

# De Europese Commissie in balans?

Ambitie, organisatie en macht

Adriaan Schout  
Adriaan Nunes

Clingendael Rapport



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## De Europese Commissie in balans?

Ambitie, organisatie en macht

Adriaan Schout  
Adriaan Nunes

Clingendael Rapport  
Oktober 2019

## **Oktober 2019**

Coverfoto: European flags in front of the Berlaymont building  
© European Communities, 2007 / EC - Audiovisual Service


### **Over de auteurs**


**Dr. Adriaan Schout** is Senior Research Fellow en coördinator Europees onderzoek bij Instituut Clingendael. Hij combineert academische onderzoek en advies over Europees bestuur voor nationale en Europese instellingen.


**Adriaan Nunes** is Junior Researcher bij Instituut Clingendael, waar hij zich richt op een breed scala aan EU-gerelateerde onderwerpen. Hij houdt zich bezig met het aantreden van de nieuwe Europese Commissie, de interinstitutionele balans en de positie van de lidstaten in de EU.

The Clingendael Institute  
P.O. Box 93080  
2509 AB The Hague  
The Netherlands

Volg ons op sociale media

 @clingendaelorg

 The Clingendael Institute

 The Clingendael Institute

Email: [info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
Website: [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)

# Inhoud

1	Inleiding	1
2	Ontwikkeling, taken en functies	5
	De aard van het beestje: De Commissie als vuilnisbakkenras	5
	Functies en taken van de Europese Commissie	7
	Invulling van enkele functies	10
	Scheiding van taken?	16
3	Toetsingskader: Commissiehervormingen	19
	De organisatie van de Commissie als knelpunt	19
	De interinstitutionele balans: richting transgouvernementalisme?	23
4	Toetsingskader: Een zoektocht naar balans in leiderschap	27
	Van Hoge Autoriteit naar Europese Commissie. Van ambitie naar pragmatische samenwerking	28
	Delors – visionair met het tij mee	29
	Van Santer via Prodi naar Barroso: Organisatorische ontwikkeling en professionalisering	31
	Juncker: terug naar een politieke Commissie	32
5	Trends, knelpunten en balansen	36
	Afsluitende overwegingen	39
	Literatuurlijst	41
	Annex I: Functies en ambiguïteiten	46
	Annex II: Juncker Commission – Empirical results of success, partial successes and failures	50
	Annex III: Vertrouwen in de Europese Commissie	64
	Annex IV: Opdracht Tweede Kamer	65

“Niets is mogelijk zonder mensen;  
niets beklijft zonder instituties.”

Jean Monnet

(Eigen vertaling.

Met als toevoeging:

Instituties moeten dan wel het vertrouwen genieten)

# 1 Inleiding

Met het aantreden van de nieuwe Commissiepresident<sup>1</sup> Ursula von der Leyen is het goed stil te staan bij trends in de ontwikkeling van de Europese Commissie. De nieuwe President formuleert haar agenda en richt de Commissie naar haar wensen in. Von der Leyen wil een ambitieuze agenda inclusief, opnieuw, een grote discussie over de ‘toekomst van de EU’ met institutionele verdiepingsslagen, zoals transnationale kieslijsten als nieuwe opstap naar het vergroten van de Europese legitimiteit van het Europees Parlement (EP) en van de Commissiepresident, herziening van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en doorpakken met duurzaamheid. Daarnaast wordt verder geëxperimenteerd met de topstructuur van de Commissie met de aanstelling van drie uitvoerende Vicepresidenten, van elke grote politieke familie één. De inzet gaat daarmee om ambities en organisatorische vernieuwing.

De Europese Commissie staat centraal in het Europese integratieproces. Ambities, uitvoering, kwaliteit van het beleid, de machtsbalans in het interinstitutionele krachtenveld, vertrouwen in de EU, etc., worden medebepaald door de organisatie en het beleid van de Europese Commissie. Door het formele monopolie op nieuwe wetsvoorstellen, de taak als toezichthouder, en haar centrale informatiepositie heeft de Commissie een geprivilegieerde positie ten opzichte van nationale overheden. Ook voor Nederland heeft de Commissie centraal gestaan als beschermer van de belangen van de kleinere landen. De komst van een nieuwe Commissiepresident is daarom een moment van politieke reflectie en kan daarmee onderdeel zijn van EU-brede democratische controle, ook in de lidstaten.

---

1 Officieel wordt in het Nederlands de term ‘Commissievoorzitter’ gebruikt. Echter, in het Europese taalgebruik geldt de term ‘President’. In het Duits of Engels wordt ook niet verwezen naar ‘Vorsitz’ of ‘Chair’ maar naar ‘Präsident’ en ‘President’. In de Tweede Kamer is de term ‘President’ inmiddels gangbaar. Eurospeak verandert in het dagelijkse gebruik. Het achtuurjournaal gebruikte bijvoorbeeld op 19 september de term ‘ministerie’ als aanduiding voor het takenpakket van een Eurocommissaris.

Dit rapport is geschreven op verzoek van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer (zie de Opdrachtbrief in Annex IV). Omdat de organisatie en taken van de Commissie veelzijdig zijn, waren ook de vragen van de Tweede Kamer divers en betroffen de ontwikkeling van de taken van de Commissie, de geschiedenis, politisering (vooral na het Verdrag van Lissabon), de prestaties van de Commissie Juncker, het formuleren van een toetsingskader, en het identificatie van knelpunten. Discussies over mogelijke alternatieven liggen in het verlengde van de gesignaleerde ontwikkelingen en knelpunten, zoals bijvoorbeeld over het belang en de beperkingen van hoge ambities, van leiderschapsstijlen, bestuurlijke drukte aan de top, van scheiding van taken, en van de mogelijkheden om organisatieonderdelen in te richten. Omdat de Tweede Kamer de regering gevraagd heeft om de handhavende taken van de Commissie te onderzoeken is in dit onderzoek minder aandacht aan het thema handhaving besteed.

De breedte van de opdracht moet gezien worden in samenhang met beperkingen in tijd en omvang van het onderzoek. De bespreking van juridische, historische en organisatorische ontwikkelingen doen de Commissie daarmee in zekere mate onrecht aan. Echter, de bespreking roept wel de nodige vragen op, zoals ook het doel was van de Tweede Kamer. Daarbij moet ook bedacht worden dat er in verhouding weinig systematisch onderzoek is gedaan naar de Commissie.

Voor de beantwoording van de vraag naar toetsingsmaatstaven is er een ruime keuze aan dergelijke maatstaven te halen uit, onder andere, politieke, bestuurskundige, bedrijfskundige, sociologische en economische literatuur. De historische ontwikkeling van de Commissie leverde gaande het onderzoek een toetsingskader aan de hand van ontwikkelingen die de Commissie in gang gezet heeft. Ten eerste, de ontwikkeling van de organisatie (inclusief het interne management en het externe management van haar nationale bestuurlijke omgeving) geeft inzicht in welke kwaliteitsmaatstaven de Commissie zelf heeft nagestreefd. Ten tweede gaf de schetsmatige bespreking van Commissiepresidenten een inzicht in leiderschapsstijlen. Op hoofdlijnen heeft dit onderzoek daarmee een organisatorische inslag gekregen. Deze inslag is niet verwonderlijk, omdat het functioneren van de Commissie het gevolg is van de samenhang tussen taken, ambities, organisatie, omgang met de omgeving, en leiderschapsstijl. Juist in de meerlagige politiek-bestuurlijke realiteit van de EU hangt vertrouwen samen met kwaliteit van het politieke bedrijf. Werkafspraken, taken, bestuurlijke capaciteiten en leiderschap bepalen uiteindelijk wie wanneer en met welke kennis en middelen toegang heeft tot de besluitvorming en hoe effectief de sturing is. Anders gezegd, Europese besluitvorming toont hoezeer macht, vertrouwen en uitkomsten verbonden zijn aan de kwaliteit van de organisatie van de Commissie, van de lidstaten, en van de onderlinge netwerken. De eisen aan de effectiviteit van betrokken nationale organisaties onderbelicht gebleven, ook onder nationale en Europese beleidsmakers.

De ontwikkelingen van de Commissie zeggen ook iets over de veranderende machtsverhoudingen tussen de Europese instellingen (met name in de relatie tussen het EP, Commissie en Raad). Het EP heeft zich ontwikkeld van een *talking shop* tot medewetgever (Priestley 2008). Deze ontwikkeling heeft de relatie tussen het EP en Commissie verstevigd en daarmee de interinstitutionele balans verschoven. Daarbij heeft deze ontwikkeling bijgedragen tot politisering van de Commissie. Echter, Europese integratie was geen eenrichtingsverkeer met een machtsverschuiving richting 'Brussel'. Lidstaten hebben nieuwe controlemechanismen gecreëerd, zoals de formulering van de Strategische Agenda. Daarbij hebben lidstaten standgehouden op terreinen die raken aan solidariteit (overdrachten) en soevereiniteit. Tevens zijn lidstaten op gevoelige terreinen verder gegaan met het vastleggen van intergouvernementele samenwerking in nieuwe structuren die beter aangeduid kunnen worden als 'transgouvernementalisme' (zie onder). De 'Ever Closer Union' kan, tegen de zin in van de Commissie, kennelijk ook buiten de Commissie om plaatsvinden. Dit zegt iets over het vertrouwen van de nationale regeringen in, en hun steun voor, de Europese Commissie. In meerdere achtergrondgesprekken die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek werd daarom ook benadrukt dat het vertrouwen in de Commissie moet toenemen.<sup>2</sup>

Sectie 2 begint met inleidende thema's: de aard van het beestje en de functies en taken. De aard wordt in hondentermen beschreven als 'vuilnisbakkenras' (kenners van de problemen met rashonden begrijpen dat dit een positieve term is). De zoektocht van de Commissie naar een effectievere en professionelere organisatie staat centraal in sectie 3. De ontwikkelingen worden tevens gerelateerd aan verschuivingen in de interinstitutionele balans. Sectie 4 gaat kort in op een aantal Commissiepresidenten. Sectie 5 somt een aantal knelpunten uit deze beknopte analyse op voor verdere discussie. De kern van het onderzoek draait om balansen. Bij balansen gaat het niet om compromissen, maar om ervoor te zorgen dat op de schalen van de balans het juiste gewicht ligt.

Naast de geraadpleegde literatuur zijn voor deze verkenning met een aantal (ex-)ambtenaren in Den Haag en Brussel, en onderzoekers, achtergrondgesprekken georganiseerd om thema's te identificeren. Gezien de beperkte opdracht betroffen dit achtergrondgesprekken ter inkleuring van de te behandelen thema's. Daarnaast is gebruikt gemaakt van vele gesprekken en interviews die in de loop van jaren hebben plaatsgevonden voor eerdere onderzoeken en projecten (zie de literatuurlijst). De begeleidingscommissie van de Tweede Kamer is drie keer samengekomen en er heeft één schriftelijke ronde plaats gevonden. Versies van het rapport zijn meegelezen

---

2 Op het vertrouwen in de Commissie wordt in dit onderzoek niet verder in gegaan (maar zie Annex III). Experts benadrukten hun zorgen (in soms stellige termen). Daarnaast geeft de Eurobarometer een stijging aan in het vertrouwen in de Commissie vooral in Nederland. Voor een bespreking van de betrouwbaarheid van de Eurobarometer, zie Schout en Holderied (2018) en de daar genoemde literatuur.

door vier experts. Zij herkenden de beschreven trends en uitdagingen en hun commentaar betrof toevoegingen, nuanceringen (die grotendeels zijn overgenomen), en de specificatie dat de Commissie uiteraard politiek is en daarmee een betere scheiding vraagt tussen technische taken en taken die politieke afwegingen betreffen. In het bijzonder willen wij mr. dr. Sandor Loeffen van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer bedanken voor zijn professionele aanpak van de begeleiding.



## 2 Ontwikkeling, taken en functies

### De aard van het beestje: De Commissie als vuilnisbakkenras

De kracht van een vuilnisbakkenras is de vermenging van DNA en ervaringen om in tal van omstandigheden te functioneren. De Europese Commissie is het resultaat van een mengelmoes met het beste – en deels van het slechtste – van de Europese bestuurlijke tradities. In het Europa van de Zes<sup>3</sup> in de jaren '50 had Frankrijk een sturende invloed op de invulling van de voorloper van de Commissie (de Hoge Autoriteit). De Hoge Autoriteit en de Europese Commissie waren gestoeld op Franse (en Belgische) bureaucratische tradities. De Franse invloeden blijken uit de hiërarchische structuur van de Directoraten-Generaal (DG's) en in de interne besluitvorming, de politieke kabinetten van de Commissarissen (traditioneel gevuld met landgenoten van de Commissaris die formeel neutraal is, zie artikel 17, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie), het belang van de President, en (aanvankelijk) de taal. De eerste Commissiepresident, de Duitse Walter Hallstein (voorzitter van 1958 tot 1967), voegde daar Duitse bureaucratische tradities aan toe, zoals de compartimentering van beleidsterreinen.

Met de toetredingen van nieuwe lidstaten werden nieuwe invloeden zichtbaar. De Britten, gesteund door de Nederlanders, versterkten de rationaliteit van de organisatie in de vorm van impact assessments, formalisering van de planning en de beleidsprocessen, en evaluaties. De Scandinavische landen leverden de broodnodige transparantie en zetten in op onafhankelijke agentschappen. Begin jaren '90 was een eenvoudig organigram van een DG vertrouwelijke informatie, maar onder invloed van de bestuurlijke cultuur in vooral Zweden groeide de website van de EU (inclusief de Commissie) uit tot misschien wel de grootste publieke sector-gerelateerde website ter wereld, met schatten aan openbare informatie. Met de toetreding van Oostenrijk, Zweden en Finland in 1995 won milieu als norm aan politiek belang in de EU, en dus ook in de Commissie. De Oostwaartse uitbreiding bracht deels een zekere verzakelijking van de bedrijfscultuur: Oost-Europese ambtenaren wilden liever een internationale ambtelijke carrière maken dan carrière maken als overtuigd Europeaan (Ban 2013).

Met deze diversiteit is de balans in de organisatiecultuur soms lastig te bepalen en gevoelig voor personeelwisselingen of het vertrek van een lidstaat. Zo zal het vertrek van het Verenigd Koninkrijk zal gevolgen hebben voor het betere wetgevingsproject.

---

3 De Zes betroffen: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland.

De zo te zien gerezen Franse ster, mogelijk voortkomend uit de combinatie van de verbleking van Britse invloeden en de moeizamere Frans-Duitse relatie, heeft invloed gehad op recente politieke benoemingen. Evenzo heeft de komst van de (Franse) Commissaris Economische en Financiële Zaken Pierre Moscovici, ter vervanging van (de Fin) Olli Rehn, het karakter van de 'budget tsaar' veranderd. Hoewel officieel niet gesproken mag worden van een Nederlandse of Duitse Commissaris omdat er alleen Europese Commissarissen zijn, verschilt de mate van de nationale gekleurdeheid per individu. Naast karakter en politieke ervaring beïnvloedt de nationale kleur mede het gewicht van een Commissaris. Bijvoorbeeld, de eerdergenoemde Franse Commissaris Pierre Moscovici haalde in de afgelopen termijn ongeveer tweemaal zo vaak de *Financial Times* dan zijn Vicepresident, de Let Valdis Dombrovskis.

Naast nationale bestuurlijke culturen zijn ook persoonlijke kenmerken van Commissiepresidenten te herkennen. Commissiepresidenten hebben het recht om de organisatie te sturen (Artikel 17, lid 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). De gelauwerde Jacques Delors (1985-1995) creëerde zijn eigen persoonsgebonden kanalen en contacten binnen de organisatie met daarbij een hoofdrol voor zijn Kabinetschef Pascal Lamy. De (onterecht?)<sup>4</sup> verguisde José Manuel Barroso (2004-2014) zocht naar bureaucratische stabiliteit, met een belangrijke rol voor het Secretariaat-Generaal in de beleidsplanning en -onderbouwing. Jean-Claude Juncker (2014-2019) kantelde de rol van het Secretariaat-Generaal opnieuw door vooral op zijn Kabinetschef Martin Selmayr te steunen, hetgeen tot de opmerking leidde<sup>5</sup> dat wat van Selmayr (in zijn functie als Kabinetschef) afkomstig was, niet langs de coördinatie en kwaliteitscontrole het Secretariaat-Generaal hoefde.

Kwaliteit is ook een karaktertrek van de Commissie. In veel opzichten behoort de Commissie tot de best-mogelijke bestuurlijke organisaties. Naar Frans voorbeeld zijn de toelatingseisen (het *concours*) hoog, en is er zelfs een afspiegeling van de Franse ENA (*École nationale d'administration*) in de vorm van het *Collège d'Europe* in Brugge. Er wordt vaak gesproken over het feit dat de Commissie minder ambtenaren heeft dan een grote Europese stad. Echter, de Commissie heeft ongeveer (afhankelijk van hoe diverse categorieën worden geteld) 32.000 ambtenaren die zich concentreren op EU-beleid en die worden bijgestaan door tal van netwerken van experts, terwijl binnen nationale ministeries de EU-expertise meestal is verdeeld over individuen op afdelingen (zie ook de discussie hieronder over 'kennismacht'). Hoewel eerder laag, is de moraal onder Commissieambtenaren inmiddels weer hoog, mede door

---

4 Schout, A. (2014) 'Tien jaar Barroso: Laf of smooth operator?', *Internationale Spectator* 68(2) pp 30-35. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/ten\\_years\\_barroso\\_presidency\\_Schout\\_Buirma\\_Barroso\\_UK.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/ten_years_barroso_presidency_Schout_Buirma_Barroso_UK.pdf). Schout, A., A. Mijs (2014), 'De EU Commissie: van technocratie naar regering?', *Internationale Spectator*.

5 In een interview voor Schout en Schwieter (2018a).

de EU-brede legitimering van hun werk door de ambitieuze Strategische Agenda en de Spitzenkandidatenprocedure.<sup>6</sup> Bij het karakter van de Commissie hoort ook toegankelijkheid. Deuren van ambtenaren van hoog tot laag staan open voor iedereen die relevant is. Men is doordrongen van de noodzaak om de omstandigheden te begrijpen van het hoge Noorden tot het diepe Zuiden.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft in 2018 de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van de Commissie op basis van de formele inrichting (niet op basis van de effectiviteit) tot de beste ter wereld gerekend, vanwege de uitvoerige geformaliseerde procedures en de transparantie. Dat de Commissie formeel tot de top behoort, wil niet zeggen dat de formele procedures ook worden doorlopen of dat de grenzen niet worden opgezocht.<sup>7</sup> Uitvoerige procedures behoren – doorgaans – tot het goede van een bureaucratie; twijfel aan de werking van procedures ondermijnt een bureaucratie.<sup>8</sup>

## Funcities en taken van de Europese Commissie

*Funcities* worden in dit onderzoek geïnterpreteerd als de hoofdtaken van de Europese Commissie die voortkomen uit de Verdragsteksten. De *funcities* van de Commissie stammen uit het Verdrag van Rome (1957). De *taken* betreffen alles wat de Commissie moet doen om haar *funcities* uit te voeren op de diverse beleidsterreinen. Dit gaat van vergaderingen voorbereiden tot taken die bij handhaving horen. Dit onderzoek beperkt zich bij de bespreking van taken tot de uitbreiding van het optreden van de Commissie op specifieke beleidsterreinen en een schematische weergave van taken in relatie tot de discussie over de scheiding van taken. De formele *funcities* en de invulling van de taken in de praktijk vragen bij voortdurende omkeuzes.

### Funcities

De *funcities* zijn, deels, te vinden in artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Daarbij worden door de onderzoekers een aantal *funcities* toegevoegd die niet in het Verdrag staan. De tabel in Annex I toont de *funcities* en bespreekt kort de inherente ambigüiteiten. In hoofdlijnen zijn de *funcities* van de Commissie: het opstellen van de (meer)jarige agenda en de begroting, wetgeving (initiatiefrecht), het algemeen belang

---

6 Research briefing 2: 'The "political Commission" and the "new ways of working"'. The views of European Commission staff, H. Kassim (2019). <https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission/briefings>.

7 Zie Schout en Schwieter 2018a voor een bespreking.

8 Bijvoorbeeld Mastenbroek, E., S. van Voorst (2017).

van de EU bevorderen als motor van de integratie, toezicht, externe vertegenwoordiging van de EU, en manager (coördinator).

Tevens geeft artikel 17 een aantal gedragsbepalingen aan de Commissie in de uitoefening: Commissarissen zijn onafhankelijk en mogen geen instructies van lidstaten aannemen, en Commissarissen zijn gelijkwaardig in het College van Commissarissen. Daarmee is de President een *primus inter pares*, maar in de praktijk, mede door de veranderde legitimering van de Commissiepresident door het EP, is het gewicht van de President gegroeid.<sup>9</sup>

Ambigüiteiten horen bij functieomschrijvingen en vragen om de vele verantwoordingsmechanismen die de publieke sector typeren. De functies – zoals die van motor van integratie – sturen de Commissie richting hoge integratiedoelen. De EMU was al lang voor ‘Maastricht’ in 1991 een hoofddoel, net als de vorming van een ‘politieke Unie’, uitbreiding (alle Europese landen mogen lid worden), de ‘Ever Closer Union’, en sociale doelen (lang bestreden door lidstaten, in het bijzonder door het VK). De spanningen met de lidstaten over het ambitieniveau typeren de geschiedenis van Europese integratie. Het spanningsveld is ook duidelijk in het taalgebruik: Europese ‘integratie’ refereert naar het einddoel van de ‘Ever Closer Union’ dat in de jaren ‘50 al door Jean Monnet werd nagestreefd, terwijl in Nederlandse officiële documenten en speeches veelal de term ‘Europese samenwerking’ wordt gebruikt.<sup>10</sup> Andere ambigüiteiten besproken in Annex I zijn onder andere: het veranderde recht om de beleidsagenda op te stellen onder invloed van verwachtingen die het EP en de Europese Raad aan de nieuwe President meegeven, de mate waarin het initiatiefrecht daadwerkelijk bij de Commissie ligt, en de harde rol van toezichthouder in combinatie met de zachte rol van een *honest broker* die belangen moet verenigen.

## Taken

Bij de opeenvolgende aanpassingen van de Verdragen zijn de taken – het optreden op beleidsterreinen – van de Commissie verdiept en verbreed. Met het Verdrag van Rome (1957) kreeg de Commissie de taak om zich te richten op het oprichten van een douane-unie, het wegnemen van importtarieven, gemeenschappelijk landbouwbeleid en mededingingsbeleid. In het Verdrag stond ook de bevoegdheid om op te treden daar waar het nodig is om de interne markt mogelijk te maken (*implied powers*). Sociaal beleid werd in het begin wel genoemd, maar het idee was dat integratie vanzelf zou leiden tot sterkere welvaartsstaten. Op een aantal terreinen heeft de Commissie

---

9 Net als, onder invloed van Europese integratie en de komst van de Europese Raad, de positie van de Minister-President in Nederland.

10 Zie bijvoorbeeld de Churchill-lezing van minister-president Mark Rutte, uitgesproken in Zürich op 13 februari 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2019/02/13/churchill-lezing-van-minister-president-rutte-bij-het-europa-instituut-van-de-universiteit-van-zurich>.

exclusieve bevoegdheden (zoals rond douane-unie en mededinging), op de meeste terreinen geldt dat lidstaten gedeelde bevoegdheden hebben (bijvoorbeeld betreffende internemarktwetgeving) en op de overige terreinen geldt dat lidstaten in ruime mate autonoom zijn met ondersteunende bevoegdheden van de Commissie (bijvoorbeeld omtrent onderwijs).<sup>11</sup> In de uitoefening van de beleidsbevoegdheden is van de Europese Eenheidsakte (1986) tot het verdrag van Lissabon (2009) ook gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het Europese wetgevingsproces uitgebreid in de Raad van Ministers ten koste van besluitvorming op basis van eenparigheid.

Grote stappen in de ontwikkeling van het takenpakket van de Commissie waren, onder andere, de introductie van de Economische en Monetaire Unie in het Verdrag van Maastricht (1992) en de overheveling van de intergouvernementele<sup>12</sup> 'derde pijler' (justitie en binnenlandse zaken) naar de communautaire werkmethodes zoals besloten in de Verdragen van Amsterdam (1999) en Nice (2001). Evenzo betekende de uitbreiding van 15 naar uiteindelijk 28 lidstaten dat de Commissie nieuwe taken kreeg in het versterken van instituties in de Oost-Europese lidstaten en, van recenter datum, steeg het belang van het toezicht op de kwaliteit van de rechtsstatelijkheid.

Het takenpakket van de Commissie is ook veranderd omdat lidstaten zijn gaan samenwerken buiten de Verdragen om, zoals op basis van het Fiscal Compact en bij het European Stability Mechanism (ESM) en daarmee andere werkrelaties zijn ontstaan (zie de sectie over transgouvernementalisme).

Met de ontwikkeling van de taken zijn tevens nieuwe werkmethodes nodig geweest. Naast de grote wetgevende rol is bijvoorbeeld de 'methode van open coördinatie' (gebaseerd op vrijwillige deelname van lidstaten aan *benchmarking* en *peer-reviews*) een pijler geworden in het werk van de Commissie. De ontwikkeling van vrijblijvende sturingsinstrumenten was mede nodig omdat beleid dat niet valt onder Europese bevoegdheden, zoals de inrichting van de welvaartsstaat (bijvoorbeeld op het gebied van pensioenen en onderwijs), grote invloed heeft op de stabiliteit van de euro. Wederzijdse afhankelijkheid betekent nu eenmaal dat de grenzen van officiële bevoegdheden in de praktijk vervagen.

De ontwikkelingen van het takenpakket van de Commissie leert dat, naast de hoofdfunctie van wetgeving, andere beleidsfuncties zoals toezicht op het economische en fiscaal beleid in de lidstaten en het beheren van tal van open-coördinatieprocessen zijn opgekomen.

---

11 Voor een overzicht van de bevoegdheidsverdeling zie Annex I.

12 Bij intergouvernementele besluitvorming houden de touwtjes in handen van het nemen van initiatieven tot de besluitvorming. Bij de communautaire methode geldt het initiatiefrecht van de Commissie en het gezag van het Europese Hof van Justitie.

## Invulling van enkele functies

### Wetgevingsmachine met neiging tot harmonisatie

Omdat het EU-budget is kleingehouden zijn taken behorend tot een welvaartsstaat beperkt gebleven. In de kern draait de EU om wetgeving (*regulatory state*). Wetgeving, mede dankzij de minder direct zichtbare verdeling van kosten en baten, is daarmee de basis van het werk van de Europese Commissie (Majone 1996).

In de ontwikkeling van de interne markt is een omvangrijk *acquis communautaire* opgebouwd. In de ontwikkeling van wetgeving is een aantal trends zichtbaar:<sup>13</sup>

- Onder de Commissie Juncker is het aantal wetgevingsinitiatieven waarschijnlijk minder geworden. Het *acquis* is echter wel gegroeid (maar minder dan bijvoorbeeld onder Barroso). Een optelling van het aantal wetgevingspagina's en -artikelen moet nog aantonen of in de wetgevingspakketten (de door de Raad aan Juncker gevraagde focus) toch niet alsnog een groot aantal details zijn meegenomen.
- Naast de gestage groei van het *acquis* worden steeds vaker Verordeningen gebruikt in plaats van Richtlijnen, wat betekent dat lidstaten minder implementatievrijheid hebben. Nederland is daar voorstander van, omdat het landen met gebrekkige uitvoerings- en handhaving capaciteiten minder vrijheid geeft.
- EU-wetgeving leidt tot steeds hogere harmonisatieambities. Door verzoeken van allerlei actoren (lidstaten, bedrijven, NGO's, het Europees Parlement, etc.) is er een permanente druk tot harmonisatie. Ook dragen beleidsmechanismen bij tot meer en hogere harmonisatienormen: ingebouwde herzieningen leiden eerder tot hogere dan tot lagere normeringen, implementatieproblemen leiden tot herzieningen en detailleringen (*failing forward, of integration by default* (integratie door verzuim))<sup>14</sup>, expertcommissies (comitologie) hebben de neiging in de uitvoering berekeningsmethodes en uitvoeringsprocedures etc. vast te leggen, jurisprudentie van het Hof vult de wetgeving aan, doelstellingen omtrent hoge milieubescherming of consumentenbescherming leiden tot hogere normeringen, etc. 'Integratie door verzuim' beschrijft het principe dat als lidstaten falen in de implementatie en toezicht, de EU dan moet inspringen – bijvoorbeeld door zelf meer te gaan toezien, of een sociaal beleid moet gaan voeren omdat lidstaten zelf veranderingsprocessen niet op orde hebben (Schout 2017b). De (over)regulering van de interne markt en de 'integratie door verzuim' hebben ook als gevolg, in de woorden van Vivienne Schmidt (2006), dat nationale parlementen arena's worden voor "politics without policy".

---

13 Voor een overzicht van de ontwikkeling in de omvang van het *acquis* en de toenemende (hoogte van de) harmonisatie, zie Schout en Van Schaik 2019 (te verschijnen).

14 Jones, Keleman en Meneur (2015); Schout (2017b).

- Het is opvallend dat er weinig discussie is over de toenemende specificiteit van EU-wetgeving (wel over de omvang van het *acquis* en het nut van een ongedifferentieerde maatregel als *1-in-1-out*). Een discussie is gerechtvaardigd over of deze trend richting harmonisatie met hogere minimumnormen daadwerkelijk plaatsvindt en of deze invulling van het initiatiefrecht herziening behoeft.

De paradox van het juridische karakter van de EU is dat EU-recht minder duidelijk is dan het lijkt. Deze paradox komt ook tot uiting in de prioriteit om de kwaliteit van de rechtsstatelijkheid in de lidstaten te verbeteren zonder dat daar een werkbaar juridisch kader voor is (een waarde als 'democratie' is moeilijk nauwkeurig te omschrijven). Ook wordt in de Commissie zelf hoog opgegeven over de aanwezige juridische kennis waarmee, volgens een ambtenaar uit de top van de Commissie, de Commissie veel beter dan de lidstaten in staat is om wetgeving te interpreteren, om zo de grenzen te verleggen of de mazen op te zoeken (zie bijvoorbeeld het toezicht op nationale begrotingen<sup>15</sup>). De kennismacht van de Commissie onderstreept daarmee tevens de relativiteit van procedures en Europese regels.

### **Box 2.1 Harmonisatie en het gevolg voor nationale overheden**

Harmonisatie leidt tot een gelijk speelveld en dat heeft terecht veel aandacht gehad (beperking van externe effecten, creëren van schaaffecten, bieden van zekerheden voor bedrijfsleven en consument). Harmonisatie is de afgelopen decennia verdiept (hogere normen) en verbreed (het betreft meer beleidsonderdelen).

Naast voordelen heeft harmonisatie ook nadelen. Het begrenst beleidsconcurrentie tussen lidstaten, de verschillen over beleidsdoelen zullen in een meer divers Europa van inzichten tussen lidstaten toenemen (bijvoorbeeld, niet elk land is even gehecht aan hoge milieunormen), en lidstaten verliezen hun flexibiliteit. Elke Europese maatregel maakt het moeilijker voor een lidstaat om beleid te wijzigen ('het moet van Brussel' wordt knellender). Als een land zelf regels formuleert kan het ze ook zelf wijzigen. Wijzigingen doorvoeren op Europees niveau gaat doorgaans veel moeilijker en duurt veel langer. Harmonisatie leidt daarmee ook tot inflexibiliteiten.<sup>16</sup>

Dit roept een aantal vragen op:

- Tot waar is harmonisatie nuttig, en waar gaat het over in beperking van een gezonde dosis beleidsconcurrentie?

15 Bijvoorbeeld, 'Commission delays French deficit procedure', Euractiv, 27 november 2014.

16 Vergelijk ook Katzenstein 2003.

- Is er voldoende oog – in de werkwijzen van de Commissie en in de lidstaten – voor harmonisatie die te ver gaat?

## Toezicht

Toezicht is als thema laat op gang gekomen. Het activisme van Jacques Delors was de grote aanjager van het thema, omdat duidelijk was dat het succes van zijn interne marktproject bepaald zou worden door de uitvoering en handhaving ervan en omdat het bedrijfsleven anders ging klagen. De toezichtfunctie zorgt voor een delicate relatie met de lidstaten. De Commissie heeft verschillende relaties met de lidstaten. Aan de ene kant is er voortdurende uitwisseling van informatie en samenwerking in het voorbereiden en uitvoeren van beleid, waarbij herziening van beleid nauw aangesloten is op de problemen die in de uitvoering van beleid naar voren komen. Dit vereist een intensieve en open relatie. Aan de andere kant kan de Commissie als toezichthouder landen voor het Hof van Justitie van de Europese Unie slepen en zelfs sancties opleggen. Deze combinatie van taken levert het probleem op dat de wederzijdse relatie gestoeld is zowel op vertrouwen als op hiërarchische controle. Dit is één van de redenen waarom de Commissie kiest voor een politieke benadering van toezicht. De gevoeligheid is goed zichtbaar bij het netwerk van economische toezichtautoriteiten (*Independent Fiscal Authorities*) waar twee netwerken parallel functioneren: één met en één zonder Commissie (Schout en Schwieter 2018b).

## Extern management: Het management deficiënt van de EU

Een essentiële vraag die in veel literatuur en politieke discussies onderbelicht blijft, is: in hoeverre kan, of moet, de Commissie zich opstellen als manager? Het interne management van de Commissie is een belangrijk thema geworden en er zijn grote sprongen gemaakt (zie Sectie 3). De kern van openbaar bestuur in het algemeen is dat doelen alleen verwezenlijkt kunnen worden door samen te werken met externe organisaties in alle fases van het beleidsproces. Metcalfe constateerde dat de Commissie te veel naar binnen kijkt en te weinig doet aan het opbouwen van bestuurlijke kwaliteiten en netwerken in en tussen de lidstaten, waardoor ernstige uitvoerings- en handhavingsproblemen ontstaan. Als gevolg lijdt de EU aan een gebrek aan management. Problemen met het nationale toezicht op het economisch beleid, de grenscontroles aan de buitengrenzen, of de kwaliteit van de rechtsstaten onderstrepen de voortdurende zorg over de kwaliteit van lidstaten (Schout 2018a).

In de externe managementrol van de Commissie spelen een aantal uitdagingen die nauw verbonden zijn aan het *multi-level* Europese bestuursmodel. Ten eerste, op tal van terreinen hebben de lidstaten niet de noodzakelijke bestuurlijke capaciteiten in huis. Voor een effectief Europees openbaar bestuur is het onvoldoende als de Commissie zelf



veel aan managementvernieuwing doet zonder vergelijkbare processen in de lidstaten.<sup>17</sup> Inferieure bestuurlijke capaciteiten hebben vanaf het begin af aan een rol gespeeld in de EU, en in landen als Italië en Griekenland was deelname aan Europese samenwerking en de euro een onderdeel van hun strategie om te moderniseren. Onderontwikkelde bestuurlijke capaciteiten dwingen ertoe om op EU-niveau oplossingen te zoeken ook waar de lidstaten de veroorzaker van de problemen zijn ('integratie door verzuim').

Ten tweede, het Verdrag betreffende de Europese Unie verplicht lidstaten om zich solidair op te stellen en daartoe alle noodzakelijk maatregelen te nemen, maar biedt ook een hoge mate van respect voor bestaande bestuurlijke tradities (Artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). De inrichting van het openbaar bestuur is daarmee een zaak van de soevereiniteit van de lidstaten. Daarbij speelt ook de gevoeligheid van EU-beleid, zoals grensbewaking of de nationale begrotingscontrole tonen.

Ten derde, met betrekking tot het bekritisieren van elkaars bestuurlijke capaciteiten geldt tussen lidstaten 'ik klaag niet over jou en jij niet over mij'.<sup>18</sup> Praten over beleid is daarmee makkelijker dan het praten over de eisen die aan lidstaten gesteld moeten worden om het beleid daadwerkelijk effectiviteit te laten zijn.

Daarbij, de Commissie heeft tal van specifieke expertises in huis, maar in de organisatiecultuur die gedomineerd wordt door juridische en politieke afwegingen is interesse in het aanvaarden van een *multi-level* managementrol minder ontwikkeld. De verplichte invoering van de invoering van *national fiscal councils* is een saillant voorbeeld. Hierbij heeft de Commissie gekeken óf lidstaten 'iets' hebben opgericht, zonder noemenswaardige aandacht voor het aantal mensen, wat voor opleiding ze hebben voltooid, of ze voldoende middelen hebben om onafhankelijk te opereren, en of de Europese netwerken waarin ze samenwerken voldoende sterk zijn.

Overigens, er zijn wel voorbeelden van succesvolle bestuurlijke netwerken. Luchtvaartveiligheid bijvoorbeeld is georganiseerd rond onder andere wederzijdse, dwingende, visitaties waarbij landen elkaar in VN-verband evalueren. Ook bij het aanvankelijk cultureel en economisch zeer gevoelige thema van voedselveiligheid is een effectief netwerk gecreëerd dat sterk heeft bijgedragen tot consumentenveiligheid en economisch succes (zie het belang van de export van de voedselindustrie en de goede reputatie van landbouwproducten).

---

17 Er zijn bestuurlijke netwerken in de EU maar de grote problemen maken het mogelijk om hierbij – en vooral bij hun vrijblijvendheid – vraagtekens te plaatsen.

18 Jordan en Schout 2006.

Afdoende bestuurlijke capaciteiten in de lidstaten openen mogelijkheden om de EU te laten opereren als decentrale Europese federatie. Met andere woorden, de noodzaak tot de 'Ever Closer Union' is geringer als lidstaten hun zaken op orde hebben. Vanuit Europese instellingen lijkt er beduidend meer oog te zijn voor versterking van de EU 'bovenlangs' in plaats van op basis van decentrale samenwerking. Voorstellen tot de instelling van een 'volledig operationele grens- en kustwacht' en tot de aanstelling van een Europese minister van Financiën inclusief een budget voor de Eurozone, versterken dit beeld. Gesprekken in Brusselse kringen leverden ook de indruk dat er een (zeer) negatief beeld bestaat over lidstaten. Het centraliseren van taken zal echter niet de oplossing kunnen zijn gezien nationale dynamieken, verschillende culturen en belang van subsidiaire samenwerking.<sup>19</sup>

Recent heeft de Commissie een eenheid (*Structural Reform Support Service*) opgericht om lidstaten op vrijwillige basis te helpen met het opbouwen van hun instituties. Het is de vraag of dit, ten eerste, voldoende is als niet direct bij het vormgeven van beleid veel meer wordt ingezet op het gelijktijdig creëren van Europese netwerken, waarin de lidstaten elkaar scherp houden en waarin meer dwang en toezicht in verweven zijn. Ten tweede, bij elk beleidsinitiatief zal de bestuurlijke kwaliteit in de EU en van de lidstaten moeten worden meegewogen. Commissie, lidstaten en de relevante netwerken moeten in staat zijn om de uitvoering en controle aan te kunnen. Er is meer nodig dan een budget voor individuele lidstaten die op vrijwillige basis hun instituties willen aanpakken.<sup>20</sup>

### Zingeving (Het Europese narratief)

De uitbreiding en diversificatie van de beleidsterreinen van de Unie, maar ook de groeiende twijfels over Europese integratie na de introductie van de euro-plannen in 1992, leidden ertoe dat zingeving van de Unie een belangrijk thema werd. Zingeving speelde al vanaf het begin, waarbij het idee van vrede leefde naast het veiligstellen van nationale belangen (Milward 1992). De focus op technische integratie en de beperkte impact ervan op de inrichting van staatstaken maakten zingeving echter een onderwerp van ondergeschikt belang.

Een gevoel van onbehagen kwam op toen onder Delors de Europese wetgeving sterk toenam en hij daarbij in 1988 opperde dat binnen tien jaar 80% van de wetgeving uit de EU zou komen. Om rust te brengen in de oplaaierende discussie introduceerde Delors het begrip subsidiariteit, dat tot dan toe nog weinig bekend was, behalve in landen met

---

19 Vergelijk Perrow 1977.

20 Voor een toepassing van het versterken van nationale capaciteiten via Europese netwerken bij rechtsstatelijkheid, zie Schout en Luining 2018.

diepgaande discussies over bevoegdheidsverdeling binnen hun federale structuur zoals, vooral, Duitsland.

Tot 2008 was twijfel over het belang van de EU en zelfs de euro welhaast onmogelijk. Volgens invloedrijke opiniemakers zoals Tony Judt en Jürgen Habermas was de EU een “perfect voorbeeld van internationale kwaliteit”, “onweerstaanbaar aantrekkelijk”, een “baken van licht”, en “een voorbeeld voor de wereld”.<sup>21</sup> Daarbij, in Nederland had het Centraal Planbureau (CPB) berekend dat de interne markt en de euro ons respectievelijk een maand- en weeksalaris opleverden.<sup>22</sup>

De eurocrisis na 2008, de daaropvolgende crisismaatregelen en plannen tot verdiepte integratie dwongen de toenmalige Commissiepresident Barroso om de uitdaging van de Europese zingeving expliciet op te pakken. In 2013 startte Barroso een project om een ‘narratief’ te formuleren gebaseerd op culturele diversiteit (eenheid in verscheidenheid) en vertrouwen in Europese waarden, omdat “populisme en nationalistische narratieven niet mogen zegevieren”: “We hebben een nieuwe narratief nodig voor Europa” aldus de Commissiepresident.<sup>23</sup> Het waardendebat was een antwoord op de migratiecrisis, kritiek tussen lidstaten over en weer over gebrek aan solidariteit, en groeiende afstanden tussen Noord, Oost, Zuid, en West. Omdat de economische voordelen van lidmaatschap door de gevolgen van de eurocrisis verbleekt waren, zo werd in achtergrondgesprekken benadrukt, was het nodig om de meer abstracte kernwaarden van democratie en solidariteit in het Europese verhaal dan maar te benadrukken.

President Juncker erkende het abstracte gehalte van het waardendebat en zette in op het bewijzen dat de EU concrete problemen kan oplossen (‘een EU die levert’). Een senior Commissieambtenaar stelde in die geest dan ook in een interview: ‘vermijd filosofische discussies, actie is nodig’.

Het zingevingsvraagstuk wordt ook omhuld met de nodige vragen en ambiguïteiten gezien de grote verschillen tussen landen in economische ontwikkeling, de afstand tot bijvoorbeeld de Russische grens, en economische tradities. Op hoofdlijnen is misschien een narratief te formuleren (‘veiligheid’) maar omtrent de invulling lopen de meningsverschillen snel hoog op. Het is daarom de vraag of het zingevingsdebat nut heeft, of de Commissie vooral praktisch en pragmatisch moet blijven, en of het Europese narratief niet primair een nationale aangelegenheid is. Bedacht moet ook worden dat

---

21 Schout en Kassim 2018.

22 Later, tijdens de crisisjaren, erkende voormalig CPB-directeur Coen Teulings in de Telegraaf dat de cijfers naar boven waren afgerond en met een korrel zout genomen moesten worden: ‘CPB overdreef voordeel euro. Coen Teulings: Berekening met korrel zout nemen’, Telegraaf, 17 mei 2014.

23 Speech van Commissiepresident Barroso: “A new narrative for Europe” (2013), [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-357\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-357_en.htm)

de EU slechts af en toe de serieuze aandacht van de burger heeft. De EU (en nationale overheden) willen misschien een zinsgevingsdebat; de burger heeft doorgaans vele andere dingen aan het hoofd.

## Scheiding van taken?

Relevant in relatie tot de discussie over functies en taken is de neiging van de Commissie om haar werkpakketten om bureaupolitieke en inhoudelijke redenen binnen de Commissie te houden. Inhoudelijk is het argument dat taken onderling verweven zijn<sup>24</sup>, en dat het gevaar bestaat dat taken die buiten de organisatie staan ook mogelijk minder gewicht zullen hebben in interne afwegingen. Daartegenover staat, in de eerste plaats, dat elke organisatie informatiestromen moet coördineren ongeacht waar de informatie vandaan komt. Oftewel, richt de procedures goed in: formeel, transparant, en met klachtenprocedures. Ook externe taken kunnen verweven worden. Ten tweede, met het oog op vertrouwen in de informatie, in analyses en in besluiten, is er veel voor te zeggen om taken zoveel mogelijk te scheiden en deels in te richten op basis van onafhankelijke bureaus (agentschappen), zodat elke stap gevolgd kan worden en elke stap ook is ingericht op basis van de specifieke eisen – en behoefte aan onafhankelijkheid – van de taak.

In de derde plaats zijn er onverenigbare taken. Schematisch kunnen in beleidstaken de volgende stappen worden onderscheiden:

### Box 2.2 Taken van agenda tot handhaving

Agenda opstellen	Dataverzameling	Analyse	Formuleren alternatieven	Beleidskeuze	Uitvoering	Monitoring	Handhaving
------------------	-----------------	---------	--------------------------	--------------	------------	------------	------------

Bij het vergaren van data, het analyseren, het formuleren van alternatieven en het monitoren telt onafhankelijkheid. Het bepalen van de agenda en beleidskeuzes vereisen politieke afwegingen tussen normen (tussen beleidsprioriteiten en tussen verschillende nationale en 'Europese' prioriteiten). Bij de informatietaken is de legitimiteit gebaseerd op kennis, terwijl het bij afwegingen om politieke legitimering gaat (de Strategische Agenda, het gepresenteerde werkplan van de President in het EP, etc.).

Met betrekking tot dataverzameling komen onder andere Eurostat en agentschappen in beeld. Lidstaten zijn nu via Europese wetgeving verplicht om onafhankelijke

---

24 Smulders en Paquet (2018); Schout en Schwieter 2018a.

statistische bureaus te hebben. Echter, de ophanging van Eurostat is gekenmerkt door compromissen in het op afstand plaatsen. Zo is Eurostat een DG binnen de Commissie en valt het onder een Commissaris (in Nederland is het CBS geen Directoraat-Generaal van EZK maar een ‘agentschap’ op afstand – een zelfstandig bestuursorgaan). Voor het economische toezicht en het toezicht op het budget moeten lidstaten onafhankelijke toezichtstructuren hebben. In Nederland zijn hiervoor de Raad van State en het CPB aangewezen (buiten de directe ministeriële lijnen). Het economisch toezicht is echter binnen de Commissie belegd bij DG ECFIN (DG Economische en financiële zaken). Volgend op de economische en financiële crisis is gekozen om onafhankelijk toezicht op de lidstaten door de Commissie te versterken. Hiervoor is de toezichtstaak van DG ECFIN ingericht naar het voorbeeld van DG COMP (DG Concurrentie, met grote zelfstandigheid binnen de Commissie en binnen het College van Commissarissen).<sup>25</sup> Het toezicht op concurrentie via DG COMP geldt vooralsnog als een succes in het onafhankelijk maken van een politiek gevoelige taak. Aanvankelijk leek deze vormgeving ook succesvol onder Barroso met Commissaris Olli Rehn als ‘budget tsaar’. Echter, de komst van het team Juncker-Moscovici maakte duidelijk dat deze onafhankelijkheid botst op politieke ambities.

Ook komen halve vormen van op afstand zetten voor. Het toezicht op nationale begrotingen is geplaatst binnen het Secretariaat-Generaal, maar is deels ingevuld met vijf hoogleraren die elk ongeveer 12 dagen per jaar toegekend krijgen en dus sterk leunen op de data en analyses van de Commissie. Er is wel enige onafhankelijke expertise ingebracht, maar deze is ingekapseld in het Secretariaat-Generaal. Evenzo is het kwaliteitstoezicht op impact assessments binnen het Secretariaat-Generaal gehouden – wel met toevoeging van drie onafhankelijke experts, maar ook die zijn afhankelijk van het materiaal dat van de Commissie komt. Zij hebben niet de tijd of de middelen om zelf analyses uitvoeren om aangeleverde impact assessments te doorgronden.

Neem daarbij in ogenschouw dat EU *agencies* beperkt in aantal zijn (ongeveer 60<sup>26</sup>) en beperkt in onafhankelijkheid.<sup>27</sup> Dan ontstaat het beeld van een Europese Commissie die scheiding van taken afhoudt. Hiermee ontstaat ook het gevaar van contaminatie: haperend toezicht op nationale begrotingen en economische plannen geeft de Commissie als geheel een onbetrouwbare reputatie.<sup>28</sup> Rond de scheiding der machten botsen de Europese bestuursculturen in de Commissie en is een compromis ontstaan

---

25 Voor verwijzingen, zie A. Schout en A. Mijs 2015.

26 Vergelijk de ongeveer 250 vergelijkbare structuren in Nederland.

27 Schout 2018.

28 Naast allerlei discussies hierover in denktanks en de wetenschap (bijvoorbeeld Wyplosz 2018), zie ook de gekscherende column van Mathijs Bouwhuis ‘Italiaanse toestanden’ in het FD van 11 september 2019: <https://fd.nl/opinie/1316447/italiaanse-toestanden>.

dat vraagt om debat, ook in de lidstaten, over de eisen die aan het Europese bestuur (inclusief van de lidstaten zelf) gesteld moeten worden. Het argument dat onafhankelijke structuren leiden tot 'meer bureaucratie' is discutabel. Bureaucratie is nodig omdat er taken moeten worden uitgevoerd. De vraag is of er sprake is van een goede bureaucratie (transparant, subsidiair van opzet leunend op nationale structuren, werkend met de best-mogelijke informatie en met scheiding van onderbouwing en politieke keuzes).

Hierbij moet nog één overweging worden meegewogen. De notie van 'Brussels Bubble', een gevestigde term in de *eurospeak*<sup>29</sup>, slaat op de situatie dat EU-ambtenaren zijn geconcentreerd in Brussel en er een weerzin is tegen het eventueel moeten verhuizen naar Luxemburg of plaatsen nog verder weg van het beleidscentrum. Met de concentratie van EU-ambtenaren ontstaat ook een eigen referentiekader van Europese families, Europese scholen, nauwe onderlinge contacten inclusief – zoals een gesprekspartner het typeerde – langs de lijnen van de hockey- of voetbalvelden. Het op afstand plaatsen (ook letterlijk) kan de contacten met, en zichtbaarheid in, de lidstaten versterken.

---

29 <https://euobserver.com/opinion/127523>, <https://www.beout.be/2018/10/25/frans-timmermans-verlaat-je-bubble-praat-met-mensen-die-het-oneens-met-je-zijn/>.

# 3 Toetsingskader: Commissiehervormingen

## De organisatie van de Commissie als knelpunt

### De koers richting een legitimiteitscrisis

De interesse in de Commissie als organisatie kwam traag op gang. Het boek van de Brit David Coombes uit 1970 bleef lange tijd een uitzondering in Europese integratiestudies, welke vooral gingen over integratietheorieën en beleid (Coombes, 1970). Les Metcalfe, eveneens een Brit, geldt als een van de pioniers op het gebied van *European public management* met zijn artikel 'After '1992': Can the Commission manage Europe'. Achterstallig onderhoud van de organisatie, verergerd door het activisme van Jacques Delors, kwam pas naar buiten toen de mate van "mismanagement" (en zelfs nepotisme)<sup>30</sup> duidelijk werd. De Commissie Santer, die overigens hard bezig was met organisatievernieuwing, viel, en twee Commissies van Wijzen werden in het leven geroepen om de situatie in kaart te brengen. In die periode verschenen er wetenschappelijke artikelen met titels als 'The Credibility Crisis of Community Regulation' (Majone, 2002).

De onderontwikkelde organisatie speelde de Commissie op meer terreinen parten: gebrekkige interne coördinatie tussen Directoraten-Generaal, een onderontwikkeld instrumentarium omtrent beleidsonderbouwing, haperend intern en extern toezicht, tegenvallende kwaliteit van beleidsvoorstellen met onderling grote verschillen (bijvoorbeeld in de weging van maatschappelijke risico's), falend financieel management, onprofessioneel personeelsbeleid, geslotenheid zelfs in het contact tussen Directoraten-Generaal maar zeker ook voor de buitenwachten, een eenzijdig (juridisch) beleidsinstrumentarium, en onvoldoende oog voor extern management (capaciteitsopbouw in en tussen lidstaten) (Schön-Quinlivan 2011). Management van een nationaal departement is al ingewikkeld en gevoelig voor bestuurlijke trends, maar voor de Commissie komen daar de voor- en nadelen van de diverse Europese bestuurlijke culturen en het wakend oog van de lidstaten over de nationale topposities bij.

---

30 Committee of Independent Experts, First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, European Parliament, 15 maart 1999.

De Europese Commissie staat niet alleen bloot aan de veelheid van invloeden, ze opereert ook onder een glazen stolp. Daarbij, misschien is de tolerantie voor falend beleid nationaal groter dan op EU-niveau. Europese media, Europarlementariërs, nationale politici en belangengroepen kijken nauwgezet over de schouder van de Commissie mee. Een voorstel over hervulbare flesjes olijfolie kreeg veel aandacht omdat het bedoeld zou zijn om Zuid-Europese olijfolieproducenten kleine dure flesjes aan restaurants te laten leveren, wat tot kosten voor consumenten zou leiden. Zoiets spreekt aan en wordt groots uitgemeten in de media.<sup>31</sup> Gezien de gevoeligheden heeft de Commissie een uitgebreide communicatiedienst en houdt ze, onder andere via nationale vertegenwoordigingen van de Europese Unie, de vinger goed aan de nationale polsen ('ambassades'). Bij dit zoeken naar draagvlak botsen uiteraard de verschillen in waarden tussen lidstaten voortdurend. De meningsverschillen over olijfolieflesjes gingen bijvoorbeeld mede over de vraag of consumenten gediend zijn met erkende olijfolie (consumentenzekerheid), met lage kosten, en de vraag of dit een totaal onbelangrijk detail was waar de Commissie zich niet mee moest bemoeien. De *checks and balances* van de glazen stolp dwingen tot responsiviteit. Echter, aansprekende schandalen, schandaaltjes en onhandigheden trekken makkelijker de aandacht dan al dan niet afdoende voortgang op duurzaamheid of de brede vraag of Juncker een effectieve Commissiepresident was. In de glazen stolp doen incidenten het beter dan sluimerende trends.

### Richting professionalisering

Een sluimerende trend was de oorzaak van de val van de Commissie-Santer maar de aanleiding waren schandalen rond de Franse Commissaris Edith Cresson – voor haar voordracht vanuit Frankrijk al een zeer omstreden persoon. Zij had een mentaal ondersteunende tandheelkundige als persoonlijk assistent toegevoegd aan haar Kabinet. De oorzaken lagen in het post-Delors tijdperk echter dieper. Ambitieuze hervormingen zijn vervolgens doorgevoerd in het:

- Interne management (organisatie): Een meer op meritocratie gebaseerd personeelsbeleid (er kwam een puntensysteem als basis voor meer betrouwbare bevorderingen), strakker financieel management en boekhouding, het omvormen van de Kabinetten van de Commissarissen, *activity based management* (taken kregen menskracht en budgetten toegewezen), etc. Voor de betere boekhouding is tevens de controle opgezet rond de interne financiële waakhond OLAF (een 'Service Department' van de Commissie en werkzaam voor de Europese instellingen).
- Het verbeteren van de beleidsprocessen: onder de noemer van 'betere wetgeving' werden de beleidsprocessen opgezet rond een transparante beleidscyclus, inclusief voor aankondigingen doormiddel van *road maps*, (internet)consultaties, geïntegreerde

---

31 Zie bijvoorbeeld Nu.nl 'Brussel trekt voorstel over olijfolieflesjes terug', 23 mei 2013.



impact assessments gebaseerd op de best-beschikbare informatie en met een interne kwaliteitscontrole (*Regulatory Scrutiny Board*) en, nog enigszins in de kinderschoenen, ex-post evaluaties.<sup>32</sup>

- Een Europees instrumentarium ('European governance' of Europese sturingsmechanismen): o.a. open coördinatie en het creëren van zelfstandige agentschappen.<sup>33</sup> Na de wetgevingsstroom van Delors is onder Santer – en mede onder invloed van onder ander Nederlandse discussies over zachte sturingsinstrumenten – een begin gemaakt met het zoeken naar instrumenten die voor meer 'ownership' zou zorgen bij de lidstaten.

De professionalisering van organisatie en beleidsprocessen tot en met de Commissie Barroso gelden als zeer succesvol, helemaal gezien het feit de Commissie een zeer grote organisatie is en waar lidstaten graag hun posities bewaken.<sup>34</sup> Modernisering en hervormingen van organisatie, kwaliteit van de beleidsprocessen, en beleidsinstrumentarium gaan altijd door. Vragen die opkomen uit bovenstaande discussie voor het huidige tijdsgewricht betreffen onder andere (in willekeurige volgorde):

- De omvang van het College van Commissarissen is al jaren een discussiepunt. Nederland heeft gegolden als voorstander van een kleiner College. Het aantal Commissarissen stimuleert, zo is de gedachte, de neiging tot langere wensenlijstjes en bemoeilijkt interne coördinatie. Echter, lidstaten willen een nationale Commissaris, ook met het oog op 'ownership' in de lidstaten en herkenbaarheid van de Commissie in de nationale media. Het is bijvoorbeeld de vraag hoe vanuit Nederland gekeken zou worden naar een omstreden Commissie of Commissiebesluit als er geen Nederlander in zou zitten. Zou het idee van 'Brussel doet maar wat' versterkt worden? Een kleinere Commissie wekt ook de indruk van regeringsvorming en een stap richting de 'Ever Closer Union'. Mogelijk, met de geringere grip van de lidstaten, zal de verantwoording meer via het Europees Parlement gaan lopen. De situatie, of althans het beeld, zal ontstaan dat een kleiner College meer de handen vrij heeft voor 'echte' Europese belangen. Dat zal betekenen dat deze Europese belangen dan ook onder controle moeten staan van het EP. Daarbij moet bedacht worden dat grote landen die eventueel niet in het College komen waarschijnlijk makkelijker gehoord zullen worden in de Commissie dan een kleiner land zonder Commissaris. Overigens, goede beleidscoördinatie hoeft niet per se via een kleiner College maar kan ook door middel van goede beleidsprocedures die bewaakt worden door het Secretariaat-Generaal, dat daarin tevens de prioriteiten filtert en coördineert (mits het Secretariaat-Generaal functioneert).

---

32 Mastenbroek et al. 2016.

33 Europese Commissie (2001), *Europese governance - Een witboek*. COM(2001)428.

34 Bauer et al 2013; Jordan en Schout 2006.

- Het Secretariaat-Generaal is een van de onderdelen van de Commissie waar grote veranderingen hebben plaatsgevonden. Aanvankelijk had het Secretariaat-Generaal als coördinerend orgaan van de President een moeilijke positie in de nationaal-gekleurde politieke context van het College. Niet alleen had Delors zijn eigen kanalen binnen de organisatie, ook het werken met zware Commissarissen – soms zwaargewichten in hun eigen land, zoals de voormalige minister van Economische zaken uit Duitsland, Martin Bangemann – was een uitdaging. Vooral onder Barroso is het Secretariaat-Generaal in omvang en taken gegroeid, mede omdat de beleidsplanningscyclus is uitgebouwd en daarin de kwaliteitscontrole en de controle op geïntegreerd werken is opgenomen. Voor zover van buitenaf zichtbaar heeft het Secretariaat-Generaal onder Juncker een stap terug moeten zetten in het voordeel van het Kabinet van de President (een vorm van politisering). Dit heeft tot twijfel geleid over de betrouwbaarheid van de plannings- en interne controletaken van de Commissie. Of zoals verwoord door een expert: “Alles wat uit de handen van Selmayr komt, hoeft niet door de procedures.” De bestuurlijke drukte aan de top, inclusief (Uitvoerende) Vicepresidenten en Kabinetschefs, is waarschijnlijk geen makkelijk uitgangspunt voor de coördinerende rol van het Secretariaat-Generaal.
- Kabinetten zijn minder bekend in de Nederlandse bestuursstructuur. Hoewel vraagtekens geplaatst kunnen worden bij Kabinetten omdat zij een filter tussen DG's en de Commissarissen kunnen zijn, heeft een principiële discussie over Kabinetten geen zin. De functies van een Kabinet in de ondersteuning van de Commissarissen zijn divers en grotendeels 'horizontaal' met betrekking tot de voorbereiding van de brede beleidsagenda van het College van Commissarissen en in het onderhouden van externe contacten, inclusief brede beleidsafstemming met het 'eigen' land.<sup>35</sup> Elke maandag komen de *Chefs* bijeen om de vergadering van het College op woensdag voor te bereiden. Er is discussie mogelijk over verfijning van de inkleding van de Kabinetten, zodat de Kabinetten minder gekleurd worden vanuit de nationale achtergrond van de Commissaris. Concreet kan gedacht worden aan een toevoeging aan de *rules of procedure* van Kabinetten dat een Kabinetschef niet dezelfde nationaliteit mag bezitten als de Commissaris. De geest van bovenstaande hervormingen tendert richting professionalisering van de 'Europese' Commissie waarbij een Commissaris en een kabinetschef uit een ander land is te verwachten.
- Agentschappen werden rond het jaar 2000 gezien als belangrijk instrument om taken te verzelfstandigen. *Agencies* zijn echter vrij beperkt gebleven in aantal en bevoegdheden.

---

35 De recente benoeming van Diederik Samson tot kabinetschef van Frans Timmermans lijkt hiervan af te wijken door de keuze voor een thematisch profiel van de kabinetschef.

In de kern raken bovenstaande vragen aan de kwaliteit van beleidsprocessen, instrumentarium en inrichting van het College, en aan inhoudelijk en procedureel vertrouwen. Daarmee is het functioneren van de Commissie mede een nationale politieke aangelegenheid (vergelijkbaar met de Europese Centrale Bank (ECB) die uiteindelijk ook een nationale politieke aangelegenheid is<sup>36</sup>). Wel moet bedacht worden dat de organisatorische inrichting is voorbehouden aan de President van de Commissie (Zie artikel 17, lid 6 Verdrag betreffende de Europese Unie).

## De interinstitutionele balans: richting transgouvernementalisme?

De interinstitutionele balans gaat om de machtsverdeling tussen de lidstaten (de Raad) en de overige Europese instellingen. Box 3.1 geeft een samenvatting van enkele balansverschuivingen. De interinstitutionele balans is aan de ene kant continu in beweging: het Europees Parlement is gegroeid van 'Mickey Mouse parlement'<sup>37</sup> tot medewetgever, maar ook de taken van de Commissie zijn uitgebreid, en het gewicht van de President van de Commissie is toegenomen. De interinstitutionele balans is deels vastgelegd in de besluitvormingsprocedure, met voortdurende aanpassingen in 'de' communautaire methode (uitmondend in de 'gewone' wetgevingsprocedure). Ook informeel is de machtsbalans verschoven, bijvoorbeeld omdat de Commissie formeel het initiatiefrecht heeft, terwijl het met haar initiatieven juist inspeelt op verzoeken van buiten. Het valt te verdedigen dat de interinstitutionele balans verschoven is richting 'Brussel'. Waar de Commissie aanvankelijk geen rekening hoefde te houden met het EP en zich dus op de Raad kon richten, is dat nu, bijvoorbeeld in de aanloop naar een nieuwe Commissie, ondenkbaar. De relatie tussen EP en Commissie is, met gedeelde institutionele belangen, sterk gegroeid.

De machtsbalans is door toenemende heterogeniteit tussen lidstaten weg van de lidstaten verschoven, waardoor meningsverschillen en coördinatiekosten zijn opgelopen, en de rol van de Commissie als bemiddelaar is gegroeid.

Daarbij, de Commissie en het EP hebben een (grote) voorsprong ontwikkeld in beleidskennis. Voor lidstaten is het moeilijk om kosten en baten van nieuw beleid van de EU in te schatten. Een nationale ambtenaar legde uit dat zij wel enige kennis in huis hebben, maar dat uit de Brussel de rapporten van 60 pagina's of meer komen. Dit roept de vraag op welke positie de lidstaten willen behouden in de interinstitutionele balans.

---

36 De onafhankelijkheid van uitvoerende en bestuurlijke organisaties geldt alleen binnen de marges van de gestelde opdracht. Dynamische omgevingen kunnen ertoe leiden dat de marges politiek gaan knellen.

Dat is het moment dat de onafhankelijkheid – ook van de Commissiepresident of de ECB – is bereikt.

37 Priestley 2008; Schout 2018.

Aan de andere kant zijn er ook belangrijke constanten aan te wijzen in de interinstitutionele balans. Lidstaten weten doorgaans goed welke taken zij wel en niet willen afstaan. De EU is bijvoorbeeld nog steeds grotendeels gebaseerd op wetgeving omdat financiële overdrachten moeilijk zijn uit te leggen. Ook blijft soevereiniteitsoverdracht op tal van terreinen, variërend van de inrichting van de welvaartsstaat tot veiligheid en grensbewaking, – zoals dat heet – intergouvernementeel.

### **Van intergouvernementalisme naar transgouvernementalisme**

Kortom, het spanningsveld tussen supranationaal en intergouvernementeel bestuur is blijven bestaan. Toch is het onderscheid tussen supranationaal en intergouvernementeel achterhaald. 'Intergouvernementeel' is veelal niet klassiek intergouvernementeel. Door wantrouwen ten aanzien van de Commissie of onwil om soevereiniteit verder af te staan, organiseren lidstaten gevoelige taken in aparte structuren. Het banktoezicht is belegd bij de Europese Centrale Bank (ECB). Het noodfonds voor de euro is belegd in een apart orgaan in Luxemburg onder toezicht van de lidstaten: het *European Stability Mechanism* (ESM). De nieuw opgerichte arbeidsautoriteit (European Labour Authority) is een samenwerkingsverband tussen lidstaten. Ook op het gebied van defensie en buitenlandbeleid zijn aparte structuren opgezet buiten de Europese Commissie om. Met eigen structuren, gebouwen, besluitvormingsprocedures en leiderschap stijgt deze ontwikkeling uit boven het intergouvernementalisme. Bovendien is de Commissie toch vaak betrokken, bijvoorbeeld als wetgever – zo is het ESM is opgericht onder Europees recht. Europese samenwerking behelst meer dan de keuze tussen supranationaal of intergouvernementeel.

De Commissie is tegen het creëren van samenwerking buiten de Commissie om en pleit voor het bewaken van de eenheid van de Europese instellingen. Bijvoorbeeld, bij de Economische en Monetaire Unie (EMU) waarschuwt de Commissie voor “beslissingen uit het verleden” die de complexiteit en effectiviteit van de EMU schaden en die voor de burger “complex en ondoorzichtig” zijn.<sup>38</sup> Tegen de wens van een deel van de lidstaten blijft de Commissie vasthouden aan traditionele communautaire samenwerking.

Op terreinen die gevoelig liggen voor de lidstaten is er kennelijk wel de bereidheid om samenwerking te institutionaliseren, maar niet via de Europese Commissie. Dit roept ook vragen op over de verbindende leiderschapsstijl van de Commissie (zie hieronder). Transgouvernementalisme is een nieuw begrip. De vraag is of Nederland het transgouvernementalisme een pijler wil laten zijn in de Europese integratie/samenwerking, naast 'federalisme' (in de vorm van centralisatie) en zuiver intergouvernementalisme. Het is een breuk met de visie dat de Commissie de verdediger is van de Europese belangen of van de belangen van de kleinere lidstaten.

---

38 COM(2017)291 p.17.

Is de machtsbalans verschoven richting 'Brussel'? Ja, op sommige terreinen (zoals de interne markt, benoemingen); maar niet op alle (o.a. EMU, defensie, belastingen). Box 3.1 laat wel zien dat de ontwikkelingen bij de Europese instellingen sneller zijn verlopen, terwijl de Raad en de lidstaten ook deuken hebben opgelopen. De inschatting vereist *fingerspitzengefühl* maar het lijkt dat onder de streep de lidstaten het moeilijker hebben gekregen in de interinstitutionele balans (zie ook Box 4.1 hieronder over de politisering van de Commissie).

### Box 3.1 Stijgers en dalers in de interinstitutionele balans

	↑	↓
Commissie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename beleidsterreinen en gekwalificeerde meerderheidsbesluiten</li> <li>- Toename niet-juridische beleidstaken zoals controle op nationale welvaartsstaten via het Semester</li> <li>- Centrale kennis-macht</li> <li>- Toegenomen legitimiteit door toename in het belang van de EP-verkiezingen (Spitzenkandidaten hebben kennelijk ook grote indirecte invloed op de benoeming, met naast de President drie uitvoerende Vicepresidenten van de grote politieke families.</li> <li>- Toename legitimiteit door de Strategische agenda</li> <li>- Nauwe relaties met het EP</li> <li>- Kennelijk nauw verweven met de Frans-Duitse as</li> <li>- Elke periode van Europese integratie levert nieuwe uitdagingen waar de Commissie op in moet springen: van economische toezicht (eurocrisis) naar nu het zoeken naar antwoorden op externe onzekerheden en duurzame ontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergroting College door uitbreidingen</li> </ul>
Raad van Ministers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enige Raad die aan kracht gewonnen heeft: ECOFIN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Europese Raad wordt agenda-zetter en oplosser van grote politieke verschillen</li> <li>- In toenemende mate gedeelde positie met het EP</li> </ul>
Europese Raad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle over de strategische agenda (voor wat het waard is gezien de beperkte omvang en de vele compromissen)</li> <li>- Ultieme probleemoplosser</li> </ul>	

	↑	↓
Europees Parlement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitbreidingen beleidsterreinen</li> <li>- Toename gekwalificeerde meerderheidsbesluiten</li> <li>- Politieke invloed via Spitzenkandidatenprocedure of (zoals bij Von der Leyen) via afdingen politieke benoemingen in het College (balans tussen christendemocraten, sociaaldemocraten en liberalen: Von der Leyen/Dombrovskis, Timmermans, Vestager)</li> <li>- Sterke interne politieke organisatie, ondersteuning, planning en (redelijk homogeen) pro-EU. Ook de kennismacht van het EP is relatief groot in vergelijking met de lidstaten</li> <li>- Nauwe relaties met de Commissie</li> <li>- Hindermacht</li> <li>- Wint zo te zien op de lange termijn elk gevecht (van praatclub tot medewetgever)</li> </ul>	
Lidstaten (algemeen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe beleidsvelden buiten de Commissie (en EP) om: transgouvernementalisme</li> <li>- Lange traditie in het blokkeren van dossiers die overdrachten en soevereiniteitsoverdracht behelzen</li> <li>- Afhankelijk van de periode: de Frans-Duitse as</li> <li>- Door gedetailleerde wetgeving met hoge geharmoniseerde normen hebben lidstaten beleidsvrijheid verloren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderlinge verschillen zijn vergroot en verscherpt</li> <li>- Gehandicapt door zwaktes in lidstaten in alle fases van het beleidsproces</li> <li>- Afhankelijk van de periode: de Frans-Duitse as</li> <li>- Spitzenkandidaten make het voor landen waaruit een Spitzenkandidaat afkomstig is onmogelijk om zelf een Commissaris naar voren te schuiven</li> </ul>

## 4 Toetsingskader: Een zoektocht naar balans in leiderschap

Een aantal *critical cases*<sup>39</sup> levert handvatten voor een discussie over 'Juncker', waarbij bedacht moet worden dat elke Commissiepresident een *impossible job*<sup>40</sup> heeft. Juncker heeft bewezen de EU een warm hart toe te dragen en is niet bang geweest zijn nek uit te steken. Het achtergrondonderzoek naar de *critical cases* leidt tot de hypothese dat de ambities van Juncker zijn gestuit op de Raad. Deze conclusie is grotendeels in lijn met de ontwikkeling van Europese integratie over de afgelopen 60 jaar.<sup>41</sup> Bij ambitieuze onderwerpen waar het gaat om het afstaan van wezenlijke soevereiniteit, overdrachten of institutionele discussies stopt de medewerking van de Raad. Juncker leek overigens wel succesvol op evenzeer gevoelige onderwerpen, zoals, naar het zich laat aanzien, het meerjarige financiële kader, waar de Commissie kwam met verbindende voorstellen (de gulden middenweg). Een beoordeling van Juncker stuurt daarmee de blik richting 'leiderschapsstijl'.

Leiderschapsstijlen kunnen samengepakt worden in verschillende typeringen. Eén classificatie maakt het volgende onderscheid:<sup>42</sup>

- *Visionair leiderschap* (of *Transformational Leadership*) is gericht op het veranderen van doelen en waarden. Het gaat hier niet om het vinden van een gemiddelde uitkomst tussen de belangen of een laagst mogelijke uitkomst. Dit betreft het leiderschap dat zoekt naar nieuwe doelen op basis van langetermijnvisies die actoren moeten helpen los te weken van bestaande situaties. Het gaat om het transformeren van de waarden en verwachtingen. De ambitie is het doel.

---

39 Het verzoek van de Tweede Kamer om extra aandacht voor de periode Juncker roept de vraag op hoe – met welke bril of vanuit welk theoretisch kader – terug te kijken? Om een aanpak te vinden is op basis van een rondgang langs experts en aan de hand van mediaberichten een lijst gemaakt van 25 initiatieven van 'Juncker' die tot de categorieën 'ambitieuw' of 'gevoelig' behoren (zie Annex II). Het achtergrondonderzoek kan daarmee gezien worden als een aanzet tot een gevalstudie van critical cases.

40 <https://www.europeansources.info/record/an-impossible-job-the-presidents-of-the-european-commission-1958-2014/>.

41 Vergelijk Dinan 2004.

42 Schout en Vanhoonacker 2006.

- *Integrerend leiderschap* (of groepsgericht leiderschap) draait om de *honest broker* die uitgaat van bestaande belangen in de groep en om het creëren van een sfeer van vertrouwen zodat het groepsproces soepel verloopt. Het doel is een uitkomst; het proces is het middel.
- *Taakgericht leiderschap* (of functioneel leiderschap) draait om het vervullen van functies die nodig zijn in het groepsproces: plannen van meetings, zorgen dat de analyses klaarliggen, opletten dat afspraken worden opgevolgd, dat het technische voorzitterschap effectief, etc.

Deze leiderschapstijlen zijn complementair. Visionair leiderschap is sterk gebaat bij een prettige sfeer en een functionele – professionele – aanpak. Taakgericht leiderschap, net als integrerend leiderschap, is gebaat bij enige ambitie zodat actoren het gevoel hebben nuttig bezig te zijn.

Bezien vanuit Europese leiderschapsdiscussies kleeft er een paradox aan het Presidentschap van de Commissie zoals vastgelegd in het Verdrag ('motor van integratie'). Van het roulerend Voorzitterschap van de Raad wordt verwacht dat het zich opstelt als een *honest broker*, omdat de lidstaten anders de hakken in het zand zetten. Daarentegen wordt van de Commissie visionair leiderschap verwacht, terwijl het dezelfde lidstaten mee moet krijgen. Uiteraard moet bedacht worden dat uitdagingen waar grote druk achter zit een dwingendere opstelling vragen dan een situatie waar tijd en politieke verwachtingen minder een rol spelen.

## Van Hoge Autoriteit naar Europese Commissie. Van ambitie naar pragmatische samenwerking

De Europese Unie, en de rol van de Commissie daarbinnen, was van tevoren niet uit te tekenen. Uit een diversiteit aan integratie- en samenwerkingsprojecten, waaronder de Benelux, ontstonden uiteindelijk, na in 1952 de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS), in 1958 de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom. Het ambitieuze Franse plan van een politieke unie (toen: Europese Defensie Gemeenschap) liep vast op Nederland en uiteindelijk de eigen Franse tegenzin. Vanaf het begin bestond (grote) wrijving tussen ambities (politieke unie) van integratie versus meer pragmatische integratie op basis van samenwerking en economische meerwaarde. Belangrijk met het oog op leiderschapstijl en ambitie: het pragmatisme overwon en leidde tot de Europese Gemeenschap met een sterke economische inslag. Anders gezegd: al te grote ambities verloren. De *taal* bleef echter onverminderd ambitieus met termen als de 'Ever Closer Union' en 'integratie'.



Niets afdoend aan het belang van vrede en stabiliteit in de naoorlogse jaren speelden evenzeer harde nationale belangen. Achter integratie als vredesproject speelden, hoewel minder tot de verbeelding sprekende, machtsfactoren. Elk land had specifieke overlevingsdoelen om mee te doen met Europese integratie (Milward 1992; Anderson 2011). Nederland wilde niet uitgesloten worden en dat België – sowieso minder gehavend uit de oorlog gekomen – niet in een gunstigere positie zou komen te zitten tussen Duitsland en Frankrijk. Tegelijkertijd vreesde de regering gevangen te worden in een protectionistisch Europees blok terwijl de blik juist naar de wereld was gericht. Frankrijk wilde de geopolitieke relevantie veiligstellen. Italië hoopte aansluiting te vinden bij de moderne wereld. En Duitsland zocht erkenning. In hoofdlijnen spelen 60 jaar later nog dezelfde Europese zingevingsdiscussies. De stap van De Gaulle naar Macron of van Luns naar Rutte is op onderdelen minder groot dan de jaren ertussen doen vermoeden. De Commissie heeft van het begin af aan moeten schipperen tussen belangen, tradities, kansen en angsten om boten te missen.

De weerstanden van destijds spelen nog steeds: visionair leiderschap botst op belangen. Dit kan politiek verklaard worden (landen verschillen in doelen), maar weerstanden tegen verdiepte (politieke) integratie hebben ook een functionele grondslag gehad: de noodzaak tot verdiepte integratie is kennelijk niet echt overtuigend geweest. Voorstanders van verdieping van Europese integratie hebben met enige regelmaat de functionele onontkoombaarheid van verdiepte integratie aangetoond ('er komt oorlog', 'het licht gaat uit') maar de geschetste gevaren bleken bij later inzien mee te vallen (net als dat grote voorgespiegelde voordelen door onderlinge verschillen en belangen vaak minder groot bleken).

Een bekend voorbeeld uit de beginjaren van een doortastende aanpak was het plan van de Commissiepresident Hallstein om over te gaan op meerderheidsbesluiten bij zaken als graanprijzen. Hieruit ontstond de 'Empty Chair Crisis': de Fransen liepen van de vergadertafel ondanks dat ze Voorzitter van de Raad waren. Voorbeelden van te grote ambities die tot frustraties leidden zijn: Hallstein stelde zichzelf voor als een soort Premier van Europa, Delors sprak van een 'federatie', en Barroso nam het woord 'Empire' in de mond. De euro is na 'Maastricht' dan wel ingevoerd in 1991 (met een omweggetje door de vaststelling van een datum in de verre politieke toekomst: 1999) maar veroorzaakte daarna de nodige weerstanden, net als de *big-bang* uitbreiding in 2004.

## Delors – visionair met het tij mee

De beginjaren tot midden jaren zestig waren succesvol met de oprichting van de douane-unie. Echter, de vaart was er de volgende twintig jaar uit. Die veranderde met de Europese Akte (1986) waarmee gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming werd uitgebreid. 'Brussel' was daarmee klaar om een verdiepingsslag te maken – gesteund

door het sentiment dat Europa de aansluiting dreigde te verliezen met ontwikkelingen in Azië (toen: Japan) en de VS.

Het tij zat Delors mee en met politieke steun van alle lidstaten, inclusief van de Britse premier Margaret Thatcher persoonlijk, kon hij zijn talent voor activisme uitbuiten. Hoewel hij aanvankelijk overwoog om in te zetten op een sociaal Europa (ook een oude Europese ambitie met – afhankelijk van wie je het vraagt – weinig voortgang) of monetaire integratie, koos hij voor haalbaarheid en richtte zijn pijlen op het concept ‘interne markt’ met de einddatum van 1992. In deze succesjaren zijn Duitsland en Frankrijk begonnen met het evenzeer succesvolle Schengen-project waardoor grenzen tussen lidstaten nog verder verdampten. Daarbij, in het kielzog van het enorme politieke succes van de interne markt, is ook met het Verdrag van Maastricht begonnen met monetaire integratie.

Uit deze jaren zijn vier conclusies relevant:

- Grote ambities zijn mogelijk, mits het doel erachter gedeeld wordt.
- Delors heeft de Commissie als organisatie overladen. Regelmatige toetsing van bestuurlijke capaciteiten in relatie tot aangegane ambities is voor elke organisatie essentieel.
- Er is weinig oog geweest voor bestuurlijke vereisten in en tussen de lidstaten (netwerken). Een dosis naïviteit speelde verder mee. Bij de euro werd ervan uitgegaan dat via bijvoorbeeld marktwerking en rentestanden lidstaten als vanzelf zouden convergeren.
- De projecten die in deze periode zijn aangegaan hebben grote – deels onvoorziene, deels bewust onderschatte – effecten gehad. Het vrij verkeer van personen had invloed op interne en externe migratiestromen. De interne markt, het liberaliseren van kapitaalstromen en de introductie van de euro droegen bij tot de onderlinge vervlechtingen die de eurocrisis typeerden. Aan *cold thinking over hot issues* heeft het op cruciale momenten ontbroken. Heeft de motor van integratie hier steken laten vallen? En hebben Parlementen de stuwkracht van de motor onvoldoende gecontroleerd?

Delors was als visionair leider effectief op de interne markt, maar had weinig oog voor functioneel leiderschap (het handwerk van elk management). Van de Commissie als hoedster van de Verdragen en toezichthouder mag veel meer oog verwacht worden voor de praktische haalbaarheid van beleid en voor de voorwaarden voor effectiviteit. Te grote sprongen vooruit hebben daarna vaker plaatsgehad, met vergelijkbare gevolgen.

## Van Santer via Prodi naar Barroso: Organisatorische ontwikkeling en professionalisering

Commissiepresident Jacques Santer (President van 1995 tot 1999) moest door de perikelen onder zijn voorganger rust brengen en de organisatie hervormen. Het motto van Santer was *doing less, but doing better*. Hoewel zijn Commissie viel over de gevolgen van de overspannen Commissie, legde Santer wel de basis voor interne hervormingen in het financiële management en personeelsbeleid met programma's zoals SEM 2000, MAP 2000 en DECODE, die zijn opvolger Romano Prodi met Commissaris Neil Kinnock, zouden doorvoeren. Ook is in deze periode een serieus begin gemaakt met het op afstand zetten van taken in Europese agentschappen.

Het aftreden van de Commissie Santer was een kantelpunt in de geschiedenis van de Commissie in de relatie met het EP. Maar ook kwam het belang van goed management ('input legitimiteit') pijnlijk in beeld als voorwaarde voor vertrouwen in EU-beleid ('output legitimiteit'). Kinnock's hervormingsplannen zetten de lijn in naar (positieve) bureaucratisering met het vaststellen van interne regels en *rules of procedure*. Net als onder Santer lag de focus op het functionele leiderschap: het op orde krijgen van werkprocessen.

Commissievoorzitter José Manuel Barroso (voorzitter van 2004 tot 2014) zette de lijn door van professionalisering en vernieuwing – weer onder het motto *less but better*. Barroso speelde handig in de op de recente uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten door te erkennen dat het managen van de Commissie onmogelijk was zonder een bepaalde mate van centralisering van de macht en organisatorische stroomlijning. Hij versterkte het Secretariaat-Generaal door de nadruk te leggen op 'betere wetgeving' (lees: onderbouwing en planning). De planning van nieuw beleid en de kwaliteit van de voorstellen moesten door het SG worden goedgekeurd, waardoor de Commissievoorzitter meer grip kreeg op de beleidsagenda. Tevens hervormde hij de cultuur in de organisatie door veel nadruk te leggen op geïntegreerd werken, door het afbreken van de muren tussen DG's ('fiefdoms'), en door nationale invloeden in de organisatie terug te dringen door onder meer roulatie aan de top van de Commissie in te stellen, door de Kabinetten van Commissarissen te verkleinen en door regels te stellen aan het aantal Kabinetsmedewerkers uit hetzelfde land als de Commissaris.

Barroso erkende tegelijkertijd dat het een essentiële taak was voor de Commissie om haar beleid goed te communiceren naar de 25 lidstaten, en voerde naar Amerikaans voorbeeld de 'State of the Union' in. Het uitblijven van een activistische beleidsagenda (mede door de behoedzame positie die Barroso telkens koos in relatie tot de posities van de lidstaten) in combinatie met de organisatorische professionalisering en controle over de organisatie typeren de twee Commissies Barroso. Echter, ondanks de structurering van de organisatie was Barroso kennelijk zelf gesteld op informele relaties

(ook genoemd: zijn ‘mediterrane’ manier van werken). Elke geschiedschrijving blijft een kwestie van de afweging van balansen.

De leiderschapsstijl van Barroso is het best te typeren als functionalistisch: de organisatie professionaliseerde. Hem werd gebrek aan visionair leiderschap sterk verweten omdat de Commissievoorstellen weinig lijn lieten zien. Het motto van Juncker (*big on big, small on small*) is dan ook een kritiek op Barroso. Dit onderstreept het belang om goed na te denken over de politieke ambitie: geen visie is ook niet goed. Maar de reactie van *big on big* bleek onder Juncker misschien ook niet erg succesvol.

## Juncker: terug naar een politieke Commissie

Jean-Claude Juncker (President van 2014 tot 2019) werd gekenmerkt door visies met een groots opgezette dialoog over verdieping van Europese integratie in het hart van zijn voorzitterschap. Hij kondigde zich ook aan als leider van een “zeer” politieke Commissie en hij presenteerde zijn Commissie als “last chance Commission” die de bevolking de Europese meerwaarde zou leveren. De Raad verlangde focus, en legde hem het eerdergenoemde motto *big on big, small on small* op. Zijn karakter en Europese ervaring, maar ook zijn legitimering als Spitzenkandidaat en de voorhanden Strategische Agenda creëerden hoge verwachtingen. Met *big on big* heeft de Commissie Juncker zich ook ingespannen goed te luisteren naar zorgen en wensen van de lidstaten. Dit bleek ook uit de gevoerde achtergrondgesprekken en is te zien in de aandacht voor consultaties in de impact assessments.

Onder Juncker kwam de professionalisering die plaatsvond onder Barroso deels in een ander licht te staan of simpelweg in de knel. Uit diverse achtergrondgesprekken komt onverholen naar voren dat de Commissiepresident en zijn Kabinetschef en latere Secretaris-Generaal, Martin Selmayr, een grote invloed hadden op beleidsvoorstellen, wat de poortwachtersfunctie van het Secretariaat-Generaal bemoeilijkte. De politisering van de Commissie onder Juncker (zie Box 4.1) kan jaren van bouwen aan de functionele betrouwbaarheid van de Commissie tenietdoen.

Het politieke profiel van de Commissie leidde ook tot vragen omtrent de zorgvuldigheid van impact assessments en ex-post evaluaties. Nederland heeft onder andere via ministers Timmermans en Kamp, samen met andere lidstaten, gepleit voor het op afstand plaatsen van de kwaliteitstoetsing (vergelijk ook de positionering van het Adviescollege Toetsing Regeldruk in Nederland).<sup>43</sup> Daarnaast zou de Europese Rekenkamer uitgebreid kunnen worden met het oog op ex-postevaluaties.

---

43 Fiche: Mededeling Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten, Kamerstuk, 11-09-2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-1896.html>. Like minded paper on priorities in the area of better regulation, 1 April 2015.

Juncker heeft gekozen voor een visionaire leiderschapsstijl. Dit heeft op de grote vraagstukken geleid tot toegenomen spanningen tussen de lidstaten (met o.a. Oost-Europa over rechtsstatelijkheid en milieu, en met Noordelijke landen over de EMU). De ambities van Juncker werden deels geblokkeerd door de lidstaten. Lidstaten begonnen met het trekken van rode lijnen. Terecht of niet, kleine lidstaten voelden zich achtergesteld in de aandacht die Juncker had voor Frankrijk en Duitsland.

Een eerste analyse van de resultaten (Annex III) laat zien dat Juncker veel successen heeft geboekt, bijvoorbeeld met *small on small*, maar dat Juncker op het vlak van visionaire voorstellen botste op de lidstaten. Uit de Annex kunnen drie metathema's worden gedistilleerd die (opnieuw) hebben geleid tot spanningen tussen de lidstaten en de Commissie. Lidstaten verzetten zich tegen de voorstellen die betrekking hebben op 1) solidariteit (het delen van kosten en risico's, het herplaatsen van vluchtelingen), 2) diepere integratie waar soevereiniteit in het geding is (bijvoorbeeld in belastingen, EMU, asiel en migratie, en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid), en 3) institutionele hervormingen of discussies daarover (discussies over 'de toekomst van de EU' en over uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming). Deze weerstanden hebben al een lange geschiedenis met vergelijkbare uitkomsten tot gevolg. De gulden middenweg die Juncker zocht bij het meerjarige budget lijkt succesvoller te zijn geweest.

Visionair leiderschap creëert oppositie. Vandaar dat van het roulerend voorzitterschap vooral de rol van *honest broker* wordt verwacht omdat anders geen compromissen gevonden worden. De verwachtingen van het leiderschap zijn laag voor het roulerende voorzitterschap maar hoog voor de Commissie, hoewel het uiteindelijk ook voor de Commissie van belang is compromissen tot stand te brengen. De Raad is overigens zelf debet aan de hoge ambities van de Commissie: de Strategische Agenda neigt naar mooie vergezichten die de Raad vervolgens niet goedkeurt als de initiatieven eenmaal op tafel liggen (zie Box 4.2: Vaagheid in de Strategische Agenda).

#### Box 4.1 Enkele elementen van politisering onder Juncker

- Spitzenkandidatensysteem
- Ambitieuze, ambigue Strategische Agenda vanuit de Raad
- Het politieke karakter van Juncker, inclusief zijn jarenlange betrokkenheid bij het verdiepen van de EMU
- De aansturing vanuit het (politieke) Kabinet in plaats van via het Secretariaat-Generaal
- In *impact assessments* meer aandacht voor consultaties
- Big-on-big vertrekpunt legt het ambitieniveau hoog op onderwerpen als EMU en grensbewaking
- Voortbouwend op een meer politieke manier van toezicht

#### Box 4.2 Vaagheid in de Strategische Agenda

De Europese Raadsconclusies van 27 juni 2014 leveren de vijf punten van de Strategische Agenda. Commissiepresident Juncker vertaalt deze vervolgens in zijn eigen tienpuntenplan. Eén van de punten van de Europese Raad betreft de gevoelige en de destijds sterk in ontwikkeling zijnde EMU. In totaal gaat het om 46 woorden. Deze laten de compromissen tussen Noord (*resilience*, convergentie) en Zuid (groei, solidariteit) goed zien. Daarnaast staan er woorden in waar weinigen over zullen vallen, zoals *'stronger'*, *'transparency'* en *'openness'*.

***"make the Economic and Monetary Union a more solid and resilient factor of stability and growth: with stronger euro area governance and stronger economic policy coordination, convergence and solidarity, while respecting the integrity of the internal market and preserving transparency and openness towards non-euro EU countries."***<sup>44</sup>

---

44 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2079%202014%20INIT>.

### Box 4.3 Een ambitie van de Commissie: ‘de uitvoerende macht’

De mate waarin de Commissie een regering is met ministeries is een wederkerend onderwerp in institutionele discussies. Dit klinkt ook door in uitlatingen van een aantal oud-Commissiepresidenten en in vergelijkingen met de Verenigde Staten (met bijvoorbeeld een *State of the Union* en een *executive*).

Het is de ambitie van de Commissie om de uitvoerende macht te zijn. Dit valt ook te lezen op de muren in de Commissie, zoals hieronder in het Duits in het Charlemagne-gebouw in Brussel: *die Exekutive*. Echter, de uitvoerende macht is verdeeld tussen lidstaten, EU-instellingen en in toenemende mate ook transgouvernementele instellingen.

Het is ook de vraag of de Commissie ‘de’ uitvoerende macht moet willen zijn. De voorstelling van de Commissie als uitvoerende macht impliceert een grote verschuiving in de interinstitutionele balans met een grote rol voor het EP en een kleine rol voor lidstaten. Het onderstreept ook de gevoeligheid van de Commissie ten aanzien van de trend richting transgouvernementalisme.



Foto: Adriaan Schout, Januari 2018.

## 5 Trends, knelpunten en balansen

De Europese Commissie is een spil in Europese beleidsprocessen, van beleidsinitiatie tot handhaving en ex-post evaluaties van beleid. De spilfunctie reikt echter verder. Als gevolg van haar centrale positie heeft de Commissie een belangrijke voorsprong op de meeste – zo niet alle – lidstaten in kennis en expertise. Daarbij heeft het een substantieel apparaat van 32.000 ambtenaren dat zich concentreert op EU-beleid, terwijl nationale ministeries lopende EU-zaken veelal doen naast hun nationale taken. De Commissie is in veel opzichten ook superieur ten opzicht van de lidstaten als het aankomt op beleidsprocessen in de vorm van geïntegreerde impact assessments, ex-post evaluaties en planning van beleidsprocessen. De centrale positie en de superioriteit scheppen verplichtingen in termen van politieke controle. De vraag die dit onderzoek oproept is of de functies en taken van de Commissie juist zijn ingebed om de procedures ook te laten werken zodat kwaliteit, transparantie en controle gegarandeerd zijn. Twijfel hierover leidt tot indrukken dat deze publieke organisatie haar informatiepositie strategisch gebruikt om beleidsdoelen te definiëren, te onderbouwen en te evalueren.

In de discussie omtrent de ontwikkeling en het functioneren van de Commissie zijn een aantal rode draden te ontwaren:

- 1) *De Commissie is ambitieus*, mede door de Verdragen maar ook door de druk vanuit Brussel en vanuit de lidstaten. De Commissie, gesteund door het Europees Parlement, koestert hoge ambities en de lidstaten legitimeren die ambities, bijvoorbeeld via allerlei verzoeken en via de ambigue Strategische Agenda. Echter, de lidstaten neigen tot het blokkeren van de ambities als het op concrete voorstellen aankomt. Al zestig jaar lopen grote Europese ambities vast op de wens van lidstaten (als collectief) om zuinig om te springen met solidariteit, financiële verplichtingen, en overdracht van soevereiniteit.

Dit roept vragen op over de balans tussen ambitieniveau van de Commissie en draagvlak.

- 2) De aan ambitie gebonden neiging tot visionaire *leiderschapsstijl* van Commissie-presidenten heeft een beperkte waarde in de Europese context die gekenmerkt wordt door belangenverschillen en zwakke overheden.



Een discussie is gewenst over de balans tussen *visionair* leiderschap (gericht op veranderingen), *groepsgericht* leiderschap (het zoeken naar compromissen vooropstellen) en *functioneel* leiderschap (het professioneel, transparant en betrouwbaar uitvoeren van taken).

- 3) Organisaties tellen. De organisatie van de Commissie, de kwaliteiten van de lidstaten, het belang van goed functionerende netwerken, de keuzes voor het op afstand plaatsen van taken, etc. bepalen de input- en de outputlegitimiteit van de Commissie. Daarbij valt op dat het *externe management* onvoldoende is in relatie tot de zwaktes van lidstaten en zwak ontwikkelde netwerken. Met zwakke lidstaten ontstaat *integratie door verzuim*: de EU moet inspringen waar lidstaten het laten afweten.

Een discussie is gewenst omtrent de balans tussen de *beleidstaak* van de motor van integratie en de *managementtaak* die ook hoort bij de motor van integratie om te garanderen dat het beleid realistisch is in relatie tot de kwaliteit van het openbaar bestuur in de lidstaten.

- 4) De organisatie van de beleidsprocessen in de Commissie is doorgaans goed. De elementen zijn aanwezig, maar de samenhang en aansturing verdient aandacht. Box 2.2 geeft de stappen in het beleidsvormingsproces weer. Daaruit blijkt dat er inhoudelijke/technocratische beleidstaken zijn die om onafhankelijkheid vragen en taken die politieke afwegingen betreffen.

De discussie omtrent *het op afstand plaatsen van taken* speelt al decennia. Een discussie is nodig over het eventueel afstoten van taken met het oog op zaken als betrouwbaarheid en contaminatie, maar ook met het oog op de totale omvang van de Commissie als organisatie en de concentratie op Brussel als vestigingsplaats ('hoofdstad van Europa'). De *balans tussen binnen en buiten* verdient mogelijk herijking. In het rapport zijn een aantal taken aan de orde gekomen, maar de voorbeelden zijn ongetwijfeld niet uitputtend.

Als controles op impact assessments en als ex-post evaluaties op afstand komen (bijvoorbeeld door een extern impact assessment beoordelingsbureau en door de Europese Rekenkamer meer bevoegdheden en middelen te geven in samenhang met het gebruik van het netwerk van nationale rekenkamers), dan zal het vertrouwen in de kwaliteit van onderbouwingen en ex-post evaluaties waarschijnlijk toenemen en de twijfel die in veel achtergrondgesprekken is doorgeschemerd minder grond hebben.

- 5) De aandacht voor beleidsvorming en politieke keuzes heeft de aandacht afgeleid van het onderbouwen en evalueren van beleid en van *het in kaart brengen van gevolgen*. Naast *knellende gevolgen* van bijvoorbeeld het wegvallen van

binnengrenzen, de uitbreidingen, en de euro zien we dat marktwerking een neiging heeft tot *meer harmonisatie met hogere beschermingsniveaus* en dus met minder beleidsvrijheid. Van de motor van integratie mag meer verwacht worden in termen van het expliciteren van gevolgen, het bewaken van trends, en het formuleren van vereisten aan het openbaar bestuur. De onverwachtse gevolgen van bijvoorbeeld de EMU of van de onduidelijkheid in het Verdrag van Lissabon die leidde tot het Spitzenkandidatenproces met vervolgens een heropleving van de discussie over transnationale lijsten, onderstrepen dat ook meer mag worden verwacht van de lidstaten in het doordenken van gevolgen. Zo kan een beeld ontstaan van bewuste halve maatregelen die uiteindelijk dwingen tot verdere integratie.

Naast voorwaarden voor effectief beleid in termen van vereiste capaciteiten lijkt meer aandacht nodig voor scenario's omtrent consequenties.

- 6) De organisaties van het College neigt naar *bestuurlijke drukte* (inclusief Kabinetschefs, aantal en soorten Vicepresidenten en overlappende hiërarchieën, en een Secretaris-Generaal). Dit roept de vraag op of er in toenemende mate een hiërarchie ontstaat tussen Commissarissen, Vicepresident en een kern-College (President en drie 'uitvoerende' Vicepresidenten). Daarbij lijkt het EP recent invloed gewonnen te hebben met de inkleuring van het kern-College met de drie uitvoerende Vicepresidenten, hetgeen invloed zal hebben op onafhankelijkheid van de Commissie (het EP hoeft niet gezien te worden als de enige representant van 'het' Europese belang).

De balans aan de top vraagt om aandacht en verduidelijking.

- 7) Binnen het College is speciale aandacht nodig voor de President en voor het Secretariaat-Generaal. Er is een sluipend proces aan de gang van het 'kleiner' maken van het College. Dit gebeurt niet door het aantal Commissarissen te verminderen, maar door een hiërarchie aan te brengen waarbij het opvalt de President minder een *primus inter pares* is geworden en er een neiging richting 'super-Commissarissen' ontstaat. Naast de juridische vraag over de wenselijkheid van de ontwikkeling weg van een College van gelijken, lijkt ook een discussie mogelijk over de toegang tot de besluitvorming: is die – in de praktijk – nog hetzelfde voor elke Commissaris? Hier speelt ook de vraag hoe ernstig het probleem van de effectiviteit van een groter College is – en of een sterk Secretariaat-Generaal niet veel coördinatieproblemen kan oplossen, inclusief de bewaking van de prioriteiten.
- 8) Het valt op dat de rol van het *Secretariaat-Generaal* regelmatig terugkomt. In de bestuurlijke drukte aan de top, en in relatie tot een goede afstemming tussen Commissarissen, is ook aandacht nodig voor de verschuivende invullingen van het Secretariaat-Generaal. Kabinetschefs, (uitvoerende) Vicepresidenten en een bevlogen President kunnen de betrouwbaarheid van Commissie aantasten.

Het Secretariaat lijkt bij uitstek de plek waar de bureaucratie in de positieve zin van het woord, verankerd ligt in termen van agenda-bewaking, zorgvuldigheid van procedures, en transparantie.

Een discussie is mogelijk over een model waarbij de President, ondersteund door het Secretariaat-Generaal, het voltallige College voorziet als *primus inter pares*, waarbij één van zijn taken is te zorgen dat het Secretariaat-Generaal de beleidsprocessen kan bewaken. Dit staat los van het feit dat er taken van het Secretariaat op afstand geplaatst zouden kunnen worden.

- 9) De communautaire methode verschuift richting transgouvernementalisme op terreinen waar lidstaten waken voor overdrachten en bezorgd zijn over soevereiniteit (en nationale verantwoording). Hierbij heeft de Commissie ook belangrijke rollen, maar minder dan onder de communautaire methode. Transgouvernementalisme toont dat lidstaten ook op gevoelige terreinen verder gaan met de 'Ever Closer Union', maar de Commissie hier niet aan het roer vertrouwen.

Een discussie met de Commissie is nodig over de vraag of transgouvernementalisme een blijvende samenwerkingsmethode kan zijn, en op welke beleidsterreinen.

- 10) Ondanks een zekere verschuiving richting transgouvernementalisme is de vraag wel *wat de positie van de lidstaten zal blijven* als de kennisvoorsprong van de Commissie en het EP groeit. Deze voorsprong draagt ook bij tot integratie bij verzuim. Als lidstaten onvoldoende investeren in hun Europese beleidscontrole, groeit het belang van 'Brussel' vanzelf. In dit licht moet ook de groeiende band tussen EP en Commissie worden meegewogen, omdat ook het EP de laatste jaren veel geïnvesteerd heeft in beleidsondersteuning – bijvoorbeeld om rapporten te schrijven en om Commissie-*assessments* te beoordelen. De positie van de lidstaten in de interinstitutionele balans is niet gegarandeerd.

Het zou interessant zijn om te horen hoe lidstaten en de Commissie aankijken tegen deze mogelijk verschuiving in de machtsbalans als gevolg van de benodigde kennis om effectief mee te draaien in Europese beleidsprocessen.

## Afsluitende overwegingen

- 1) Deze punten roepen de vraag op of de balansen kloppen tussen:
- Ambities, leiderschapsstijlen en organisatorische capaciteiten,
  - Intern management van de Commissie en haar externe managementrol,
  - Politisering en de technocratische taken van onderbouwing tot toezicht,
  - Presidentialisering en het karakter van een College waarin alle Commissarissen gelijkwaardig zijn,

- Supranationale en transgouvernementele samenwerking; integratie en samenwerking,
  - Harmonisatie met zoveel mogelijk ruimte voor nationale beleidsvrijheid,
  - Macht, machtsspreiding en gedeelde macht,
  - Voorlichting en zingeving.
- 2) Een balans is geen compromis maar duidt op 'het beste van beide' (differentiatie én integratie).<sup>45</sup> Kortom, het gaat niet om het vinden van gulden middenwegen maar om het combineren van én goede onderbouwingen én goede politieke afwegingen, én goed interne management én goed extern management, etc.
- 3) Organisatiekunde leert dat grote organisaties hun omgeving willen beheersen (het onder controle krijgen van externe onzekerheden).<sup>46</sup> Een organisatie met superieure informatie, met een mogelijk meer dan gemiddelde ambitie ten aanzien van doelen, met goede netwerken, en met een goede externe communicatie inclusief pogingen tot zingeving kan neigen tot een zekere geslotenheid, bijvoorbeeld in de vorm van een tunnelvisie richting de bepaalde doelen en het openstaan voor alternatieve ontwikkelingen. De invoering van de euro is daar een voorbeeld van, net als de wederkerende hervormingsdiscussies die in Brussel plaatsvinden die vooral over verdieping gaan. Het alles in één hand willen houden lijkt ook bij deze geslotenheid te behoren. Een grote organisatie kan haar eigen werkelijkheden proberen te scheppen. Ook hierom is een discussie over de scheiding van taken gewenst.

Mogelijk speelt dit ook in de aanpak van de Brexit. Brexit heeft de Commissie gestimuleerd om een discussie over verdieping van Europese integratie op te starten (op 30 maart 2019; de symbolische dag om door te pakken op de eerste dag na het vertrek van de onwillige Britten). Dit leidde uiteindelijk tot de vastgelopen Europese top in het Roemeense Sibiu, waar regeringsleiders opnieuw verdiepingen van integratie afzwakten (kennelijk waren de Britten niet de enige die dwarslagen rond het thema hervormingen). Echter, de Commissie heeft weinig gedaan om de weerstanden van de Britten tegen integratie te koppelen aan de verdeeldheid die ook herkenbaar is in andere landen<sup>47</sup>, en blijft ondertussen inzetten op verdiepte integratie.<sup>48</sup> Toch toont bovenstaande analyse dat niet alleen de Britten met voorstellen voor veranderingen hoeven te komen. Ook in de EU is het nodige te bespreken: de mate van harmonisatie en de afname van beleidsvrijheid, de verschuiving in de interinstitutionele balans,

---

45 Zie Lawrence and Lorsch 1967.

46 Aldrich 1979.

47 Zie bijvoorbeeld: Speech by Michel Barnier at the College of Europe in Natolin, "Europe after Brexit", 29 March 2019.

48 Bogaers en Cuyvers 2019.

de opkomst van transgouvernementalisme, alternatieve vormen van de 'Ever Closer Union', de presidentialisering van de Commissie, scheiding van taken, etc. Of het Brexit-parcours er nu anders had uitgezien als deze onderwerpen serieus geagendeerd zouden zijn is niet voor hier. Feit is wel dat de Britse relatie na de eventuele Brexit blijft raken aan zaken als erkenning voor alternatieve vormen van Europese samenwerking en harmonisatie zodat ook in dit opzicht een eventuele hervormingsagenda van de Commissie relevant blijft.

- 4) Elk land let op de topbenoemingen bij de Europese Commissie en heeft invloed op aanstellingen. Het zou een overweging kunnen zijn om, gezamenlijk met landen met vergelijkbare Europees visies, bij benoemingen in Brussel niet alleen te letten op het aantal ambtenaren uit Nederland en vergelijkbare landen, maar ook op het Europese profiel dat de kandidaten koesteren.
- 5) De Verdragen zouden meer duidelijkheid kunnen geven, bijvoorbeeld omtrent de doelen en de positie van de Commissie als motor van integratie, of de verduidelijking dat het nauwere verbond tussen de Europese lidstaten ook via transgouvernementalisme kan verlopen. Ambigüiteiten zullen echter blijven bestaan in de functie- en taakomschrijvingen en in de doelen. De keuzes omtrent de balansen vragen daarom vooral politiek toezicht – ook van nationale parlementen.

# Literatuurlijst

- Aldrich, H.E. (1979) *Organizations and environments*, Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Ban, C. (2013) *Management and culture in an enlarged European Commission: from diversity to unity?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bauer, M. W. (2007) 'The politics of reforming the European Commission administration', *Management Reforms in International Organizations*, 51-71.
- Bauer et al. (2018) *The European Commission in Turbulent Times*, Nomos.
- Becker, S., M. Bauer, W., S. Connolly, & H. Kassim (2016) 'The Commission: boxed in and constrained, but still an engine of integration', *West European Politics*, 39:5, 1011-1031.
- Bickerton, C. J., D. Hodson & U. Puetter (2015) 'The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era', *Journal of Common Market Studies*, 53:4, 703-722.
- Bürgin, A. (2018) Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms, *Journal of Common Market Studies*, 56: 4, 837-853.
- Cini, M. (2000) *Organizational culture and reform: The case of the European Commission under Jacques Santer*, EUI Working Paper RSC.
- Cini, M. (2005) 'Pragmatism prevails: Barroso's European Commission', Chatham House European Programme Briefing Paper.
- Cini, M. (2008) 'Political leadership in the European commission: the Santer and Prodi Commissions, 1995-2005' *Leaderless Europe*, 113-130.
- Coombes, D. L. (1970) *Politics and bureaucracy in the European Community*, Sydney: Allen & Unwin.
- Davies, N. (2015) *Europe. A History*, Londen: Pimlico.
- Dinan, D. (2010) 'Institutions and Governance: A new treaty, a newly elected parliament and a new Commission' *Journal of Common Market Studies*, 48, 95-118.
- Dinan, D. (2016) 'Governance and institutions: A more political commission' *Journal of Common Market Studies*, 54, 101-116.
- Ellinas, A., E. Suleiman (2008) 'Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization' *Journal of European Public Policy*, 15:5: 708-725.
- Endo, K. (1999) *The presidency of the European Commission under Jacques Delors: The politics of shared leadership*, Springer.
- Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe & A. Schout (2000) *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Maastricht: European Institute of Public Administration. Ook gepubliceerd als: Brussels: Commission's Governance. Report written for the Commission's Forward Studies Unit as part of the 'testament' of the Santer Commission.
- Harst, J. van der, G. Voerman (2015) 'Naar verdeel en heers. De presidentialisering van de Europese Commissie', *Internationale Spectator*, 69:3.
- Ivan, P. (2017) *The Juncker Commission past midterm: Does the new setup work?*, European Policy Centre Discussion Paper.

- Jones, E., R. D. Keleman, S. Meunier (2015) 'Failing Forward? The Eurocrisis and the Incomplete Nature of European Integration', *Comparative Political Studies* 49:7, 1010-1034.
- Kassim, H. J. Peterson, M. Bauer, S. Connolly, R. Dehousse, L. Hooghe, A. Thompson (2013). *The European Commission of the Twenty-First Century*, OUP Oxford.
- Kassim, H., S. Connolly, R. Dehousse, O. Rozenberg, S. Bendjaballah (2017) 'Managing the house: the Presidency, agenda control and policy activism in the European Commission', *Journal of European Public Policy*, 24:5, 653-674.
- Kassim, H. (2017) 'What's new? A first appraisal of the Juncker Commission', *European Political Science*, 16, 14-33.
- Kassim, H. (2019), Research briefing 2: 'The 'political Commission' and the 'new ways of working'. The views of European Commission staff' (<https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission/briefings>)
- Katzenstein, P. J. (2003) Small states and small states revisited. *New political economy*, 8(1), 9-30.
- Kinnock, N. (2004) 'Reforming the European Commission: Organisational Challenges and Advances.' *Public Policy and Administration*, 19:3, 7-12.
- Lawrence, P.R., J.W. Lorsch (1967) *Organization and environment; managing differentiation and integration*, Boston: Harvard Business School Press.
- Mastenbroek, E., S. van Voorst, A. Meuwese (2016) 'Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission', *Journal of European Public Policy*, 23:9, 1329-1348.
- Mastenbroek, E., S. van Voorst (2017), 'Fit for purpose? Scrutinizing the EU's system for ex-post evaluation?', <https://eulawenforcement.com/?p=477>.
- Metcalf, L. (2000) 'Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?', *Journal of Common Market Studies*, 38:5, 817-41.
- Milward, A. (1992) *The European rescue of the nation state*, Routledge.
- Nugent, N., & M. Rhinard (2015) *The European Commission*, Macmillan International Higher Education.
- Nugent, N. & M. Rhinard (2016) 'Is the European Commission really in decline?', *Journal of Common Market Studies*, 54:5, 1199-1215.
- Nugent, N., & M. Rhinard (2019) 'The 'political' roles of the European Commission', *Journal of European Integration*, 41:2, 203-220.
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, Parijs.
- Perrow, C. (1977) 'The bureaucratic paradox; the efficient organization centralizes in order to decentralize', *Organizational Dynamics*, 5:4, 3-14.
- Peterson, J. (1995) 'Decision Making in the EU: Towards a Framework for Analysis', *Journal of European Public Policy*, 2:1, 69-93.
- Peterson, J. (1997) 'States, Societies and the EU', *West European Politics*, 20:4, 1-23.
- Peterson, J. (1999) 'The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective', *Journal of European Public Policy*, 6:1, 46-65.
- Peterson, J. (2002) 'The College of Commissioners', in: J. Peterson, M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, J. (2009) *Mission? Gestion? Cabinets in the Barroso Commission*, draft paper for the European Union Studies Association conference.

- Peterson, J. (2017) 'Juncker's political European Commission and an EU in crisis', *Journal of Common Market Studies*, 55:2, 349-367.
- Priestley, J. (2008) *Six battles that shaped Europe's Parliament*, John Harper Publishing.
- Rhinard, M. (2019) 'The Crisisification of Policy-making in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 57:3, 616-633.
- Russack, S. (2017) *How is Juncker's last-chance Commission Faring at Mid-term?*, Sieps, Swedish Institute for European Policy Studies.
- Russack, S. et al. (2019) Institutional Rebalancing: the 'Political' Commission', in: *What Comes After the Last Chance Commission? CEPS Policy Priorities for 2019-2024*, Centre for European Policy Studies publication.
- Savage, J. D., A. Verdun (2016) 'Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General', *Journal of European Public Policy*, 23:1, 101-118.
- Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press.
- Schön-Quinlivan, E. (2011) *Reforming the European Commission*, Springer.
- Schout, J.A., S. Vanhoonacker (2006) 'Evaluating Presidencies of the Council of the EU. Revisiting Nice', *Journal of Common Market Studies*, 44:5, 1049-1075.
- Schout, A., A. Jordan (2010) 'From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit', *West European Politics*, 33:1, 154-170.
- Schout, A. (2011) 'Framework for assessing the added value of an EU agency', *Journal of Public Policy*, 31:3, 363-384.
- Schout, A. (2017a) 'Commission president Juncker: Good intentions but wrong profile', *Internationale Spectator*.
- Schout, A. (2017b) 'The EU's existential threat: demands for flexibility in an EU based on rules', in: Pirozzi, N. (ed.) *EU60: Re-founding Europe; The responsibility to propose*, Rome: IAI.
- Schout, A. (2018) *EU agencies after 25 years*, Clingendael Policy paper.
- Schout, A. (2019) 'Op weg naar een volwassen Europees Parlement?', *Clingendael Spectator*.
- Schout, A., A. Jordan (2010) 'From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit', *West European Politics*, 33:1, 154-170.
- Schout, A., F. Pereyra (2011) 'The institutionalisation of EU agencies. Agencies as 'Mini Commissions'', *Public Administration*, 89:2, 418-432.
- Schout, A., R. Buirma (2014) 'Tien jaar Barroso: Laf of smooth operator?', *Internationale Spectator* 68:2, 30-35.
- Schout, A., J. Sleifer (2014) 'A public administration take on legitimacy: Better Regulation as multilevel governance challenge', in: Ambrus, M., K. Arts, E. Hey, H. Raulus (eds.), *The Role of 'Experts' in International Decision-Making: Advisors, Decision-Makers or Irrelevant*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schout, A., H. van der Bij (2016) 'Juncker's valkuil? Zijn gebrek aan visie op de toekomst van de EU', *Internationale Spectator*.
- Schout, A. D. Bevaqua (2018) 'EU Added Value – Fact-based policy or politicised facts?', Clingendael Policy Brief.



- Schout, A., H. Kassim (2018): 'From European narrative to managing European expectations', in Schout, A., W. Zweers (eds., 2018), *State of the Union 2018: towards better European integration*, Clingendael Report.
- Schout, A, Ch. Schwieter (2018a) 'Two decades of Better Regulation in the EU Commission. Towards evidence-based policymaking?', Clingendael Policy Brief.
- Schout, A., Ch. Schwieter (2018b) 'National Fiscal Councils, the European Fiscal Board and National Productivity Boards - New EMU independent bodies without much prospect', in Schout, A., W. Zweers (eds., 2018), *State of the Union 2018: towards better European integration*, Clingendael Report.
- Schout, A., M. Holderied (2018) 'Public support for European Integration (and the lack of trust in the Eurobarometer)', in Schout, A., W. Zweers (eds., 2018), *State of the Union 2018: towards better European integration*, Clingendael Report.
- Schout, A. & C. Padberg (2019) 'Monitoring and Enforcement in the European Union: towards a multilevel subsidiarity-based independent governance model. The case of the Stability and Growth Pact', Clingendael Paper (nog te verschijnen).
- Schout, A., D. Zandee, W. Zweers, J. Mühlfellner (2019) 'From the 'Ordinary' Method to the Transgovernmental Method Comparative Trends in EU Governance', Clingendael Paper.
- Schout, A., J. M. Wiersma, A. Nunes (2019), 'Ambitions and results: Lessons from the Juncker Commission', Clingendael Policy Brief.
- Schout, A., S. Marcus, C. Midoes (2019) 'Better regulation', in: Demertzis, M. and G.B. Wolff (eds.), *Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024*, Brussels: Bruegel.
- Schout, A., M. van Schaik (2019) 'The state of the internal market – moving beyond harmonisation', Clingendael Paper (nog te verschijnen).
- Siedentopf, H., J. Ziller, (1989) *Making European Policies Work: Volume 1: Comparative Syntheses*, Sage Publications Limited.
- Smulders, B., J.-E. Paquet (2018) 'The European Commission and its Better Regulation Agenda' in: S. Garben & I. Govaere (eds.) *The EU Better Regulation Agenda*, Hart Publishing.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2018), *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie? Een verkenning met enquêtes, virtuele dialogen en focusgroepen* (Tweede Kamer: bijlage bij 21501-20,nr.1382. 'Report on consultations with Citizens on Europe in The Netherlands: What do the Dutch want from the European Union? An exploratory study using surveys, virtual dialogues and focus groups, The Hague: SCP - Netherlands Institute for Social Research. Report written in response to the EU wide consultations initiated by E Macron, President of the French Republic, and the European Council.
- Spence, D. (1994) 'Structure, Functions and Procedures in the Commission', in G. Edwards and D. Spence (eds.), *The European Commission*, Harlow: Longman.
- Spence, D. (2000) 'Plus Ça Change, Plus C'est la Meme Chose: Attempting to Reform the European Commission', *Journal of European Public Policy*, 7:1, 1-25.
- Stevens, A., H. Stevens (2001) *Brussels Bureaucrats: The Administration of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wille A.C. (2013) *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press.

Wise Men Report (I) (1999) *Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, Brussels: CEC.

Wise Men Report (II) (1999) *Analysis of Current Practice and Proposals for Tackling Mismanagement, Irregularities and Fraud*, Brussels: CEC.

Yukl, G. (1998) *Leadership in organisations*, Upper Saddle River: Prentice-Hall.

# Annex I: Functies en ambiguïteiten

Functie	Korte bespreking
<p>Opstellen van <u>jaarlijkse en meerjarige agenda's</u>. De Commissie neemt het initiatief tot de jaarlijkse en meerjarige programmering.</p>	<p>Met de groei van de invloed van het EP (o.a. op de aanstelling van de Commissiepresident en via de ingevoerde praktijk van een presentatie van de beoogde werkplanning voor de goedkeuring van de President) en de invoering in 2014 van een Strategische Agenda opgesteld door de Europese Raad, is de meerjarige agenda in belangrijke mate beïnvloed door EP en lidstaten. Eén belangrijke politisering (in vergelijking tot de onafhankelijkheid van de Commissiepresident om zelf het belang van de EU te definiëren) is daarmee via de planning gegeven. Onderzoek laat zien dat Commissieambtenaren zich gesterkt voelen in hun hernieuwde legitimiteit via Spitzenkandidatenprocedure en Strategische Agenda.<sup>49</sup></p>
<p><u>Initiatiefrecht</u>. In het wetgevingsproces dient de Commissie beschouwd te worden als neutrale actor die het Europese belang dient. De Commissie is niet bevoegd om wetgeving voor te stellen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB).</p>	<p>Nederland heeft lang achter het initiatiefrecht van de Commissie gestaan omdat de Commissie gezien werd als de verdediger van de EU-belangen en daarmee een zeker schild vormde tegen invloed van de grote landen. In de praktijk benadrukt de Commissie dat slechts een klein deel van de voorstellen eigen initiatieven zijn omdat er veelvuldig verzoeken vanuit de Raad, Europese Raad (bijvoorbeeld in de vorm van Conclusies), Europese Parlement, roulerend voorzitterschap, en andere partijen komen. De Commissie opereert hierbij als bemiddelaar tussen de verschillende belangen en mobiliseert ook partijen om zich achter wetsvoorstellen te scharen (de rollen van bemiddelaar en onafhankelijke initiator kunnen conflicteren, zie Nugent 2015).</p>

49 Research briefing 2: 'The "political Commission" and the "new ways of working". The views of European Commission staff', H. Kassim (2019). <https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission/briefings>.

Functie	Korte bespreking
<p>De Commissie dient als <u>motor van de integratie</u>. De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven.</p>	<p>De functie van motor van integratie kan in de praktijk knellen met de rollen die zij heeft in het wetgevingsproces als bemiddelaar tussen, en mobilisator van, de belangen. De Verdragstekst opent daarbij de deur voor visionair leiderschap. Het algemeen belang van de EU is moeilijk te definiëren en, daarbij, geeft 'de motor' en 'integratie' geven ambitieniveau aan die niet overeen hoeven te komen met het algemeen belang zoals dat beleefd wordt in lidstaten.</p>
<p><u>Budgetmanagement</u>. De Commissie stelt de jaarlijkse en meerjarige begrotingen voor en voert de begroting uit en beheert de programma's.</p>	<p>Lessen uit het verleden stimuleren de Commissie een middenweg te zoeken tussen verhogingen, verlagingen, gevestigde belangen en vernieuwingen.</p>
<p><u>Toezicht</u>. In samenhang met de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet de Commissie toe op de toepassing van het recht van de Unie.</p>	<p>De Commissie is afhankelijk van de lidstaten en hun capaciteiten om te zorgen voor omzetting en eerstelijns toezicht. De Commissie en het Hof kampen met capaciteitsproblemen om de lidstaten goed te monitoren en procedures op te starten. Deze combinatie opent de weg naar veel knelpunten in uitvoering, monitoring en handhaving. Daarbij, een harde aanpak vergroot het wantrouwen tussen Commissie en lidstaten terwijl op tal van andere taken beide een vertrouwensband moeten hebben. Ook is het de vraag of een harde aanpak de 'Europese' belangen dient gezien politieke weerstanden en erosie van steun onder de bevolking.</p>
<p><u>Externe vertegenwoordiger</u>. De Commissie zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen.</p>	<p>Complicaties kunnen voortkomen uit de relatie met andere actoren zoals het rol van de Vaste President van de Raad, het roulerend Voorzitterschap, en het geëmancipeerde optreden van nauw-betrokken lidstaten.</p>
<p><u>Manager</u>. De Commissie oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit.</p>	<p>De vraag is of voldoende aandacht is besteed aan de bestuurlijke capaciteiten in de Commissie, de lidstaten en de netwerken tussenin.</p>

## Competenties van de Europese Unie (taken)

De EU beschikt alleen over de bevoegdheden die op basis van de Verdragen zijn toegedeeld (beginsel van toedeling). Volgens dit beginsel mag de EU alleen handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die de EU-landen haar in de Verdragen hebben toegedeeld om de hierin genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie worden toegedeeld, blijven aan de EU-landen toebehoren. De door het Verdrag van Lissabon ingevoerde bevoegdhedencatalogus in de artikelen 2-6 van het Werkingsverdrag betekent dat dat de Unie exclusieve, gedeelde of ondersteunende bevoegdheden heeft, zoals verder ingevuld in afzonderlijke verdragsbepalingen.

**Exclusieve bevoegdheden** (artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): gebieden waarop alleen de EU-wetgeving mag opstellen en bindende besluiten mag aannemen. EU-landen mogen alleen optreden als de EU hen de bevoegdheid geeft deze wetten te uit te voeren. De Unie is exclusief bevoegd op de volgende gebieden:

- de douane-unie; zie ook artikel 32 van het Verdrag waarbij de Commissie ervoor waakt “ernstige verstoringen van het economisch leven der Lidstaten te vermijden.”
- de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn; zie ook artikelen 101 en 102 van het Verdrag.
- het monetair beleid voor de Lidstaten die de euro als munt hebben;
- de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid;
- de gemeenschappelijke handelspolitiek.;
- het onder bepaalde voorwaarden sluiten van internationale overeenkomsten.

**Gedeelde bevoegdheden** (artikel 4 van het VWEU): zowel de EU als de EU-landen mogen wetgevend optreden en bindende besluiten aannemen. EU-landen kunnen hun bevoegdheid echter slechts uitoefenen in zoverre de EU haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft om dat niet te doen. Gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de EU-landen is van toepassing op de volgende gebieden:

- interne markt; zie ook artikel 26, lid 3: “Op voorstel van de Commissie stelt de Raad de noodzakelijke beleidslijnen en voorwaarden vast om een evenwichtige vooruitgang in het geheel der betrokken sectoren te garanderen.”
- sociaal beleid, maar alleen voor de in het Verdrag genoemde aspecten;
- economische, sociale en territoriale samenhang (regionaal beleid);
- landbouw en visserij (met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee); zie ook artikel 43 van het Verdrag.
- milieu;
- consumentenbescherming;
- vervoer;
- trans-Europese netwerken;
- energie;
- ruimte van vrijheid, veiligheid en recht;
- gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid, voor de in het onderhavige Verdrag genoemde aspecten;
- onderzoek, technologische ontwikkeling, de ruimte;
- ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.

**Ondersteunende bevoegdheden** (artikel 6 van het VWEU): de EU kan alleen optreden om de acties van de EU-landen te ondersteunen, te coördineren en aan te vullen. Juridisch bindende handelingen van de EU zijn alleen toegestaan indien er geen harmonisatie van de wetten en regelgeving van EU-landen voor nodig is. Ondersteunende bevoegdheden gelden voor de volgende beleidsgebieden:

- bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid;
- industrie;
- cultuur;
- toerisme;
- onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport;
- civiele bescherming;
- administratieve samenwerking.

**Bijzondere bevoegdheden**: de EU kan maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat EU-landen hun economisch beleid, sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid op EU-niveau coördineren.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU wordt gekenmerkt door specifieke institutionele kenmerken, zoals de beperkte deelname van de Europese Commissie en het Europees Parlement in het besluitvormingsproces en de uitsluiting van wetgevende activiteiten. Dit beleid wordt vastgelegd en uitgevoerd door de Europese Raad (bestaande uit de staatshoofden of regeringsleiders van de EU-landen) en door de Raad van de Europese Unie (bestaande uit een vertegenwoordiger van elk EU-land op ministerieel niveau). De voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid vertegenwoordigen de EU in zaken van algemeen buitenlands beleid en veiligheidsbeleid.

**Uitoefening van bevoegdheden**: de uitoefening van EU-bevoegdheden is onderhevig aan twee fundamentele principes die zijn vastgelegd in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie:

- evenredigheid: de inhoud en de omvang van de activiteiten van de EU moeten beperkt blijven tot wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te bereiken;
- subsidiariteit: op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, mag de EU slechts maatregelen nemen wanneer – en voor zover – de doelstelling van een voorgestelde actie niet afdoende kan worden bereikt door de EU-landen, maar beter op EU-niveau kan worden bereikt.

# Annex II: Juncker Commission – Empirical results of success, partial successes and failures

## Successes

The Juncker Commission enjoyed some success in tabling ambitious projects and finding the political will for adoption among the Member States. Success can be ascribed, e.g., to the Juncker Commission's efforts at cutting down on unnecessary regulation ("small on small"), creating a legislative framework for the Digital Single Market, and EFSI.

The Juncker Commission's mantra of "big on big" was complemented with the adage "small on small." The concept of "small on small" entailed leaving policy areas where the Commission concluded that the EU could not deliver significant added value largely up to the Member States. Overall, the Commission was remarkably successful in reducing the number of proposals it tabled as compared to its recent predecessors.<sup>50</sup>

In legislative terms, the Commission's Digital Single Market legislative framework can also be described as a success, with 28 out of 30 initiatives "politically agreed or finalised" according to the Commission, among them ambitious initiatives such as the controversial Copyright Directive (adopted against the votes of Italy, Finland, Luxembourg, the Netherlands, Poland, and Sweden), regulation of roaming charges, geo-blocking, Wifi4EU, and the General Data Protection Regulation. Proposals yet to be adopted concern "e-Privacy" and the "European Cybersecurity Network," both of which are currently being considered in the Council.<sup>51</sup> Although a number of the adopted proposals, the GDPR included, have undeniably made a tangible impact on the Digital Single Market, their success comes with some qualifications. For instance, the GDPR has come under criticism for largely failing to change the way technology giants do business

---

50 "Legal Acts – Statistics," EUR-lex, accessed August 22, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2013/legislative-acts-statistics.html>; Agata Gostyńska-Jakubowska, "Juncker's Three Steps to Improve the Standing of the Commission in the EU," London: Centre for European Reform, 2015, accessed August 22, 2019, <https://www.cer.eu/insights/junckers-three-steps-improve-commissions-standing-eu>.

51 European Commission, "A Digital Single Market for the benefit of all Europeans," Brussels: European Commission, 2019, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-a\\_digital\\_single\\_market.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-a_digital_single_market.pdf).

with data. The heads of Member States' data protection agencies have characterized the past year as a "transition year," marked by relatively high tolerance, which they argue is now changing.<sup>52</sup> Substantial fines have since been issued against British Airways and Marriott International. Regardless of the eventual impact of the Digital Single Market legislation, the Juncker Commission advanced its ambitions by getting it adopted.

Finally, EFSI was deemed ambitious and can be regarded as successful. EFSI succeeded in establishing an EU budgetary guarantee that was intended to attract € 315 billion in strategic investments across Europe by mid-2018. EFSI was later extended ("EFSI 2.0") with the goal of reaching € 500 billion in investments by 2020. However, the estimates of the amount of investment that EFSI can generate may well be overstated.<sup>53</sup>

## Partial successes

Beyond these success stories, the Commission advanced some initiatives that were partially successful. These included the European Pillar of Social Rights, Energy Union, the EBCG, EISF, climate change policy, and the proposals for the 2021-2027 MFF.

In his 2014 political guidelines, Juncker promised that he would work towards a "social Triple A-Rating" for the EU,<sup>54</sup> an ambition that eventually made strident gains in the form of the European Pillar of Social Rights. According to the Commission, as of August 2019, 24 out of the Commission's 26 initiatives in this field had been "agreed upon", including ambitious and controversial proposals such as the European Labour Authority (which depends on Member State cooperation and lacks enforcement powers) and revision of the Posted Workers Directive,<sup>55</sup> which triggered objections from 11 Member States

---

52 Nicholas Vinocur, "On GDPR anniversary, French privacy watchdog says penalties are looming," Politico, May 25, 2019, <https://www.politico.eu/article/winter-is-coming-says-french-privacy-watchdog/>.

53 European Court of Auditors, "European Fund for Strategic Investment: Action needed to make EFSI a full success," Brussels: European Court of Auditors, 2019, accessed August 1, 2019, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_03/SR\\_EFSI\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_03/SR_EFSI_EN.pdf).

54 Jean-Claude Juncker, "A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the next European Commission," Strasbourg: European Commission, 2014, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf).

55 The initiatives that the Commission counts include not only legislative proposals, but also, for instance, legislative packages (e.g., "Clean energy for all Europeans") and the social component of EFSI. See: European Commission, "Social Priorities under the Juncker Commission," Brussels: European Commission, 2019, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-priorities\\_juncker\\_commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-priorities_juncker_commission_en.pdf).



parliaments but was nonetheless adopted.<sup>56</sup> However, the Commission came up against vehement Member State opposition to two key initiatives, one a proposal for revising social security coordination, the other a communication calling for extending QMV in social policy. Revision of social security coordination fell well short of the qualified majority required for adoption, with Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, and Sweden opposed (with abstentions from Malta, Hungary, and Poland). Member States had different reasons for their opposition; for instance, Germany feared having to provide social security to a large number of French workers who reside in France but commute to work in Germany, while the Netherlands objected to the length of the period during which a worker could “export” social security to another country.<sup>57</sup> Member State opposition to moving to QMV in social policy areas still governed by unanimity was built on similar misgivings. Overall, the European Pillar of Social Rights has been quite successful, but the Commission faltered when it came to reforming decision-making and advancing social security coordination. Though there was not one coherent bloc of Member States opposed to these initiatives, it is notable that opposition was more likely to come from central European and northern Member States.

In April 2019, the Commission, as represented by Energy Union Vice President Maroš Šefčovič and Climate Commissioner Arias Cañete, announced that the EU’s Energy Union had become a “reality”. The statement referred to the adoption of key legislative proposals, citing among others a new Emissions Trading System Directive, the “Clean Energy for all Europeans” and “Low-Emission Mobility Strategy” legislative packages, arguing that this had put the EU on a path to deliver on its 2030 emissions objective and achieve greater energy security.<sup>58</sup> While a majority of the 45 tabled Energy Union legislative proposals have been adopted (35 proposals, or 77 %), 10 proposals of the “Europe on the move and clean mobility package” are still awaiting adoption. The mobility package (sometimes dubbed “Macron law”) is opposed especially by peripheral Member States, like Bulgaria, who argue that the package’s rules would

---

56 Sofia Fernandes, “Posted Workers: How to Ensure a Fair Mobility,” Paris: Jacques Delors Institute, 2017, accessed August 1, 2019, <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/postedworkers-tribune-fernandes-oct17.pdf?pdf=ok>.

57 David M. Herszenhorn, “EU countries reject proposal on social security coordination,” Politico, March 29, 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-countries-reject-proposal-on-social-security-coordination/>. See also:

Wouter Koolmees, “Motie herziening coördinatieverordening sociale zekerheid (EU verordening 883/2004),” Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019, accessed August 1, 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/25/kamerbrief-motie-herziening-coördinatieverordening-sociale-zekerheid>.

58 European Commission, “Fourth report on the State of the Energy Union,” Brussels: European Commission, 2019, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/fourth-report-state-of-energy-union-april2019\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/fourth-report-state-of-energy-union-april2019_en_0.pdf).

disproportionally hurt their logistics businesses. For instance, the package entails rules that would require truck drivers to return home more frequently, which poses a problem for businesses located in peripheral Member States.<sup>59</sup> Moreover, it is generally questionable how the Energy Union translates into real gains in delivering “secure, sustainable, competitive and affordable energy”. Serious doubts have been cast on the claim that Energy Union has become a “reality”—not least because Commission officials had previously explained that “you cannot say at some point in the future, this is the date the Energy Union will be established [...]. It is a process.” Furthermore, the latest report on the state of the Energy Union abandoned key indicators that the Commission had previously used to assess progress. Meanwhile, available data on energy dependence, electricity interconnection, greenhouse gas emission and other variables indicates that there has been little progress made since 2014.<sup>60</sup> The question of added value notwithstanding, the legislative framework is largely in place, rendering the Energy Union a partial success.

In his 2015 State of the Union speech, Commission president Juncker called for developing Frontex into a “fully operational” EBCG.<sup>61</sup> Though the proposal is well on its way to adoption and the Council agreed to a staff of 10,000 by 2027, the EBCG will not be “fully operational” in the way originally intended by the Commission. Most importantly, the proposal was altered to the effect that now the Council authorizes deployment of the EBCG, not the Commission. Furthermore, the EBCG will depend on the cooperation of the Member State EBCG agents are deployed to.<sup>62</sup> Overall, questions remain about the nature and scope of the EBCG’s tasks, or, in the words of one informed interviewee: “What are these 10,000 people going to do?”. Especially southern and eastern Member States with directly exposed external borders were opposed to the EBCG proposal.

---

59 Gergana Stancheva, “Bulgarian truck drivers to protest in Brussels against mobility package,” EURACTIV, January 9, 2019, <https://www.euractiv.com/section/transport/news/bulgarian-truck-drivers-to-protest-in-brussels-against-mobility-package/>.

60 Peter Teffer, “EU’s claim Energy Union now a ‘reality’ not based on facts,” EUObserver, April 11, 2019, <https://euobserver.com/energy/144633>. The fact that multiple Member States have failed to fully comply with their responsibility to submit National Energy and Climate Plans (NECPs) to the Commission is another strong indicator that the ambitions of the Energy Union are not shared by all Member States and that the legislative framework has yet to produce durable results. See: Sam Morgan, “Seven EU nations miss climate and energy plan deadline,” EURACTIV, January 11, 2019, <https://www.euractiv.com/section/climate-strategy-2050/news/seven-eu-nations-miss-climate-and-energy-plan-deadline/>.

61 Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2015,” Strasbourg: European Commission, 2015, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_en.pdf).

62 Angeliki Dimitriadi, “The European border guard: New in name only,” European Council on Foreign Relations, June 2, 2016, accessed August 1, 2019, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_european\\_border\\_guard\\_new\\_in\\_name\\_only\\_7035](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_european_border_guard_new_in_name_only_7035).

Meanwhile, negotiations over the EISF were eclipsed by the debate about the Eurozone budget, now tellingly renamed the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness (BICC), set to execute only a function for strengthening convergence and competitiveness, instead of stabilisation in times of crisis.<sup>63</sup> The notion of stabilisation, common to the EISF and the early Eurozone budget proposals, championed by France, quickly attracted hard opposition from fiscally conservative Member States, most notably the New Hanseatic League and Germany. These Member States fought against the stabilisation function, as they deemed the mechanism to be an encouragement for fiscally irresponsible behaviour for which richer and more conservative Member States would ultimately pay the bill. Consequently, EISF was parked and the Eurozone budget whittled down in scope to a budgetary tool with a mandate only for fostering convergence and competitiveness.<sup>64</sup> Nevertheless, the BICC—though it falls well short of the ambition behind the EISF and early Eurozone budget proposals—marks a step towards deepening integration in EMU, rendering the efforts partially successful.

The Juncker Commission pursued its climate change policy with mixed results.<sup>65</sup> At the beginning of his term, Juncker explicitly tied his climate change policy to Energy Union by making “a resilient Energy Union with a forward-looking climate change policy” one of his political priorities. As discussed above, the Energy Union has been relatively successful legislatively, even while its benefits are not yet fully evident and the implementation of policy remains incomplete. Though the Commission associates efforts to improve sustainability through circular economy with its “New boost for jobs, growth and investment”-priority, it is worth mentioning in the context of climate change policy that the Commission has been quite successful in this regard.<sup>66</sup> The Paris Agreement, too, was adopted by the EU—and ratified by the Member States. However, commitment to emissions reduction varies among Member States and the Commission. The Juncker Commission, along with a number of north-western Member States, has been pushing

---

63 Francesco Guarascio, “EU to drop stabilisation as use for euro budget, keep convergence, competitiveness: draft,” Reuters, December 12, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-future/eu-to-drop-stabilization-as-use-for-euro-budget-keep-convergence-competitiveness-draft-idUSKBN1OB1TP>.

64 Mehreen Khan, “Dutch step up pressure over Macron’s eurozone budget,” Financial Times, April 8, 2019, <https://www.ft.com/content/8fa3569c-58b4-11e9-9dde-7aedca0a081a>.

65 It is important to note that climate change policy permeates much of the Commission’s work, including agricultural policy, transportation policy, trade negotiations, and devising the MFF, among others. Within the scope of this policy brief an assessment of all these activities is not possible. Instead, the focus lies on climate change policy as pursued in the context of the Energy Union, as well as the Commission’s efforts to advance ambitious emissions reduction goals.

66 European Commission, “Report from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan,” Brussels: European Commission, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1551871195772&uri=CELEX:52019DC0190>.

for higher ambitions in line with the Paris Agreement climate objectives. Other Member States have pushed back. This struggle is perhaps best exemplified by the European Council's failure to agree on the question of climate neutrality by 2050, an ambitious goal that had been advanced by the Juncker Commission in its "A Clean Planet for All" communication.<sup>67</sup> Though 24 Member States have endorsed the goal, a group of four central and eastern European Member States opposed the target at a European Council meeting in Brussels in June.<sup>68</sup> Taking into account the fledgling Energy Union, successes in circular economy, and the Commission's failure to bring the Council on board with its ambitious and long-term emissions reduction goals, its climate change policy can be regarded only as a partial success.

Much opposition to the Commission's 2021-2027 MFF proposals has been predicated on the ambitious size of the budget, along with other concerns, for example over Common Agricultural Policy (CAP) reform and a proposal to tie budget transfers to Member States' upholding of the rule of law<sup>69</sup>. As the UK, an important net-contributor to the EU budget, is presumably leaving the Union, the EU is going to suffer a significant setback in contributions. The Juncker Commission, however, has tabled proposals that would keep the EU's financial commitments at roughly the pre-Brexit level,<sup>70</sup> theoretically forcing the EU to find other sources of funding to bridge the gap, including soliciting higher contributions from the remaining 27 Member States. The Netherlands, among others, disagrees with this approach, decrying the "unfair distribution of costs" and arguing that a smaller Union should also mean a smaller budget and that reforms are required rather than fresh money. The Commission's compromise offer to compensate for 50 % of the "Brexit gap" in spending cuts did not go far enough to appease the critics of the budget proposals.<sup>71</sup> As a result, the MFF proposals have been parked, and will likely not be adopted until shortly before the December 2020 deadline—or even

---

67 European Commission, "A Clean Planet for All," Brussels: European Commission, 2018, accessed August 1, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>.

68 Rochelle Toplensky, "EU 2050 climate target blocked by eastern nations," Financial Times, June 21, 2019, <https://www.ft.com/content/881a50de-936e-11e9-aea1-2b1d33ac3271>.

69 Lili Bayer, Emmet Livingstone and Jacopo Barigazzi, „5 big EU budget headaches," Politico, April 19, 2019, <https://www.politico.eu/article/5-big-eu-budget-multiannual-financial-framework-summit-headaches/>.

70 European Commission, "EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends," European Commission, May 2, 2018, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3570\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm).

71 For the Commission's proposed solution to the Brexit gap, see: Noah Gordon, "The EU budget after Brexit: Reform not revolution," Brussels: Centre for European Reform, 2018, accessed August 1, 2019, [https://www.cer.eu/sites/default/files/prbrief\\_mff\\_gordon\\_24.4.18.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/prbrief_mff_gordon_24.4.18.pdf). For the Dutch position, see: Mark Rutte, "Statement Prime Minister Rutte about the European Commission's proposal for the Multiannual Financial Framework," Den Haag: Government of the Netherlands, 2019, accessed August 1, 2019, <https://www.government.nl/latest/news/2018/05/02/statement-prime-minister-rutte-about-the-proposal-by-the-european-commission-for-the-eu-budget>.

later. While it is not unusual for budget negotiations to be lengthy, the Commission had originally intended for its proposals to be adopted by the end of 2018, and before the EU elections at the latest.<sup>72</sup> Though this ambition has been thwarted, it is far too early to judge the 2021-2027 MFF proposals as either complete failure or success.

Thus, in a number of cases, the Juncker Commission made headway with ambitious proposals, albeit without fully achieving its ambitious aims. Remarkably, some of these advances were made in policy areas where Member States have traditionally been—and still are—hesitant to surrender sovereignty, namely EMU, migration and social policy.

## Failures

Finally, there are the numerous Commission projects that may be described as failures. By and large, these include most of the Commission's high-profile efforts at deepening EMU, giving the EU a greater role in taxation, reforming European migration policy, and changing the way in which the EU makes foreign policy.

### EMU

During the Juncker Commission's term, prominent battles were fought over some of the Juncker Commission's proposals concerning EMU. In 2015, the EU's "Five Presidents Report" asserted that it was "inevitable" that Member States would share more sovereignty in this area.<sup>73</sup> Later in its term, the European Commission presented a number of initiatives aimed at deepening EMU (overall similar in substance to EMU proposals pushed adamantly by President Emmanuel Macron). Among others, proposals for the EMF and an EU minister for economy and finance, EDIS, and SBBS were put forward by the Commission.

Concern about sovereignty arose especially in relation to the Commission's proposal for integrating the ESM into EU law by creating the EMF. The EMF would no longer be administered in a purely intergovernmental fashion, with some decisions taken by reinforced QMV. Additionally, the Commission envisaged a role for a Commission Vice

---

72 Eulalia Rubio, "Negotiating the Next Multi-Annual Financial Framework in an Electoral Year: Which Consequences," Paris: Jacques Delors Institute, 2018, accessed August 1, 2019, [E:institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/11/1811-Negotiating-the-next-MFF-in-an-electoral-year-Eulalia-Rubio.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/11/1811-Negotiating-the-next-MFF-in-an-electoral-year-Eulalia-Rubio.pdf).

73 Jean-Claude Juncker, "Completing the Europe's Economic and Monetary Union," Brussels: European Commission, 2015, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf).

President to act as chairperson of the EMF.<sup>74</sup> A group of Member States were reluctant to give up decision-making power in this way, with resistance led by the fiscally conservative New Hanseatic League. To the contrary, the group (reinforced by Slovakia and the Czech Republic) called for the ESM to be given monitoring competence of the financial situation of Eurozone countries, which currently lies with the Commission, in an effort to strengthen enforcement of fiscal rules.<sup>75</sup> So far, the Hanseatic League has been successful in blocking the transfer of Member State sovereignty over the ESM to the Commission.

Member States aiming at balanced budgets, including Germany and the New Hanseatic League, also opposed the Commission's proposal for EDIS. Germany is opposed to EDIS as long as European banks still hold bad loans that make them more liable to fail. Adding to German fears is the fact that banks often hold a large amount of national government bonds. In the event of a government's insolvency, public debt default fallout affecting banks' ability to pay out deposits could thus be transferred to the European level via the EDIS.<sup>76</sup> Therefore, EDIS suffers from opposition based on the perception that it is a mechanism that rewards risk-taking and burdens fiscally responsible actors, which critical Member States view as not proportionate.

A similar fate befell the proposal to create SBBS, which was meant to alleviate (German) fears that Eurobonds—the idea of Eurozone countries jointly issuing bonds, championed by Jean-Claude Juncker for almost a decade, both in his capacity as Eurogroup chef and Commission president—would lead to risk mutualisation. In contrast to Eurobonds, which would entail a degree of debt harmonization, SBBS were intended to create securities backed by Member States' pooled sovereign debt, supposedly eliminating debt and

---

74 Jean-Claude Juncker, "State of the Union 2017," Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf). See also: European Commission, "Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Monetary Fund," Brussels: European Commission, 2017, accessed August 1, 2019, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF).

75 Jim Brunnsden and Mehreen Khan, "Hawkish European capitals lobby to beef up eurozone bailout fund," Financial Times, November 2, 2018, <https://www.ft.com/content/2975a1ca-ddc3-11e8-9f04-38d397e6661c>.

76 Ruth Berschens and Jan Hildebrand, "Austria's compromise on European deposit insurance irritates Berlin," Handelsblatt, September 13, 2018, <https://www.handelsblatt.com/today/finance/nein-danke-austrias-compromise-on-european-deposit-insurance-irritates-berlin/23583320.html?ticket=ST-171344-OCdk2PeBTISjmDU7khxe-ap2>.

risk mutualisation.<sup>77</sup> However, German critics viewed SBBS as “Eurobonds though the backdoor,” and there has so far been little progress on the file.<sup>78</sup>

Overall, it appears that any type of debt or risk mutualisation/harmonization and economic transfer is regarded as untenable by fiscally conservative Member States, who argue that such measures would put an unfair burden on fiscally responsible Member States. The same group of Member States, most notably Germany and the New Hanseatic League, is most concerned about losing sovereignty as a result of deepening EMU. Disagreement regarding EMU proposals has also been among the clearest indicators of the weakening of the “French-German axis.” While German Chancellor Angela Merkel has had to contend with internal divisions and declining popularity at home, which left her unwilling and unable to pursue integration in EMU, French President Emmanuel Macron has continued to push an ambitious agenda, putting strain on the alliance.

## Taxation

Concerns voiced in response to the Juncker Commission’s suggestion to move to QMV in matters of taxation were emblematic for Member State objections to the Commission’s taxation ambitions. The Commission, in its communication calling for QMV in taxation, pre-emptively acknowledged the concerns over sovereignty that the proposal would spark.<sup>79</sup> The foreshadowing proved accurate: In response to the plan, Irish Finance Minister Paschal Donohoe stated that “[t]axation is a sovereign Member State competence and decisions at Council on tax matters require unanimity. Ireland does not support any change being made on how tax issues are agreed at EU level.” This stance is shared by a substantial number of other Member States, overwhelmingly peripheral and small (and Nordic), including those in the New Hanseatic League (of which Ireland is also a part), Malta, Hungary, and Cyprus.<sup>80</sup>

---

77 Gregory Claeys, “Are SBBS really the safe asset the euro area is looking for,” Bruegel, May 28, 2018, <https://bruegel.org/2018/05/are-sbbs-really-the-safe-asset-the-euro-area-is-looking-for/>.

78 Francesco Guarascio, “EU proposes new sovereign bond-backed securities, faces criticism,” Reuters, May 24, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-sovereign-sbbs/eu-proposes-new-sovereign-bond-backed-securities-faces-criticism-idUSKCN11P1G2>.

79 European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Towards more efficient and democratic decision making in EU tax policy,” Strasbourg: European Commission, 2019, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/15\\_01\\_2019\\_communication\\_towards\\_a\\_more\\_efficient\\_democratic\\_decision\\_making\\_eu\\_tax\\_policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf).

80 Joe Brennan, “Ireland rejects Brussels plan to kill national vetoes on tax,” The Irish Times, January 25, 2019, <https://www.irishtimes.com/business/economy/ireland-rejects-brussels-plan-to-kill-national-vetoes-on-tax-1.3759027>. See also: Bjarke Smith-Meyer, “Brussels’ bid to kill tax veto faces uphill battle,” Politico, January 13, 2019, <https://www.politico.eu/article/brussels-bid-to-kill-tax-veto-faces-uphill-battle/>.

Similar objections had been made by Member States in opposition to Commission proposals to create a C(C)CTB, a Digital Tax, and the FTT—in fact, the proposition to move to QMV in matters of taxation was made in response to the failure of these proposals, as was made explicitly clear in Commission President Juncker’s 2017 State of the European Union speech.<sup>81</sup>

The Commission’s rationale behind advancing proposals for C(C)CTB<sup>82</sup> was based to a good extent on the argument that C(C)CTB would curb tax evasion. However, Irish critics have argued that C(C)CTB is neither specifically designed nor especially effective at combatting this practice, rendering it inappropriate for the stated purpose (as well as disregarding subsidiarity and tax sovereignty, according to seven Member State parliaments).<sup>83</sup> Meanwhile, the rationale behind the Commission’s Digital Tax proposal was to levy taxes on multinational companies that conduct their business in a way that makes it difficult for governments to tax profits where they are generated. The proposal floundered, encountering resistance from Denmark, Ireland, and Sweden—and even Germany, which sponsored a watered-down version of the proposal together with France—amid concerns over its scope (and potential US retaliation).<sup>84</sup> The FTT, a project of enhanced cooperation, was blocked by participating Member States, first by Belgium and Slovakia and later Spain, over concerns about the instrument’s effects on pension funds, its potential role in funding the Eurozone budget, and revenue distribution.<sup>85</sup>

---

81 Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2017”.

82 C(C)CTB encompasses two related concepts: firstly, CCTB stands for Common Corporate Tax Base, which would quite literally provide a common way for EU Member States to calculate corporate tax base—though tax rates would remain the responsibility of the Member States. Secondly, CCCTB stands for the Common Consolidated Corporate Tax Base, which means that—since there would be a uniform tax base across the EU—companies that operate across borders would only have to file a single tax return, with tax revenues being distributed across Member States according to an apportionment formula. See: European Commission, “Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB),” Strasbourg: European Commission, 2016, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/com\\_2016\\_683\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_683_en.pdf). Also: European Commission, “Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base,” Strasbourg: European Commission, 2016, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/com\\_2016\\_685\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf).

83 Esther de Lange, Bryan Hayes and Gunnar Hoekmark, “The great EU corporate tax lie,” EUObserver, February 27, 2018, <https://euobserver.com/opinion/141092>. See also: Alain Lamassoure, “Report on the proposal for a Council directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB),” European Parliament, March 1, 2018, [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0051\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0051_EN.pdf).

84 Jorge Valero, “The EU’s digital tax is dead, long live the OECD’s plans,” EURACTIV, March 8, 2019, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-eus-digital-tax-is-dead-long-live-the-OECDs-plans/>.

85 Cécile Barbière, “Belgium told to get off the fence, stop blocking FTT,” EURACTIV, March 22, 2017, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/belgium-told-to-get-off-the-fence-stop-blocking-ftt/>. See also: Jorge Valero, “Spain obstructs agreement on ‘Tobin tax,’” EURACTIV, July 25, 2019, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/spain-obstructs-agreement-on-tobin-tax/>.



So far, none of the taxation proposals have made much headway—at least not at EU level. There is not one distinct group of Member States that were opposed to taxation proposals, with concerns over sovereignty arising in Member States across the Union. However, some individual Member States, most notably France, have championed deepening European integration in tax matters. In the face of the stalemate at EU level, Member States such as France and Spain have taken up work on national versions of the Digital Tax and FTT. There are also ongoing discussions about the taxation of digital companies at the OECD level.

## Migration policy

In 2015, the Commission devised two refugee relocation schemes that were meant to relieve those Member States that saw the greatest numbers of refugee arrivals (primarily Italy and Greece). The second refugee relocation scheme was adopted by the Council, using the “nuclear option” against the votes of the Czech Republic, Slovakia, Hungary, and Romania. After adoption, these opponents of the Commission’s migration policy, along with Poland, undermined the scheme by largely rejecting their responsibilities to take in migrants, thereby rendering the system dysfunctional.<sup>86</sup> They based their opposition mostly on the argument that mandatory relocation violated their sovereignty, as it curtailed their national sovereign power to decide over their borders and who could legally reside in their countries. Among these Member States, this view led not only to non-compliance with the EU directive, but more generally to the attitude that the Commission should revert back to its role as an apolitical Guardian of the Treaties, instead of continuing to act as the explicitly political body it had become (most notably under Juncker).<sup>87</sup> Slovakia, taking the refugee relocation scheme to court at the ECJ, also argued that the measure was not proportionate, as it was not appropriate for accomplishing the policy objective of relocating thousands of migrants. Though the ECJ dismissed the challenge (along with the Hungarian challenge), arguing that the Commission could not have foreseen the failure of the relocation scheme<sup>88</sup>—which was caused in good measure by the con-compliance of its legal challengers—the outcome of the suit does not change the fact that the Commission’s scheme did in fact fail due to Member State opposition.

---

86 Jacopo Barigazzi, “Brussels to end mandatory refugee relocation (for now),” Politico, September 15, 2017, <https://www.politico.eu/article/brussels-to-end-mandatory-refugee-relocation-for-now/>.

87 Aneta Zachová, Edit Zgut, Karolina Zbytniewska, Michal Strzalkowski and Zuzana Gabrizova, “Visegrád nations united against mandatory relocation quotas,” EURACTIV, July 23, 2018, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/visegrad-nations-united-against-mandatory-relocation-quotas/>. See also: Viktor Orbán, “Will Europe belong to Europeans,” Visegrádpost, July 22, 2017, <https://visegradpost.com/en/2017/07/24/full-speech-of-v-orban-will-europe-belong-to-europeans/>.

88 Court of Justice of the European Union, “The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers,” ECJ, September 6, 2017, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf>.

The Commission also tabled proposals to institute a permanent relocation scheme and a revision of the Dublin rules,<sup>89</sup> which were similarly rejected by anti-migration governments on the grounds of sovereignty and reinforced the position of opposition against the Commission (and against other Member States who were in favour of reforming asylum policy) taken up by these Member States.

Overall, the Commission's efforts at reforming EU migration and asylum policy have illustrated the deep division in attitudes towards migration among Member States. Opposition to reform emanates mostly from peripheral Member States to the South and East, along with other Member States that have been governed by anti-immigration governments, notably Austria, Denmark, and the UK.

### Common Foreign and Security Policy

Commission ambitions in regard to CFSP have been charged with controversial implications for national sovereignty. Commission President Jean-Claude Juncker notoriously teased the notion of establishing an EU army at a time when British public opinion about the EU was alarmingly polarized.<sup>90</sup> As public discourse about the UK's place in the EU was characterised by fears about the loss of national sovereignty to a centralized, supranational bureaucracy, the ambition to establish an EU army, voiced by the top Brussels bureaucrat, played directly into the cards of the Eurosceptic camp. The issue was not developed further by the Commission and thereby never properly put to the test, though opposition to the idea has been discernible in Austria, Denmark, Finland, Ireland, Malta, Poland, Portugal, Sweden, the Netherlands and the UK among others.

---

89 European Commission, "Annex to the regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person," Brussels: European Commission, 2015, accessed August 1, 2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2015/0450/COM\\_COM\(2015\)0450\(ANN\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0450/COM_COM(2015)0450(ANN)_EN.pdf). European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)," Brussels: European Commission, 2016, accessed August 1, 2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.

90 Jean-Claude Juncker, "In the very long run, we will need a European army. Because we have to be credible when it comes to foreign policy #wahlarena #withJuncker," Twitter, May 20, 2014, <https://twitter.com/junckereu/status/468847798725918720?lang=de>.

The suggestion to move to QMV in matters of CFSP through the activation of a passerelle clause suffered a similar fate. The ambition got a more elaborate treatment, having been published as a Commission communication laying out the argument after all Member States had affirmed their desire for a “stronger Europe on the global scene” and France and Germany had suggested moving to majority voting on CFSP.<sup>91</sup> The result, however, was uneasiness about the Commission’s overreach into an area of national sovereignty proliferating especially among Eurosceptic and comparatively smaller Member States, as they were concerned that QMV in CFSP would simply enable larger Member States to invalidate their foreign policy interests and decisions.<sup>92</sup> In this environment, it appears highly unlikely that the Council will agree to apply QMV in the Union’s CFSP.

## Institutional Reform

The Juncker Commission also missed the mark in promoting debate about the future of the EU. In March of 2017, preceding the European Council’s Rome summit later that month, the Juncker Commission published its “White Paper on the future of Europe.” The White Paper, which detailed five scenarios for the future of the European Union, was meant to foster debate about the future trajectory of the EU post-Brexit referendum.<sup>93</sup> The Commission went on to publish several discussion papers on more concrete questions, such as the deepening of EMU or developing the social dimension of Europe. While these efforts to foster debate contributed to the formulation of concrete policy proposals, as in the policies proposed as part of the European Pillar of Social Rights or the Eurozone budget, debate about the underlying questions of European integration and the EU’s purpose did not properly get off the ground. This was perhaps most noticeable in the European Council declaration following the Sibiu summit in May 2019.

---

91 EU Member States, European Council, European Parliament and European Commission, “The Rome Declaration,” Brussels: European Council, 2017, accessed August 1, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>. Government of the French Republic and German Federal Government, “Meseberg Declaration: Renewing Europe’s promise of security and prosperity,” Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2018, accessed August 1, 2019, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>. European Commission, “Communication from the Commission to the European Council, the European Parliament and the Council – A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy,” Brussels: European Commission, 2018, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-efficient-decision-making-cfsp-communication-647\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-efficient-decision-making-cfsp-communication-647_en.pdf).

92 Leonard Schuette, “Should the EU make foreign policy decisions by majority voting,” Centre for European Reform, 2019, accessed August 1, 2019, [https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief\\_qmv\\_15.5.19.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_qmv_15.5.19.pdf).

93 European Commission, “White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025,” Brussels: European Commission, 2017, accessed August 1, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).

Though the summit was intended to mark the culmination of two years of debate and consultation on the future of Europe, the declaration was arguably largely devoid of any meaningful indication of the future trajectory of the Union.<sup>94</sup>

### **Discontinuation of Seasonal Time Change**

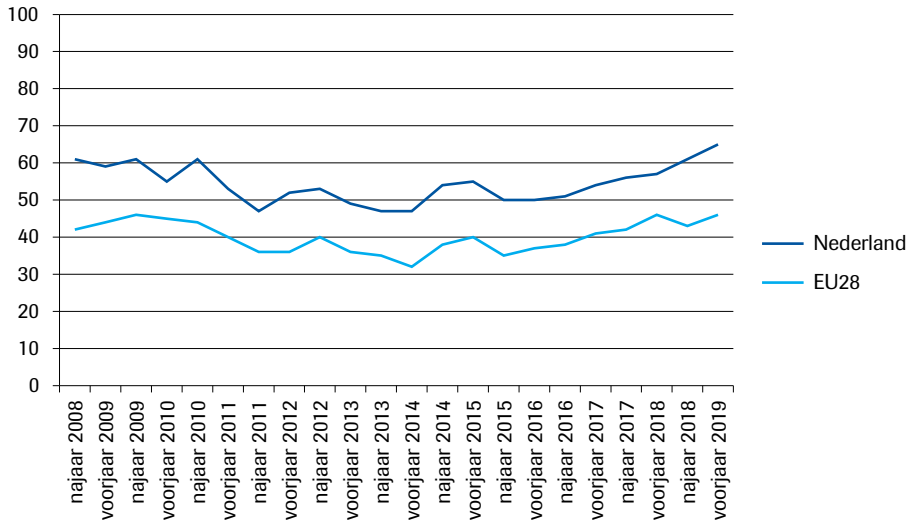
Another proposal that attracted substantial attention was the Commission's plan to abolish seasonal time change in the EU. The proposal met with resistance regarding the timing of the discontinuation of time change in 2019, and though it appeared set to be adopted with the date of discontinuation pushed back to 2021,<sup>95</sup> a source close to the negotiations claims that there is a lack of agreement between Member States and that discontinuation will likely not be adopted.

---

94 European Council, "The Sibiu Declaration," Brussels: European Council, 2019, accessed August 19, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>.

95 Joshua Posaner, "EU stops clock on Commission's time change plan," Politico, October 29, 2018, <https://www.politico.eu/article/transport-ministers-countries-say-no-to-juncker-commission-daylight-saving-clock-change-plan/>.

# Annex III: Vertrouwen in de Europese Commissie



Bron: Eurobarometers najaar 2008 – voorjaar 2019, geraadpleegd op: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>

# Annex IV: Opdracht Tweede Kamer

## 1. Inleiding

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft in het kader van haar jaarplanning versterking kennispositie 2019 besloten een onderzoek uit te voeren naar de taken en functies van de Europese Commissie.

## 2. Aanleiding van de aanvraag

### **Veranderende institutionele verhoudingen, een 'politieke' Europese Commissie**

Komend najaar gaat er een nieuwe Europese Commissie van start. De Commissie is een van de centrale instellingen van de Europese Unie en heeft conform het EU-verdrag de taak om het algemeen belang van de Unie te bevorderen en daartoe passende initiatieven te nemen. Daarmee vervult zij belangrijke functies zoals het initiëren van wetsvoorstellen en beleid en de uitvoering van EU-regelgeving. Daarnaast beschikt zij over coördinerende, handhavende, beheersmatige en budgettaire taken en heeft zij een rol in de externe vertegenwoordiging van de Unie.

Gelet op de grote veranderingen die de Europese Unie doormaakt, is het de vraag hoe aan dit omvangrijke en veelzijdige takenpakket in de praktijk uitvoering wordt gegeven en of de Commissie daarop nog wel voldoende toegesneden is. Enerzijds heeft de Commissie de afgelopen decennia werk gemaakt van de professionalisering van haar taakuitoefening, bijvoorbeeld door verbetering van impact assessments en het recentere initiatief voor betere regelgeving.

Anderzijds bestaat het beeld van een toenemend politiek karakter van de Europese Commissie: de huidige voorzitter noemt zijn Commissie een 'politieke Commissie' en heeft bijvoorbeeld de verhoudingen binnen het college van Commissarissen veranderd. De Voorzitter van de Europese Commissie treedt naar buiten op.

Er lijkt ook steeds nauwer overleg met het Europees Parlement plaats te vinden. Ook met de nationale parlementen is steeds meer contact. In de discussie die sinds 2017 wordt gevoerd over de toekomst van de EU neemt de Commissie duidelijk positie in. Tegelijkertijd speelt ook de Europese Raad de laatste jaren een steeds belangrijker rol in het Europese krachtenveld. Een en ander leidt ertoe dat de institutionele

verhoudingen aan het veranderen zijn. Dat kan gevolgen hebben c.q. heeft gevolgen voor het karakter van de Commissie.

### 3. Inhoud en doel van het onderzoek

Het onderzoek is erop gericht om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop de Europese Commissie de in het EU-verdrag toegekende taken en functies uitoefent. Daartoe dient de volgende vraagstelling en uitwerking:

1. Welke ontwikkeling hebben de taken en functies van de Europese Commissie de afgelopen jaren doorgemaakt?
  - Een beknopte schets geven van de ontwikkeling van het takenpakket van de Europese Commissie sinds de jaren '50.
  - In kaart brengen welke taken en functies de Europese Commissie sinds het Verdrag van Lissabon (2009) heeft en wat daarbij sindsdien de belangrijkste ontwikkelingen in de praktijk zijn. Daarbij gaat het in het bijzonder om de ontwikkelingen onder de huidige Europese Commissie (2014-2019). De focus dient daarbij te liggen op de vraag of en zo ja, waar in de taakuitoefening een meer gepolitiseerde Commissie naar voren komt en hoe zich dat verhoudt tot de taakomschrijving in de verdragen. De ontwikkelingen ten aanzien van de handhavende taken kunnen buiten beschouwing blijven. Naar aanleiding van de motie-Mulder (Kamerstuk 35078, nr. 4) verricht de regering namelijk reeds onderzoek naar de (her)inrichting van de handhavende taken van de Europese Commissie.
  - In beeld brengen welke toetsingsmaatstaven beschikbaar zijn om de uitvoering van taken door de Europese Commissie te kunnen beoordelen.
  
2. Welke knelpunten doen zich voor in de bestaande combinatie van taken van de Europese Commissie en welke (samenhangende) alternatieven zijn denkbaar?
  - Identificeren wat de belangrijkste knelpunten zijn in de bestaande combinatie van taken van de Europese Commissie, gelet op de wijze waarop deze worden uitgevoerd en mede in de context van de (veranderende) verhoudingen met andere EU-instellingen en organen. Daarbij tevens nagaan hoe een gepolitiseerde Europese Commissie zich verhoudt tot de Europese Raad en de Raad van de EU.
  - Schetsen van enkele alternatieve scenario's of modellen voor de (her)inrichting van het takenpakket van de Europese Commissie om aan deze knelpunten tegemoet te komen, waarbij wordt nagegaan welke scheiding zo nodig moet worden aangebracht en of bepaalde taken of functies elders kunnen worden ondergebracht. Daarbij kan worden gezien hoe deze scenario's zich verhouden tot de door de Commissie zelf gepresenteerde toekomstvisie (Witboek Toekomst van Europa).

- Bij het opstellen van scenario's of modellen dient uitgaan te worden van de taken zoals vastgelegd in de huidige EU-verdragen (met het oog op de komende Commissie), maar daarnaast of daarbinnen kunnen ook een of meerdere alternatieven worden geschetst die verdragswijziging vergen (met het oog op de langetermijnontwikkeling van de Commissie).

Het doel van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de nadere gedachtenvorming binnen en buiten de Tweede Kamer over dit onderwerp. In het op te leveren rapport worden geen conclusies getrokken over de (politieke) wenselijkheid van verschillende scenario's of modellen.