Ook: E.P. Wellenstein, 'Vermijd in EU ruzie groot-klein'. In: *NRC Handelsblad*, 27 januari 2003.

<sup>51</sup> Zie in dit verband het AIV-advies *Een brug tussen burgers en Brussel, etc.* Den Haag: AIV, mei 2002.

<sup>52</sup> Zie B.J.S. Hoetjes, 'Finaal federaal? De betekenis van federaties en federalisme voor het Europese integratieproces.' In: J.Q.Th. Rood, e.a., *Europa onvoltooid? etc.* Den Haag: Instituut Clingendael, 2001, p. 56.

overeenkomt met een langere termijn ontwikkeling van de Europese Unie die in het Nederlands belang is. Bij die langere termijn ontwikkeling kan een onderscheid gemaakt worden tussen het ontstaan van een presidentieel systeem door middel van directe verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europese volk (ook een directe verkiezing van een in te stellen Raadsresident past in dit presidentiële model) en een parlementair stelsel, waarbij deze figuur via een meerderheid in het Europees Parlement wordt gekozen. Volgens sommige opvattingen heeft bij uitstek de Europese Unie vanwege de hoge mate van heterogeniteit tussen de lidstaten behoefte aan een krachtig presidentieel stelsel, omdat alleen zo de middelpuntvliedende krachten in bedwang zullen kunnen worden gehouden.<sup>53</sup> Het voorgaande laat zien dat sommige krachten in het integratieproces – en dan vooral vanuit de Europese Raad in de gedachte van een president van de Raad – ook in de richting van een presidentieel systeem lijken te werken. Het argument *tegen* zo'n presidentieel systeem is echter dat – het ontbrekende realiteitsgehalte daargelaten – een presidentieel stelsel – d.w.z. met een direct aan een volksuitspraak ontleend mandaat – op gespannen voet staat met het voor de EU zo kenmerkende aspect van *consensus-democratie*. Juist deze dimensie van de Europese besluitvorming wijst er op dat in een parlementair geconstitueerd politiek bestel – dat wil zeggen een bestel waarin de regeringsverantwoordelijken hun mandaat ontleen aan een parlementaire meerderheid – de beste waarborg kan worden gevonden voor behoud van evenwicht tussen de Unie en de lidstaten.<sup>54</sup> Daarbij komt als additioneel argument dat het merendeel van de lidstaten, waaronder Nederland, over een meerderheidsstelsel beschikt. Juist om die reden is het opmerkelijk dat het vorige kabinet zich voorstander toonde van directe verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door de Europese bevolking, waarmee Nederland zich in feite uitsprak voor een presidentieel stelsel.

---

<sup>53</sup> Zie o.a. G. Tabellini, G. & Ch. Wyplosz, 'Why a presidency is the best model for Europe'. In: *Financial Times*, 26 maart 2003.

<sup>54</sup> Zie hierover o.a.: Eijsbouts, a.w.; A. Lijphart, 'Hoe moet de Europese Unie geregeerd worden? Doe maar gewoon ...'. In: *BenM; tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*. 29, 2002, 1, p. 4-7.