# DEEL B: INSTITUTIONALIA

# 1 Europese Commissie

## 1.1 Inleiding

Zoals gezegd was de samenstelling van de Europese Commissie één van de belangrijkste onderwerpen van de IGC 2000 en 2003/2004. Het betreft hier immers een delicate machtsvraag: welke lidstaten mogen wanneer in de Europese Commissie zitting hebben?[1] De Europese Commissie is de instelling die over het vrijwel exclusieve recht van initiatief beschikt in de eerste pijler en over een gedeeld (samen met de lidstaten tot mei 2004) initiatiefrecht in de derde pijler.

Tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (mei 1999) leverden de grote lidstaten (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje) elk twee leden voor de Europese Commissie, terwijl de overige (kleinere) lidstaten er elk één leverden. Met het oog op de toetreding van 12 tot 13 nieuwe, voornamelijk kleine, lidstaten, rees de vraag of dit systeem overeind moest blijven. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam (1996) lag het vraagstuk reeds op tafel, maar lukte het niet overeenstemming te bereiken over de samenstelling van de Europese Commissie (1.4). De onderhandelingen over het Verdrag van Nice hebben hierover wel een akkoord bereikt (paragraaf 1.5). Dit 'politieke' compromis laat echter veel te wensen over (1.6 en 1.7). In dit hoofdstuk zal daarom een nieuw voorstel voor de samenstelling van de Commissie worden gedaan (1.8). Bij het formuleren hiervan moet goed het karakter van de Europese Commissie indachtig worden gehouden (1.3). Een grote rol, tenslotte, speelde tijdens en na de IGC 2000 het vraagstuk van de individuele verantwoordelijkheid van de Commissieleden. Daar wordt op ingegaan in paragraaf 1.8. In paragraaf 1.9 zullen enkele conclusies volgen. Aangevangen wordt echter met een woord over de interne hervorming van de Commissie (1.2).[2]

## 1.2 Interne hervormingen en wijzigingen

September 1999 trad – na de val van de Commissie Santer (zie paragraaf 1.8) – een nieuwe Europese Commissie onder leiding van Romano Prodi aan. Prodi kondigde meteen een eerste radicale reorganisatie van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie aan om het ambtenarenapparaat te stroomlijnen en de nieuwe Commissie doeltreffender te laten werken op kernterreinen zoals externe betrekkingen, justitie en binnenlandse zaken, volksgezondheid, consumenten-

[1] Voor een oplossing van dit probleem is men geneigd te kijken naar de wijze waarop de auteurs van de Amerikaanse constitutie met een soortgelijk probleem zijn omgegaan in 1786. De staten Virginia en Massachusetts konden zich niet verenigen met de idee dat Rhode Island twee senatoren kreeg. Hoe het afliep is bekend: er is gekozen voor een systeem waarin gelijkheid van staten geldt (iedere staat levert ongeacht bevolkingsomvang twee senatoren), terwijl het demografisch gewicht van de staten tot uitdrukking komt in de 'House of Representatives'. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat een dergelijke aanpak niet werkt in de Europese Unie.

[2] Dit was overigens geen IGC 2000 onderwerp.

bescherming en de bevordering van het ondernemerschap.[3] Prodi gaf aan ook op de langere termijn ingrijpende hervormingen te willen doorvoeren. Daartoe belastte Prodi vice-voorzitter Neil Kinnock met de interne institutionele hervormingen. Kinnock diende begin 2000 een blauwdruk voor vergaande hervormingen in.[4] Daarbij werd uitgegaan van de verslagen van het 'comité van onafhankelijke deskundigen' en van een aantal andere bijdragen.[5]

Tijdens de Europese Raad van Sevilla[6] in 2002 gaf Prodi (opnieuw) aan de werkwijze van de Commissie drastisch te willen wijzigen.[7] Er zouden extra vice-voorzitters komen die het takenpakket van een aantal Commissarissen gaan clusteren. Hoewel echter de Commissie formeel bevoegd is het werk te (her)verdelen, maakten vele landen, waaronder Frankrijk en Nederland, bezwaar tegen de voorstellen. De Franse president Chirac sprak van een 'provocatie'.[8] Binnen de Commissie zijn sommige landen bang voor een 'B-status', waarmee het beginsel van de gelijkheid van Commissarissen zou worden doorbroken.[9]

Dat gezegd zijnde, in het kader van dit boek zou het te ver voeren de 'rapporten over beweerde gevallen van fraude, wanbeheer en nepotisme', en alle andere (Commissie) rapporten die handelen over verbetering van de interne organisatie te bespreken. Ik volsta derhalve met de opmerking dat vele van deze rapporten uiterst nuttige aanbevelingen bevatten voor het intern functioneren van de Commissie die zo spoedig mogelijk – deze interne hervormingen vereisen geen Verdragswijzing – doorgevoerd dienen te worden.[10]

## 1.3 Versterking van het karakter en rol van de Commissie

Voordat kan worden overgegaan tot het formuleren van een nieuw voorstel voor de samenstelling van de Europese Commissie, is het van belang te wijzen op het *onafhankelijke karakter* van de Commissie. Zij is in eerste instantie noch een uitvoerend, noch een ambtenarenapparaat, maar een onafhankelijk orgaan dat in hoofdzaak vijf taken heeft"[11]

---

[3] "We moeten nu een grondig onderzoek instellen naar de wijze waarop deze instelling functioneert. We staan voor de uitdaging om de organisatie opnieuw in te richten, aan te passen en te verbeteren om haar doelmatiger en doeltreffender te maken, om fraude op alle niveaus te bestrijden en de instelling in dienst van de Europese burgers te stellen", aldus Romano Prodi op de (toenmalige) website van de Commissie: *europe.eu.int/comm/reform/index_nl.htm.*

[4] 'Reforming the Commission, Communication from Mr. Kinnock in agreement with the president and Ms. Schneyder'. CG3(2000) 1/17, 18 januari 2000.

[5] Zie: 'Eerste rapport over beweerde gevallen van fraude, wanbeheer en nepotisme bij de Europese Commissie'.
Zie voor een overzicht van andere bijdragen: *europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index_nl.htm*

[6] 21 en 22 juni 2002.

[7] Zie: *Europa van Morgen*, nummer 10, 26 juni 2002, 32e jaargang.

[8] *Europa van Morgen*, nummer 10, 26 juni 2002, 32e jaargang

[9] *Ibidem.*

[10] Zie voor de interne hervormingen van de Commissie het zevende hoofdstuk van het bovengeciteerde rapport van het 'Comité van onafhankelijke deskundigen'. Voor een bespreking hiervan zij verwezen naar: W. van Gerven, 'Managing the European Union: for Better or for Worse?', in: B. Markensis (ed.). *The Clifford Chance Millennium Lectures, the Coming Together of the Common Law and the Civil Law.* London: Hart publishing, 2000; W. van Gerven, 'Guest editorial: Ethical and Political Responsibility of EU Commissioners', *CMLR.*, 37, 2000, p. 1-6.

[11] J. Temple Lang, *Institutionelle Veränderungen in der Europäischen Gemeinschaft als Vorbereitung auf die Erweiterung.* Trier: ERA, 1999.

1) Zij heeft een **wetgevende** taak. In bijna alle gevallen kan alleen zij exclusief voorstellen doen.[12] Zonder een Commissievoorstel kunnen de Raad en het Europees Parlement niet besluiten. De Commissie doet haar voorstellen in het licht van het gemeenschapsbelang, en in het belang van *alle* lidstaten.
2) Zij heeft een **controlerende** taak. De Commissie ziet toe op de naleving door de lidstaten van het Gemeenschapsrecht. De Commissie heeft een bevoegdheid voor het Hof een procedure wegens schending van het Verdrag in te stellen (artikel 226 EG), hetgeen eventueel kan leiden tot het opleggen van boeten (artikel 228 EG). Daarnaast bestaan er enkele handhavingsprocedures met betrekking tot steunmaatregelen (artikel 88 lid 2, 2e alinea EG), de ontsnappingsclausule bij richtlijnen (artikel 95 EG) en de nationale veiligheid (artikel 298 EG).
3) Zij heeft een **bestuurlijke** taak.[13] De Commissie beschikt over eigen bevoegdheden bij het toezicht op het mededingingsrecht (concurrentie vervalsende maatregelen en 'anti-dumping' maatregelen),[14] en bij de eerder genoemde steunmaatregelen. Voorts voert zij de EG-begroting uit (artikel 274 EG). In de praktijk beheert de Commissie tevens enkele financiële middelen van de Unie.
4) Zij heeft een **vertegenwoordigende** taak. De Commissie vertegenwoordigt de Gemeenschap bij het sluiten van internationale overeenkomsten (zie bijvoorbeeld artikel 300 EG), waarbij wederom het Gemeenschapsbelang en het belang van alle lidstaten in ogenschouw genomen dient te worden.
5) Zij heeft een **bemiddelende** taak. De Commissie bemiddelt bij conflicten tussen lidstaten, in die zin dat zij de lidstaten moet helpen hun verplichtingen na te komen (artikel 10 EG) en hun meningsverschillen bij te leggen.

Voor al deze taken (en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden) geldt dat de Commissie deze slechts dan goed kan uitoefenen wanneer zij volledig onafhankelijk van de lidstaten en de andere instellingen opereert. Men moet zich bovendien bewust zijn van het feit dat de Commissie als *college* handelt; de besluiten worden genomen door het college van Commissarissen en niet door individuele leden van deze instelling (zie artikel 219 EG, 2e alinea, ook wel het zogeheten collegialiteitsbeginsel genoemd).

Dat gezegd zijnde, dient ingegaan te worden op de functie van de Commissie. De rol van de Commissie, haar bevoegdheden en taken stonden niet ter discussie tijdens de IGC 2000. Toch moet er iets veranderen aan de plaats die de Commissie in de Europese institutionele structuur inneemt. Gebeurt dat niet, valt te vrezen dat de belangrijkste functie van de Commissie – hoedster van het communautair belang – wordt uitgehold, hetgeen rechtstreeks tegen de communautaire methode indruist (zie deel A, paragraaf 1.2). Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de toegenomen rol van de Europese Raad. De Commissie is gehouden de daar uitgezette beleidslijnen te volgen. Aangezien deze beleidslijnen steeds omvangrijker en gedetailleerder worden, is van een daadwerkelijk initiatiefrecht van de Commissie zo langzamerhand geen sprake meer. Sterker nog: de Europese Raad dreigt het hele institutionele stelsel te

[12] In Titel IV en de tweede en derde pijler is een gedeeld initiatiefrecht voor de lidstaten en de Commissie. In Titel IV EG kwam na 5 jaar na het inwerkingtreden van het verdrag van Amsterdam (1-5-2004) dit gedeelde initiatiefrecht weer te vervallen.
[13] De echte uitvoering van regels berust overigens niet bij de Commissie, maar bij de staatsapparaten van de lidstaten. Zo ook De Zwaan: "(...) de Unie als zodanig 'bestuurt' nu eenmaal niet, zij 'regeert' niet." Zie: J.W. de Zwaan, De toekomst van de Europese Unie, *a.w.*
[14] Welke aanzienlijk uitgebreid zijn door de nieuwe mededingingsverordening, Vo. 1/2004.

overvleugelen.[15] Tijdens de Conventie zette deze tendens zich voort. Met name het Frans-Duitse voorstel betekent een directe ondergraving van de rol van de Commissie.[16] Dit voorstel zal leiden tot een 'overvleugeling' van de Commissie door de Europese Raad. Indien het voorstel zijn weg naar het Verdrag vindt, zou de Commissie in de uitgebreide Unie wel eens geen rol van wezenlijke betekenis meer kunnen spelen: haar verantwoordelijkheid als hoedster van het communautair belang lijkt dan uitgespeeld. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Indien de Commissie niet waakt over de belangen van *alle* lidstaten, en daarmee over het communautaire belang, wie dan wel? Wil men de originaire structuur en het institutionele evenwicht van de EG – dat zijn diensten heeft bewezen – zoveel mogelijk in tact houden, mag er aan de rol van de 'impartial mediator' zo weinig mogelijk getornd worden. Met name de kleinere lidstaten, waaronder Nederland, hebben baat bij een sterke Commissie.

Ter versterking van de rol van de Commissie is het in de eerste plaats van belang dat deze het exclusieve recht van initiatief krijgt voor wetgeving op *alle* terreinen.[17] De idee om het Europees Parlement een recht van initiatief te geven is geen aanbevelingswaardige: "Because proposals for Community measures must be made by the policy-proposing mediator institution, they cannot be made by the Parliament. It is a Parliament which cannot initiate legislation. If it could, it would act by majority, and the same majority could both propose and adopt the measure (with the Council). So the minority could be outvoted in both institutions, without any safeguard for the minority interests, and the safeguard provided by the Commission's role could not work."[18] De huidige praktijk waarbij het Parlement de Commissie kan uitnodigen om voorstellen te doen werkt bevredigend. Bovendien: toekenning van een initiatiefrecht aan het Parlement, hoezeer ook tot de nationale constitutionele stelsels behorende,[19] zou ook een initiatiefrecht van de Raad kunnen uitlokken. Een dergelijke gang van zaken zou een verdere ondergraving van de positie van de Commissie betekenen.[20] Ook wordt vaak over het hoofd gezien dat het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie als belangrijk voordeel heeft dat het voorkomt dat het Europees Parlement wordt blootgesteld aan de invloed van lobbyisten. Ware dat laatste wel het geval, zou de EU-regelgeving waarschijnlijk verder toenemen.[21]

In de tweede plaats is het voor de Commissie van groot belang dat zoveel mogelijk gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad wordt doorgevoerd.[22] Wanneer dat het geval is, is de positie van de Commissie 'ijzersterk': de Commissie heeft met haar wetsvoorstellen onderhandelingsruimte en het komt zelden tot nooit voor dat de Raad met unanimiteit tegen de zin van de Commissie van haar voorstel afwijkt.[23] Unanimiteit in de Raad moet echter voorgeschreven zijn daar

---

[15] W.T. Eijsbouts, Stille revolutie in de Unie', *Ars Aequi*, 7/8, 2000, p. 521-525.
[16] CONV 489/03. Dit voorstel wordt nader besproken in deel B, paragraaf 2.6.
[17] Op het begrip wetgeving wordt ingegaan in deel C, hoofdstuk 6.
[18] J. Temple Lang, 'How much do the smaller member states need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe', *CMLR.*, 39, 2002, p. 315-335.
[19] In Nederland, bijvoorbeeld, bepaalt artikel 109 Rvo II dat de Tweede Kamer een wetsvoorstel kan indienen.
[20] Zo ook: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid in de Europese Unie.* 's-Gravenhage, 1996, p. 231.
[21] J. Temple Lang, How much do, *a.w.*
[22] Zie hierover nader het volgende hoofdstuk, paragraaf 2.7.
[23] Een voorbeeld dat het wel kan is Richtlijn 2001/84 inzake het volgrecht (*Pb. EG*, L 272/32, 2001). Zie: B.J. Dijber, De communautaire methode, *a.w.*

waar de Raad – tegen de zin van de Commissie – van het oorspronkelijke Commissievoorstel kan afwijken. Gekwalificeerde meerderheid in dit geval zou een rechtstreekse aanval op het initiatiefrecht van de Commissie zijn. In dat opzicht betekent de uitbreiding van de Unie met – voorlopig – tien lidstaten een versterking voor de Commissie. Het bereiken van unanimiteit in een EU-25 is welhaast ondenkbaar.

Ten derde, de verantwoordelijkheid voor het toezicht op een correcte tenuitvoerlegging van het communautair recht door de lidstaten ligt primair bij de Commissie. De toezichtsbevoegdheden van de Commissie dienen te worden aangescherpt. Zo zou artikel 228 EG kunnen bepalen dat de Commissie bij niet naleving door een lidstaat van een arrest direct een boete op kan leggen zonder de zaak opnieuw bij het Hof aanhangig te moeten maken.[24] Deze wijziging geeft de Commissie een direct handhavingsmechanisme in handen, terwijl de verantwoordelijkheid voor een eventuele juridische procedure bij de overtreder (lidstaat) komt te liggen. Aan toetsing door het Hof verandert niets. Zoals boven eveneens aangegeven, ook op het terrein van mededinging en staatssteun heeft de Commissie de bevoegdheid besluiten te nemen inzake schendingen van Gemeenschapsrecht met daarbij de mogelijkheid boetes op te leggen. Voor overige schendingen van het Gemeenschapsrecht is de Commissie aangewezen op de procedure neergelegd in artikel 226 EG. Overwogen kan worden de autonome bevoegdheid besluiten te nemen op andere terreinen van de interne markt uit te breiden. In die gevallen brengt de Commissie dan niet meer overeenkomstig artikel 226 EG een advies uit aan de lidstaat waarbij bij niet naleving ervan de zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt, maar neemt de Commissie een rechtstreeks besluit op grond van het Verdrag waartegen de geadresseerde beroep kan instellen bij het Hof. Ook hier geldt dat de Commissie een direct handhavingsmechanisme in handen krijgt, terwijl de verantwoordelijkheid voor eventuele juridische procedures bij de overtreder (lidstaat) komt te liggen.

Ten vierde, de benoeming van en de ontslagmodaliteiten voor (de voorzitter van) de Commissieleden zoals neergelegd in het Verdrag van Nice (zie hiervoor nader paragraaf 1.8) dienen intact te worden gelaten. Het faciliteren van een rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter door de burgers van de Unie lijkt niet de aangewezen weg.[25] Met welk democratisch mandaat functioneert de gekozen voorzitter van de Commissie als slechts 30 procent van de burgers aan de verkiezingen meedoet?[26] Bovendien zou de Commissievoorzitter met twee 'lijnen van verantwoordelijkheid' te maken krijgen: de burgers en het Europees Parlement. Hetzelfde kan gezegd worden over directe verkiezing van de Commissieleden. De huidige manier van het benoemen van de Commissarissen – voordracht door de regeringen van de lidstaten, stemming bij 'qmv' door de Raad en goedkeuring van het Europees Parlement (artikel 214 EG) – is democratischer. De Nederlandse regering wordt immers gevormd op basis van nationale parlementsverkiezingen waarbij zo'n 75% van de kiezers stemt.[27] Waarvoor bovendien moet de kandidaat-

---

[24] Voor wat betreft de aansprakelijkheid voor het omzetten van een Europese kaderwet is deze modaliteit ook neergelegd in de Europese grondwet, artikel III-267 lid 3.

[25] Dat geldt ook voor het van Britse zijde afkomstige voorstel voor een "indirect election of the Commission President via an electoral college composed of national parliaments." *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8204, 3 mei 2002.

[26] Hetgeen het opkomstpercentage in Nederland was bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999.

[27] Zie: 'Geen gekozen EU-Commissaris', S. Singelsma, E. Tersmette, *De Volkskrant*, 11 juni 2002.

Commissaris, om gekozen te worden door de bevolking, 'campagne' gaan voeren? Nationale standpunten mogen geen rol spelen. Bovenal dient niet uit het oog verloren te worden dat de Commissie *geen* volksvertegenwoordigend orgaan is.

Evenmin lijkt het wenselijk (de grootste fractie van) het Europees Parlement de voorzitter of individuele leden van de Commissie te laten kiezen (op indirecte wijze derhalve). Er wordt wel gezegd dat een dergelijke steun van het Europees Parlement de Commissievoorzitter veel profiel, aanzien en legitimiteit kan geven.[28] Daarbij wordt evenwel niet vermeld dat het Europees Parlement reeds aanzienlijke bevoegdheden heeft over de benoeming van de Commissie. Indien één en dezelfde instantie (mede-) verantwoordelijk is voor zowel de benoeming als het ontslag van de Commissarissen, kan nauwelijks meer gezegd worden dat de Commissie onafhankelijk is: "Because those who agreed with the majority in Parliament would be elected, and not those who would best insure the interest of the Union."[29]

Ten vijfde, tenslotte, dient politieke versterking van de Commissie, plaats te vinden door de omvang van het college goed vorm te geven. Daarover handelt de volgende paragraaf.

## 1.4 Samenstelling en omvang van de Commissie[30]

### Voorgeschiedenis

Tot aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice was de omvang en samenstelling van de Commissie geregeld in artikel 213, lid 1 EG, dat als volgt luidde:

"De Commissie bestaat uit 20 leden, die op grond van hun algemene bekwaamheid worden gekozen en die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden. Het aantal leden van de Commissie kan door de Raad met eenparigheid van stemmen worden gewijzigd. Alleen zij die de nationaliteit van een lidstaat bezitten, kunnen lid van de Commissie zijn. In de Commissie moet tenminste één onderdaan van elke lidstaat zitting hebben, zonder dat het aantal leden van dezelfde nationaliteit meer dan twee kan bedragen."

Tijdens de IGC van 1996 bepleitten de vijf grote lidstaten een Commissie die na de uitbreiding kleiner is dan het aantal lidstaten.[31] Frankrijk stelde tijdens de onderhandelingen een Commissie van 10 leden voor, Spanje een ledenaantal van 10 à 15, terwijl Duitsland dacht aan ongeveer 20 Commissarissen.[32] Daarbij gaven Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Italië aan te aanvaarden op enig moment niet in de Commissie vertegenwoordigd te zijn. Spanje pleitte daarbij aanvankelijk als enige voor een formeel onderscheid tussen grote en kleine lidstaten.

---

[28] Zo ook: E.P Wellenstein, 'Bouwstoffen voor een vernieuwde Europese Unie', *Internationale spectator*, september 2001, nr. 9.
[29] J. Temple Lang, How much do, *a.w.*
[30] Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruik gemaakt van interne notities van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
[31] Zie over het verloop van de IGC 1996, onder andere, 1996: E. Brok, 'Intergovernmental Conference 1996: not a 'Maastricht II'', *CMLR.*, 1997, p. 1-9 en C.W.A. Timmermans, 'Een commentaar op de institutionele aspecten van het Verdrag van Amsterdam'. Round Table Session - De resultaten van de Europese Raad van Amsterdam, 9 juli 1997, toentertijd te vinden op: *www.asser.nl.*
[32] *Ibidem.*

Duitsland sloot zich hier later bij aan.[33] De kleinere lidstaten gaven, evenals de Commissie zelf in haar bijdrage aan de IGC 1996,[34] de voorkeur aan één Commissaris per lidstaat. Nederland, tijdens deze IGC Unievoorzitter, opperde een combinatie van senior- en juniorleden. Aangezien een compromis ver te zoeken leek, werd tijdens de informele Raad te Noordwijk (mei 1997) de beslissing over de Commissiehervorming uitgesteld.

Tijdens de IGC 2000, waar de problematiek opnieuw op tafel lag, diende een Commissievoorstel als basis voor de onderhandelingen tussen de lidstaten.[35] Het voorstel noemde twee opties:

*1. Minder Commissarissen dan het toekomstig aantal lidstaten.*

In het Verdrag zou het huidige aantal Commissarissen als plafond moeten worden vastgelegd. Dit dient gepaard gaan met een rotatiesysteem waarin alle landen strikt gelijkwaardig worden behandeld. Daartoe zou een vaste volgorde moeten worden gehanteerd, waarbij er in de Commissie steeds een balans moet zijn in zowel geografisch opzicht als tussen grote en kleinere lidstaten.

*2. Elke lidstaat heeft recht op één Commissaris.*

Dit dient volgens de Commissie gepaard te gaan met een gewijzigde Commissiestructuur. Alleen op deze wijze zou de Commissie efficiënt kunnen blijven functioneren. Bepleit werd voor meer invloed aan de Commissievoorzitter om portefeuilles toe te wijzen en voor de invoering van coördinerende vice-presidenten.

De meeste lidstaten gaven in eerste instantie aan te voelen voor behoud, ook op termijn, van aanwezigheid in de Commissie van een onderdaan van elke lidstaat.[36] Enkele landen bepleitten beperking van de omvang van de Commissie tot – eventueel zelfs minder dan – 20 leden teneinde de efficiëntie van het College te verzekeren. Zou een beperking van het ledental niet aanvaardbaar zijn, dan meenden deze landen dat een zekere hiërarchiesering of rolverdeling binnen de Commissie noodzakelijk werd. Beperking van de Commissie tot een omvang kleiner dan het aantal lidstaten zou moeten worden gegrond op objectieve, zuivere rotatie waarbij dus ook de grotere lidstaten dienden te aanvaarden op een zeker moment geen Commissaris te hebben.

De uiteenzetting van deze standpunten maakt duidelijk dat deze dezelfde waren als tijdens de IGC 1996. Uiteindelijk heeft het Franse voorzitterschap van de Unie in 2000 twee varianten op tafel gelegd voor een plafonnering van de Commissie:

1) vanaf 2010 wordt het maximum ledenaantal op 20 vastgesteld;

---

[33] Zie voor de verschillende standpunten van de lidstaten tijdens de IGC 1996: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/index.html.*

[34] Advies van de Commissie, 'Versterking van de politieke Unie en en voorbereiding van de uitbreiding', 28 februari 1996: "De Commissie is van oordeel dat het aantal Commissieleden in de context van de uitbreiding zou moeten worden verminderd tot één per lidstaat."

[35] IGC voorstel van de Europese Commissie van 26 januari 2000, COM 2000, 34. *europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/index_en.htm#contributions.*

[36] Zie voor de verschillende standpunten van de lidstaten: *europa.eu.int/comm/igc2000.*
Zie ook: Verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad te Biarritz, 13-14 oktober 2000: *www.minbuza.nl.*

2) vanaf 27 lidstaten wordt het maximum aantal leden op 20 vastgesteld.

Duitsland en Italië zetten tijdens de eindonderhandelingen in op een plafonnering van de Commissie vanaf 2010.[37] Er werd gedacht aan een maximum aantal Commissarissen van 20. België en Nederland gaven aan dat een plafonnering op termijn in combinatie met een gelijkwaardig, waterdicht rotatieschema bespreekbaar is. België dacht daarbij niet aan een concreet tijdstip als 2010 maar aan een breder kader van grotere hervormingen. Spanje en het Verenigd Koninkrijk benadrukten de relatie tussen het opgeven van de tweede Commissaris en de stemmenweging in de Raad. Zij wensten uitstel van het besluit over een plafond tot (na) de uitbreiding. Spanje dacht dan aan een plafond van 25, het Verenigd Koninkrijk aan een plafond van 20. Griekenland, Finland en Luxemburg waren eveneens bereid over een plafonnering op termijn te praten. Zweden, Oostenrijk, Ierland en Portugal hadden zich verzet tegen alle afspraken over plafonnering.

De Nederlandse regering heeft tot aan de Europese Conventie altijd de voorkeur gegeven aan handhaving van één Commissaris per lidstaat, mede doordat het Nederlandse parlement die wens nadrukkelijk naar voren heeft gebracht.[38] Nederland was onder strikte voorwaarden evenwel bereid een plafonnering (20 leden) van de Commissie te overwegen vanaf 2010. Dan moest wel de waarborg voor een volledig gelijkwaardige rotatie van Commissarissen zo precies mogelijk in het Verdrag worden geregeld.[39] Dit moest van de Nederlandse premier Kok in 'marmer worden gebeiteld'.[40]

**Theorieën**

Over de toekomstige samenstelling van de Commissie zijn, niet alleen in de IGC's maar ook in de juridische literatuur, vele voorstellen gedaan. Deze voorstellen kunnen in drie basistheorieën onderverdeeld worden. De eerste pleit voor een Commissie waarin iedere lidstaat één Commissaris levert, de tweede voor een Commissie met een gefixeerd aantal leden en de derde theorie koppelt het aantal

---

[37] *Ibidem.*

[38] Zie de motie nr. 26, 8 november 1995 van het lid van Middelkoop C.S.,: "Overwegende, dat de Commissie in de Europese Unie een centrale een belangrijke rol speelt; verzoekt de regering een wijziging van de methode van samenstelling van de Europese Commissie alleen dan te aanvaarden als Nederland met een volwaardige Commissaris vertegenwoordigd blijft." Zie ook de motie van november 2000, nr. 141, van het lid Eurlings: "Van oordeel, dat het behoud van één Commissaris per lidstaat van groot belang is voor de nationale binding met Europa; vaststellende, dat alle kleine lidstaten, behalve Nederland, in Biarritz zich ingezet hebben voor het behoud van een eigen nationale Commissaris; roept de regering op bij de top van Nice alsnog in te zetten op het behoud van één Commissaris per lidstaat."

[39] Zie de vier – elders aangehaalde – IGC notities over de IGC 2000 van de Nederlandse regering. Ook te raadplegen op: *www.minbuza.nl.* In de laatste, vierde IGC 2000 notitie, wordt opgemerkt dat: "De regering benadrukt opnieuw dat zij in Nice inzet op één Commissaris per lidstaat. In Nice zal mogelijk echter ook de vraag aan de orde worden gesteld of op een later moment, onder strikte voorwaarden, een plafonnering van het aantal Commissarissen moet worden ingesteld. De regering kan en wil zich voor dat debat niet afsluiten. Nederland zal in de komende uitbreidingsronde vasthouden aan één Commissaris per lidstaat. Voor de langere termijn, dat wil zeggen na de thans voorziene uitbreiding tot 28 lidstaten, zijn voorstellen voor een maximum aantal leden van de Commissie voor Nederland alleen bespreekbaar indien de eventuele voorstellen een strikt gelijkwaardig rotatiesysteem tussen de lidstaten waarborgen. Het is voor Nederland ondenkbaar dat sommige lidstaten vaker dan anderen een onderdaan in de Commissie hebben." *TK*, 2000-2001, 26559, nr. 4

[40] *De Volkskrant*, 5 december 2001.

Commissarissen, ongeacht de omvang, aan de functies en bevoegdheden van de Commissie.

Voordat deze voorstellen aan een nadere beschouwing worden onderworpen, moet opgemerkt worden dat in de politieke discussie niet of nauwelijks wordt stilgestaan bij het feit dat het nationaliteitsvraagstuk bij de samenstelling van de Commissie geen enkele rol mag spelen. Commissieleden zijn immers geen staatsvertegenwoordigers. In tegenstelling tot de Raadsleden hebben zij de plicht en het recht hun ambt volledig onafhankelijk uit te oefenen in het belang van de Gemeenschappen.[41] De lidstaten hebben zich verplicht dit karakter te respecteren en zich van elke poging te onthouden de Commissieleden te beïnvloeden bij de uitoefening van hun taak.[42]

Laten wij tegen deze achtergrond de heersende politieke theorieën over de samenstelling van de Commissie eens nader beschouwen. De voordelen van de eerste theorie, waarbij elke lidstaat 1 Commissaris levert, zijn:

a) doordat iedere lidstaat is vertegenwoordigd, kunnen de belangen van elke lidstaat in aanmerking worden genomen. Niet om deze prioriteit te geven boven het gemeenschapsbelang, maar om, bij het bepalen van het gemeenschapsbelang, alle belangen te overzien en mee te wegen;
b) het vergroot de legitimiteit van het orgaan, doordat burgers van de lidstaten zich in een door hun vertegenwoordigende Commissaris herkennen kunnen;
c) er zijn genoeg portefeuilles te verdelen.[43]

Problemen met de besluitvorming binnen de Commissie zien de aanhangers van een sterk vergrote Commissie niet; de gewone meerderheidsbeslissingen kunnen blijven bestaan. Deze omvang van de Commissie wordt meestal gerechtvaardigd door te verwijzen naar enkele nationale regeringen, die gewoonlijk ook uit meer dan dertig leden bestaan.[44]

De tweede basistheorie gaat uit van een Commissie met een gefixeerd plafond. Dat plafond varieert van tien tot vijftien[45] en van tien tot vijfentwintig.[46] Het voornaamste argument voor deze theorie is de efficiëntie van de besluitvorming. Een te grote Commissie[47] kan niet langer een 'uitvoerend' orgaan zijn maar een soort

---

[41] Deze onafhankelijkheid doet zich gevoelen aan twee kanten. Enerzijds mogen de Commissieleden geen instructies vragen of aanvaarden van enige regering of ander lichaam; anderzijds dienen ze zich te onthouden van iedere handeling die onverenigbaar is met het karakter van hun ambt.

[42] P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Themaat, *a.w.*

[43] Commissievoorzitter Prodi maakte op de persconferentie na de Europese Raad van Keulen (1999) nog duidelijk dat de idee dat het niet mogelijk is genoeg werk voor 19 Commissarissen te vinden verworpen moest worden. Het was juist moeilijk om al het werk over 19 portefeuilles te verdelen, aldus Prodi. *www.euobserver.com.*

[44] Zie onder andere J. Lipsius, 'The Intergovernmental Conference', *European Law Review*, 20, 1995, p. 233-267, m.n. p. 262.

[45] Zoals gezegd was Frankrijk hiervan een voorstander. Maar ook, bijvoorbeeld, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *De IGC en daarna. Op weg naar een Europese Unie met dertig lidstaten*, p. 15.

[46] A. Bar Cendón, 'The Number of Members of the Commission: A Possible Reform?'. In: E. Best, M. Gray, A. Stubb, *Rethinking the European Union-IGC 2000 and Beyond.* Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA), p. 77-103.

[47] Wat daar precies onder moet worden verstaan is niet duidelijk. De theorieën hanteren immers verscheidene plafonds.

'assemblée délibérante'.[48] Deze Commissie zou op verschillende manieren kunnen worden samengesteld. Zo zou één Commissaris een groep landen kunnen vertegenwoordigen of een bepaald aantal inwoners.

De derde theorie gaat uit van de gedachte dat de samenstelling van de Commissie bepaald moet worden aan de hand van de rol en bevoegdheden van de instelling. Bekeken zou moeten worden over hoeveel portefeuilles de Commissie zou moeten beschikken, indachtig de beleidsterreinen en bevoegdheden van de EU.[49] Zo zou, analoog aan het Duitse 'Ressortprinzip', er één Commissaris voor elk beleidsterrein moeten komen.[50] Bij deze wijze van samenstellen spelen derhalve alleen criteria als eenheid, coherentie, coördinatie en efficiëntie een rol, en niet de individuele belangen van de lidstaten.[51] Indien deze laatste overwegingen een rol zouden moeten spelen, zouden, indien het aantal Commissarissen lager is dan het aantal lidstaten[52], de Commissarissen aangevuld kunnen worden met 'junior-assistant' Commissarissen.[53]

## 1.5 Resultaten van Nice en daarna

Te Nice is besloten dat in de Commissie één onderdaan van elke lidstaat zitting heeft, totdat de Unie 27 leden telt.[54] Vanaf het moment dat de dan volgende Commissie zal aantreden, zal het ledental van de Commissie teruggebracht worden.[55] Artikel 4 van het aan het Verdrag van Nice gehechte 'protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie' bepaalt dat het aantal leden van de Commissie kleiner is dan het aantal lidstaten. Hoeveel dat er zullen zijn is nog onduidelijk, maar in ieder geval minder dan 27: "Na de ondertekening van het toetredingsverdrag van de 27e lidstaat van de Unie stelt de Raad met eenparigheid van stemmen het aantal leden van de Commissie vast en de nadere bepalingen voor het systeem waarbij de lidstaten op voet van gelijkheid rouleren, met alle criteria en voorschriften voor de automatische bepaling van de samenstelling van de opeenvolgende colleges, uitgaande van de volgende beginselen:

a) de lidstaten worden op strikte voet van gelijkheid behandeld wat betreft de vaststelling van de volgorde en de zittingsduur van hun onderdanen in de Commissie; derhalve mag het verschil tussen het totale aantal mandaten van onderdanen van twee gegeven lidstaten nimmer meer bedragen dan één[56];

---

[48] C.W.A. Timmermans, 'Decision-making by the Commission', in: J.A. Winter (e.a., eds.), *a.w.*, p. 147-160.
[49] A. Bar Cendón, *a.w.*
[50] C.W.A. Timmermans, Decision-making, *a.w.*
[51] A. Bar Cendón, *a.w.*
[52] Hetgeen gezien het huidige aantal directoraten-generaal hoogstwaarschijnlijk het geval is.
[53] Zie: C.W.A. Timmermans, Decision-making, *a.w.*
[54] Artikel 4 van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie, hierna: het Protocol.
[55] Het toenmalig Tweede Kamerlid Verhagen, vroeg zich tijdens het debat over het Verdrag van Nice het volgende af: "Als die 26 Commissarissen naar behoren kunnen functioneren, kan het dan zo blijven?" Dat is natuurlijk in geen geval zo, eerst zal de Commissie 27 leden moeten tellen. *TK*, 2001-2002, 35-2898, nr. 35.
[56] Dat betekent dat een land nooit twee mandaatsperiodes niet in de Commissie vertegenwoordigd zal zijn.

b) onder voorbehoud van inachtneming van punt a) is elk van de opeenvolgende colleges zodanig samengesteld dat het in demografisch en geografisch opzicht een bevredigende afspiegeling vormt van de lidstaten van de Unie in hun geheel."

Het vierde lid van artikel 4 van het genoemde protocol betreffende de uitbreiding bepaalt tenslotte dat iedere staat die tot de Unie toetreedt er recht op heeft dat een onderdaan vanaf het tijdstip van toetreding tot de datum van toepassing van lid 2 zitting heeft in de Commissie.

Met betrekking tot het resultaat van Nice kan allereerst worden opgemerkt dat het een goede zaak is dat *geen* onderscheid werd gemaakt tussen Commissieleden mét en Commissieleden zónder stemrecht, en dat niet gekozen is voor de aanwijzing van junior-Commissarissen. Deze constructies zouden immers, indien gehonoreerd, alleen maar tot meer bureaucratie aanleiding hebben gegeven.[57] Bovendien zullen zij de collegialiteit van de Commissie kunnen ondermijnen. Derhalve viel ook de regeling inzake de samenstelling van de Commissie in de ontwerp-grondwet te betreuren: het introduceerde wél Commissarissen zonder stemrecht. Voorgesteld werd een maximum aantal van 15 Commissarissen (inclusief de voorzitter en de Minister van Buitenlandse Zaken/vice-voorzitter), aangevuld met Commissarissen zonder stemrecht die afkomstig zijn uit alle andere lidstaten.[58] Dit is een mager resultaat. De aanbevolen 'oplossing' is ingewikkeld, verwarrend en onwerkbaar.[59] Met name doordat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de 'Commissie' en het 'college' en tussen 'Europese Commissarissen' en 'Commissarissen'; met 'Europese Commissarissen' worden nu eens alle leden van het 'college' bedoeld, met inbegrip van de voorzitter en de Minister van Buitenlandse Zaken (bijvoorbeeld in artikel I-25, leden 4 en 5, en de artikelen III-250, III-251 en III-253), dan weer alleen de dertien overige leden van het college (bijvoorbeeld in artikel I-25, lid 3, artikel I-26, lid 2, en de artikelen III-252 en III-254).[60] Het voorstel dreigt bovendien de gelijkheid van alle leden van de Commissie, die de basis vormt voor de collegialiteit, te ondermijnen.[61] Wat de status van de leden zonder stemrecht betreft, blijven in de ontwerp-grondwet bovendien veel vragen onbeantwoord die essentieel zijn voor het concrete functioneren van de Commissie.[62] Zijn de 'Commissarissen zonder stemrecht' lid van de Commissie? Welke rechten hebben zij concreet? Mogen zij de vergaderingen van het college bijwonen en aan de besprekingen van het college deelnemen? Mogen zij een schriftelijke procedure onderbreken? Kunnen zij worden gemachtigd om namens de Commissie besluiten goed te keuren? Kunnen zij de verantwoordelijkheid krijgen voor een bepaald beleidsgebied en mogen zij dan instructies geven aan een dienst van de Commissie ('een portefeuille beheren')? Wat is hun betrekking met de voorzitter (volgens de tekst is deze individueel verantwoordelijk voor hun activiteiten, wat rechtstreeks in tegenspraak is met het collegialiteitsbeginsel, terwijl de Conventie voorstellen om de leden van de Commissie individueel politiek verantwoordelijk te maken, heeft verworpen)?[63]

---

[57] J.W. de Zwaan, 'Het Verdrag van Nice, een bescheiden stap in het proces van Europese integratie', *SEW*, februari 2001, p. 42-52.
[58] CONV 850/03, artikel 25 lid 3. Aanvankelijk sprak men over 'gedelegeerde Commissarissen', CONV 691/03, artikel 18.
[59] Zie de mededeling van de Commissie over de Europese grondwet, COM 2003, 548.
[60] *Ibidem*.
[61] *Ibidem*.
[62] *Ibidem*.
[63] *Ibidem*.

Kinnock stelt: "Nu wordt er maar heel weinig gestemd binnen de Commissie. De meeste beslissingen komen tot stand na een uitgebreid proces van argumenten en tegenargumenten tussen de Commissarissen en departementen. Maar als je nu Commissarissen zonder stemrecht krijgt, bestaat het gevaar dat er wordt gezegd: 'Laten we het hele proces maar overslaan en meteen stemmen.' Ik denk dat dat zal afdoen aan de effectiviteit van de Commissie."[64] Kokott en Rüth noemen het voorstel zoals neergelegd in de ontwerp-grondwet zelfs "the worst possible".[65] Derhalve is het als positief te beschouwen de Europese grondwet *niet* voorziet in Commissarissen zonder stemrecht. Te betreuren valt echter dat het Verdrag van Nice en de Europese grondwet *voorlopig* niet voorzien in een (preciezer) kleiner aantal Commissarissen dan lidstaten. Alvorens een Commissie, eventueel beperkt in samenstelling, kan aantreden zullen eerst Roemenië en Bulgarije moeten zijn toegetreden (zie de 'Nice-modaliteiten) en zal de Europese grondwet in werking moeten zijn getreden.[66] Een ander probleem is dat het vaststellen van een strikt gelijkwaardig rotatiesysteem – dat in de Europese grondwet is overgenomen – voorwaar geen sinecure zal zijn.

## 1.6 De invulling van het rotatiestelsel

Een toerbeurtenstelsel heeft, ongeacht de reikwijdte en mate van formalisering, nadelen. Zo zal een rotatiestelsel altijd, ongeacht het tijdstip van inwerkingtreding, stuiten op politieke problemen. Wanneer een rotatie moet worden afgesproken komt namelijk direct de vraag aan de orde welke lidstaten gedurende de eerste mandaatsperiode een Commissaris (met stemrecht) mogen leveren. Voorts moet de vraag worden beantwoord welke samenstelling (balans groot/klein, nettobetalers/ontvangers, enzovoort) de Commissie in de verschillende mandaatsperiodes moet hebben.[67] De eisen die het Verdrag van Nice en de Europese grondwet aan het stelsel stellen geven hieromtrent onvoldoende uitsluitsel: er worden slechts een aantal eisen gesteld die een gelijkwaardige rotatie in beginsel mogelijk zouden kunnen maken. Laten wij enkele opties voor een rotatiestelsel eens nader bekijken.

*Roteren conform het voorzitterschap van de Unie*

Aan de voormalige roulatie van het voorzitterschap van de Unie[68] kan wellicht inspiratie worden ontleend voor een rotatiesysteem van de Commissie.[69] Daar gaat het immers om een strikt neutrale volgorde, waarbij de lidstaten elkaar volgens een

---

[64] *De Volkskrant*, 16 september 2003.
[65] J. Kokott, A. Rüth, 'The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?', *CMLR.*, 40, 2003, p. 1315-1345.
[66] CIG 86/04: artikel 1-25 lid 5. Lid 6 van dat artikel luidt:. "Vanaf het verstrijken van de ambtstermijn van de in lid 5 bedoelde Commissie bestaat de Commissie uit een aantal leden, met inbegrip van de voorzitter van de Commissie en van de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, dat overeenstemt met tweederde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad besluit dit aantal te wijzigen."
[67] Notitie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: DIE-1269/00.
[68] Besluit van de Raad van 1 januari 1995 houdende vaststelling van de volgorde voor de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad, *Pb. EG.*, L 1/220, 1995.
[69] Het plan is in de IGC 2000 ook door de Finse premier geopperd, maar de lidstaten wezen het van de hand.

indeling 'groot, klein, middelgroot' elk half jaar afwisselen.[70] Ook kan wellicht de rotatie van het voorzitterschap, zoals die bestond vóór en ten tijde van het Verdrag van Amsterdam aanknopingspunten bieden. Vóór de inwerkingtreding van artikel 12 Toetredingsakte 1994 legde artikel 203 tweede alinea EG, een cyclus vast volgens de alfabetische orde van namen van de lidstaten in hun respectieve landstalen, waarbij in een volgende cyclus voor elk jaar de volgorde van aantreden van elke groep van twee lidstaten werd omgedraaid.[71]

Deze laatste wijze van roteren brengt echter als groot nadeel met zich dat de Commissie uit een vertegenwoordiging van louter kleinere lidstaten kan bestaan, hetgeen de politieke externe en interne representativiteit van het orgaan niet ten goede zal komen. De roulatie van het voorzitterschap in de vorm van het eerstgenoemde 'trojka' kan eveneens niet naar de Commissie getransponeerd worden daar dit systeem duidelijk in het voordeel van de grotere lidstaten werkt. Bovendien voldoen bovengenoemde voorstellen niet aan de alleszins redelijke eisen die het Verdrag van Nice stelt aan het rotatiesysteem. Roteren conform het voorzitterschap van de Unie is, met andere woorden, geen serieuze optie.

*ii) Het Commissievoorstel*

Tijdens de IGC 2000 onderhandelingen presenteerde de Commissie een relatief eenvoudig model voor een Commissie met een plafond van 20 leden in een EU met 28 lidstaten.[72] Hierbij loopt het rotatieschema over 7 mandaatsperiodes van vijf jaar, waarin elke lidstaat vijf maal een Commissaris mag leveren. Het aantal zetels van de Commissie is in dit schema maximaal 20, maar kan ook minder zijn. De landen in deze groepen worden samengesteld op grond van hun bevolkingsomvang.

Het voorstel heeft echter een groot bezwaar. Het Commissievoorstel gaat uit van 28 lidstaten. Het aantal lidstaten zal echter geleidelijk toenemen van 15 naar 28. Door deze aanpassingen treden verschuivingen op in het schema. Daardoor moeten er nieuwe mandaatsperiodes aan het schema worden toegevoegd (bijvoorbeeld van 7 naar 10 periodes) om te zorgen dat aan het eind van de hele cyclus alle lidstaten even vaak een Commissaris hebben kunnen voordragen.[73] Probleem hierbij is dat strikte gelijkwaardigheid pas over, bijvoorbeeld, de periode 2010-2060,[74] volledig zou zijn gerealiseerd. Het behoeft geen betoog dat dit veel te lang is.

*iii) Roteren conform het voorstel van de Europese Centrale Bank*

Tijdens zijn vergadering van 19 december 2002 heeft de Raad van Bestuur van de Europese Centrale Bank (ECB) een unaniem besluit genomen ten aanzien van de inhoud van zijn voorstel voor de toekomstige aanpassing van zijn stemprocedures. Een dergelijke aanpassing zal noodzakelijk worden ten gevolge van toekomstige uitbreidingen van het eurogebied binnen een grotere Europese Unie.[75] Het voorstel van de Raad van Bestuur wordt gedaan overeenkomstig de zogeheten 'machtigingsclausule', zoals neergelegd in het Verdrag van Nice. Deze clausule

---

[70] J.W. de Zwaan, Het Verdrag van Nice, *a.w.*
[71] K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees recht, *a.w.*
[72] Dit betrof een 'note interne' van de Commissie van 30 mei 2000.
[73] DIE-1269/00, *a.w.*
[74] Indien de mandaatsperiode 10 betreft.
[75] Zie het persbericht van de ECB van 20 december 2002, 'De Raad van bestuur bereidt zich voor op uitbreiding': *www.ecb.int.*

machtigt de Europese Raad het artikel van het statuut van de ECB dat de besluitvormingsprocedure in de Raad van Bestuur vastlegt, te wijzigen, zonder dat daarvoor een IGC nodig is.

Wanneer het aantal landen dat de euro heeft ingevoerd toeneemt wordt een roulatiesysteem voor de nationale centrale bankpresidenten ingevoerd. De nationale centrale bankpresidenten zullen op grond van de grootte van het bruto binnenlands product en de financiële sector van het land dat zij representeren worden ingedeeld in eerst 2 en vervolgens (nadat er meer dan 21 landen de euro hebben ingevoerd) in 3 groepen. De leden van de eerste groep zullen vaker stemrecht hebben dan de leden van de tweede groep, die op hun beurt weer vaker stemrecht zullen hebben dan de leden van de derde groep.

Wanneer het roulatiemodel in werking treedt, maakt Nederland deel uit van de eerste groep zolang het Verenigd Koninkrijk de euro nog niet heeft ingevoerd (met Duitsland, Italië, Frankrijk en Spanje). Telkens zullen 4 van de 5 leden van deze groep stemrecht hebben. Wanneer het Verenigd Koninkrijk toetreedt komt Nederland in de tweede groep terecht, welke uit maximaal veertien nationale centrale bankpresidenten bestaat, waarvan acht bij rotatie stemrecht hebben. Voor de derde groep, die uiteindelijk uit acht lidstaten zal bestaan, zijn drie stemmen beschikbaar. De rotatie is gericht op een voldoende representatie van de gehele 'eurozone'. Daardoor zullen de vertegenwoordigers van de grote 'eurolidstaten' vaker stemrecht hebben dan de kleine(re). *Eo ipso* lijkt transponering van het stelsel naar de Europese Commissie ongeschikt en daarom ongewenst.

## 1.7 Voorstel voor een nieuwe samenstelling

Het in het Verdrag van Nice en de Europese grondwet gekozen systeem zal er hoe dan ook toe leiden dat gedurende enkele jaren de Commissie uit (ruim) meer dan twintig leden zal bestaan. Dit geeft aanleiding tot zorg. Reeds vele malen is uiteengezet dat het aantal van twintig Commissarissen voor het efficiënt functioneren van de instelling het uiterste maximum is. In het rapport van de 'Drie Wijzen' van oktober 1979 wordt opgemerkt dat een aantal van 17 leden te groot is en 'pourrait être fatal à la cohérence et à l'effiçacité de cette instititution'.[76] Teveel leden van de Commissie kan leiden tot een interne en externe overbelasting. Intern leidt dit, mede door het systeem van directoraten-generaal, tot topverzwaring, een versnippering van portefeuilles en parallel daaraan een opsplitsing van diensten.[77] Dit alles vergroot de coördinatieproblemen in een organisatie die zich met een veelheid van uiteenlopende onderwerpen moet bezig houden.[78] Doelmatigheidshervormingen van de Commissie zullen bovendien hun werking verliezen indien de Commissie meer dan twintig leden telt,[79] ongeacht of deze nu wel of geen stemrecht hebben. Extern kan het gebrek aan cohesie tot een politieke verzwakking van de Commissie leiden ten opzichte van de Raad en de Europese Raad, met het daaraan verbonden risico van sluipende intergouvernementalisering van de besluitvorming.[80] Een ander gevaar is dat de

---

[76] R.H. Lauwaars, C.W.A. Timmermans. *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek.* Groningen: Wolters-Noordhoff, 1996(4), p.55.
[77] Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*
[78] *Ibidem.*
[79] *Ibidem.*
[80] Frankrijk was en is één van de voornaamste voorstanders van een reductie van het aantal Commissarissen. Zie: *Les orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996 - 2000 February 1996.* Te raadplegen op: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/index.html.*

verdeling van portefeuilles over een te groot aantal leden toch kan resulteren in het verschijnsel van eerste en tweederangs Commissarissen. Kapteyn merkt op dat zowel voor de interne samenhang als ten behoeve van een evenwichtiger verdeling van portefeuilles een beperking van het aantal Commissieleden gewenst lijkt.[81] Andere vooraanstaande auteurs, waarvan sommigen jarenlange persoonlijke ervaringen met het functioneren van de Commissie hebben, ondersteunen deze zienswijze. Zij pleiten voor een sterk gereduceerde Commissie, met een plafond van maximaal 15 leden.[82]

Bovenstaande argumenten voor een in omvang beperkte Commissie overtuigen. Het wekt dan ook verbazing dat, bijvoorbeeld, de Nederlandse regering voor de slagvaardigheid van de instelling en voor de verzekering van het algemeen gemeenschapsbelang in het aantal van 27(!) Commissarissen geen bedreiging ziet.[83] Later gaf Nederland blijk van meer inzicht: op termijn zou een beperkte Commissie wenselijk zijn "die de gelijkheid tussen alle lidstaten verzekert, zowel in haar werking als in haar samenstelling, gebaseerd op het beginsel van een egalitaire rotatie."[84]

Kortom, plafonnering van het ledenaantal van de Commissie is noodzakelijk. De consequentie van het instellen van een plafond betekent dat niet iedere lidstaat in de Commissie vertegenwoordigd zal zijn. De (toenmalige) kandidaat-lidstaten, maar ook de (oude) huidige lidstaten zullen dit moeten aanvaarden. De argumenten voor de gedachte dat iedere lidstaat een Commissaris in de Commissie levert, zijn begrijpelijk,[85] maar de *efficiëntie,*[86] *coherentie, eenheid* en *onafhankelijkheid* van de Commissie wegen zwaarder dan de legitimiteit van de Commissie.[87] Nogmaals wordt erop gewezen dat het legitimiteitsvraagstuk überhaupt geen rol mag spelen in deze discussie. Bovendien, het argument dat de burgers van de lidstaten zich in een door

---

In dit document valt te lezen: "Au surplus, la réduction du nombre des commissaires facilitera le retour à une grande cohérence et une plus grande discipline au sein de l'institution. Il conviendrait de conforter cette évolution en prévoyant aussi que des mandats précis et impératifs soient systématiquement donnés à la Commission de façon à mieux définir son rôle d'application des orientations du Conseil. Ainsi, la Commission ne serait plus conduite, comme elle le fait trop souvent actuellement, à aller au-delà des mandats de négociation parfois trop généraux que lui fixe le Conseil. Elle serait au contraire tenue de revenir devant le Conseil dès lors qu'elle ne pourrait, sans dépasser son mandat, poursuivre des négociations avec des pays tiers."

[81] J.P.G Kapteyn, P. Verloren van Themaat, *a.w.*, p. 126.

[82] Zie voor een overzicht hiervan: A. Bar Cendón, *a.w.* en C.W.A. Timmermans, *a.w.*

[83] Zie de 'goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen' (Trb. 2001, 47), *TK*, 2001–2002, 27 818 (R 1692), nr. 5.

[84] Zie het zogeheten 'Beneluxmemorandum' van 4 december 2002. Verscheen ook als Conventiedocument: CONV 457/02.

[85] Temple Lang schrijft: "Jede Regelung, bei der weniger Kommissare als Mitgliedstaaten vorhanden wären, würde eine Bevorzugung der Kommissare aus den großen Mitgliedstaaten mit sich bringen. Aber gerade von diesen Staaten muß die Kommission unabhängig bleiben. Neue Mitgliedstaaten brauchen die Gewißheit, daß auch sie das Recht haben, einen Kommissar zu ernennen." Zie: J. Temple Lang, Vortrag, *a.w.*

[86] Kinnock erkent dat de Commissie, als er meer landen toetreden, op den duur te log kan worden. "Maar dat is een managementprobleem, waarvoor de voorzitter een oplossing moet vinden. Dat is geen ernstig politiek of grondwettelijk probleem." Zie: *De Volkskrant*, 16 september 2003.

[87] Ook dient ook het IGC 2003 voorstel van de Commissie afgewezen te worden. De Commissie stelt voor dat iedere lidstaat een Commissaris levert en vervolgens de Commissarissen in groepen op te delen waarbij sommige Commissarissen niet aan de besluitvorming deelnemen. Het voorstel druist met name tegen het collegialiteitsbeginsel in. Zie de mededeling van de Commissie over de Europese grondwet, COM 2003, 548.

hun vertegenwoordigende Commissaris kunnen herkennen, dient genuanceerd te worden. Doorgaans kennen burgers simpelweg 'hun' Commissaris niet.[88]

Dat gezegd hebbende, keren wij terug naar de vraag op welk plafond het aantal Commissarissen gefixeerd dient te worden. Dat laat zich niet gemakkelijk beantwoorden. Gezien bovenstaande argumenten valt de 'Ressortprinzip-theorie', dat uiteindelijk zal moeten leiden tot een in omvang beperkte Commissie, veruit te prefereren. Niet in te zien valt waarom er meer Commissarissen dan noodzakelijke beleidsterreinen zouden moeten zijn. Maar welke beleidsterreinen 'noodzakelijk'zijn, is uiteraard de vraag.[89]

Aan het aantal Commissarissen kan een rotatiesysteem conform de basisvoorwaarden van het Verdrag van Nice worden gekoppeld. Zo moet bij de rotatie volstrekte gelijkwaardigheid gelden waarbij de lidstaten, zeg, één op de drie keer afzien van een eigen Commissaris. Precieze uitwerking daarvan zal echter, zoals we boven hebben gezien, een lastige opgave worden. Maar hoe het ook zij, een sterke, in omvang beperkte efficiënte Commissie die het Gemeenschapsbelang dient, zal op langere termijn meer vertrouwen en legitimiteit van de Europese burger genieten dan een inefficiënte, chaotisch opererende Commissie van 27 of meer leden.[90]

## 1.8 Individuele verantwoordelijkheid

Een ander punt dat een grote rol in en na de IGC 2000 speelde was het vraagstuk van de individuele verantwoordelijkheid van de Commissarissen. Op basis van het oude artikel 201 EG was het voor het Europees Parlement slechts mogelijk de leden van de Commissie *gezamenlijk* tot aftreden te dwingen. Verder kon het Hof van Justitie op basis van artikel 216 EG een individuele Commissaris uit zijn ambt ontheffen. De Raad en de Commissie kunnen het Hof hierom verzoeken. Deze bevoegdheid is

---

[88] Bewust zijnde van het onbetrouwbare karakter ervan, wees een zelfuitgevoerd onderzoek in 2003 tijdens colleges Europees recht uit dat onder Nederlandse, tweedejaars rechtenstudenten ongeveer 30% wist wie de Nederlandse Commissaris was. Dit lage percentage wekt geen verbazing. Zo wist staatssecretaris Nicolaï (Buitenlandse Zaken) in het televisieprogramma *Buitenhof* (7 december 2003) geen antwoord te geven op de vraag hoeveel leden het Europees Parlement telt. Ook de kennis over de Europese Unie onder Nederlandse parlementariërs is bedroevend, zo wees een onderzoek in *de Volkskrant* uit. Zo wisten 25 (!) van de 31 ondervraagde kamerleden niet dat de Europese Commissie twintig leden telt. *De Volkskrant*, 6 december 2003.

[89] Ervoor gepleit kan worden dat de Commissie in de uitgebreide EU zich met de volgende 'kernbeleidsterreinen' zou moeten bezighouden: Interne markt, Handel, Landbouw, Economische zaken, Industrie, Transport, Ontwikkelingszaken, Mededinging, Uitbreiding, Energie, Externe betrekkingen, Gezondheids- en consumentenbescherming, Regionaal beleid, Begroting, Milieu, Justitie, Werkgelegenheid en Onderwijs.

[90] Anders wederom: J. Temple Lang, 'How much do', *a.w.* Hij schrijft: "Why was such an unsatisfactory solution adopted in Nice? The reason seems clear: both the Commission and the smaller Member States were not sufficiently aware of the need for the Commission to be fully representative of all Member States at all times, and they were unduly influenced by grossly inadequate reasons for a change which would seriously lessen the protection given by the Commission for minorities." Temple Lang staat echter, hoewel een autoriteit, tamelijk geïsoleerd in zijn opvatting. Zie: *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8204, 3 mei 2002.
Bot hecht ook aan het behoud van de 'eigen' Commissaris: "Anders is er in de Commissie niemand meer die een typisch Nederlands belangrijk probleem kan schetsten voor zijn collega's. Als een regering echt een probleem heeft moet ze dat overtuigend op het hoogste niveau uitleggen. Maar daarvoor moet zo'n Commissaris de nationale context perfect kennen. Die begrijp je alleen als landgenoot." Zie: *Europa van Morgen*, nummer 17, 27 november 2002, 32e jaargang, p. 382. Dit wekt enige verbazing: is de (Europese) Raad hiervoor niet het aangewezen gremium?

echter niet gebaseerd op parlementaire *politieke* afkeuring van het beleid van een Commissaris.[91]

In deze paragraaf zal het vraagstuk van de individuele verantwoordelijkheid onder de loep genomen worden. Aangevangen wordt met een overzicht van de geleidelijke postvatting van de idee dat de individuele verantwoordelijkheid van de Commissieleden een absolute noodzaak is voor een efficiënt functionerende Commissie.

**De IGC 1996**

Door Nederland is reeds in een vroeg stadium voorgesteld om het Europees Parlement in staat te stellen individuele Commissieleden te doen ontslaan.[92] Ook het Europees Parlement was van mening dat het mogelijk moest zijn individuele moties van wantrouwen in te dienen, waarbij de voorzitter de mogelijkheid zou moeten krijgen de bevoegdheden van een Commissielid te wijzigen dan wel dit lid uit zijn functie te ontheffen of te vervangen.[93] Op deze wijze zou geen afbreuk worden gedaan aan het collegiale karakter van de Commissie. Voor deze voorstellen bleek echter nauwelijks steun te bestaan bij de meeste andere lidstaten en bij de Europese Commissie. Deze laatste instelling stelde juist dat individuele moties van afkeuring afbreuk zouden doen aan het principe van collegialiteit. Individuele Commissieleden zouden in dat geval teveel bloot staan aan druk van hun respectieve hoofdsteden.[94] Dit vraagstuk heeft daarna geen rol van betekenis meer gespeeld in de IGC van 1996.

**Aftreden Commissie Santer**

Daarin kwam verandering door het aftreden van de Commissie Santer. Eind 1998 kwam de Commissie onder leiding van Jacques Santer in opspraak vanwege fraude, nepotisme en wanbeheer van een aantal Commissarissen, die weigerden op te stappen. Naar aanleiding van het debat over de kwijting van de begroting besloot het Europees Parlement niet een motie van afkeuring in te dienen, maar werd een Comité van onafhankelijke deskundigen ingesteld om de beschuldigingen te onderzoeken. Berucht is de in het rapport opgenomen zin dat het in de Commissie 'moeilijk is geworden iemand te vinden die ook maar het minste gevoel voor verantwoordelijkheid heeft'.[95] Vanwege deze, en ander niet 'milde' conclusies diende de voltallige Commissie op 16 maart 1999 haar ontslag in. Aangezien dit dus

---

[91] Artikel 216 EG stelt dat op verzoek van de Raad of van de Commissie elk lid van de Commissie dat niet meer aan de eisen voor de uitoefening van zijn ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten, door het Hof van Justitie van zijn ambt ontheven kan worden verklaard. De eisen voor de uitoefening van het ambt zijn vastgelegd in artikel 213 lid 2 EG.

[92] "At administrative level, the Dutch Government repeats the view it expressed at the previous IGC that the European Parliament should have the right to veto individual Commissioners." Zie: Fourth memorandum by the Dutch Government (12 July 1995) on the institutional reform of the European Union. Zie: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlment/peen2.htm#nl4*

[93] (...) "Parliament to be able (on the same basis as the Council) to request the compulsory retirement of individual Members of the Commission (Article 157 EC). Zie: Intergovernmental Conference Briefings on the Intergovernmental Conference, Briefing No. 2, Fourth update: 3rd March 1997. Zie: *www.europarl.eu.int/dg7/fiches/en/fiche2.htm.*

[94] Zie voor de standpunten van de Commissie in de IGC 1996: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/index.html.*

[95] Comité van onafhankelijke deskundigen. Eerste rapport over beweerde gevallen van fraude wanbeheer en nepotisme bij de Europese Commissie, 15 maart 1999.

niet gebeurde op basis van een motie van wantrouwen,[96] baseerde de Commissie haar ontslag op artikel 215 EG.[97]

Het besef begon nu grootschalig door te dringen dat het zo niet verder kon. Kort na het aftreden van de Commissie spraken de leiders van de Europese socialistische partijen (13 van de 15 regeringen) zich uit voor het verlenen van een individueel ontslagrecht door het Europees Parlement. Een parlementaire resolutie onderstreepte deze wens. Hierin stond dat, hoewel het collegialiteitsbeginsel belangrijk blijft, dit "individuele Commissarissen niet ontslaat van de consequenties van eventuele fouten en evenmin van de gevolgen van een eventueel incompetent of nalatig beheer van de eigen verantwoordelijkheidsgebieden."[98]

**Veranderingen door het Verdrag van Amsterdam**

Sinds de inwerkingtreding van het EU-Verdrag moet het Europees Parlement zijn goedkeuring verlenen aan de keuze van de lidstaten voor de voorzitter en de leden van de Commissie (artikel 214 EG). Tevens moet het Parlement de voordracht goedkeuren van de persoon die de lidstaten voornemens zijn tot voorzitter van de Commissie te benoemen, waarna de regeringen van de lidstaten in overeenstemming met de voorgedragen voorzitter de leden van de Commissie kunnen selecteren.[99] Door de veranderingen in de benoemingsprocedure bij het Verdrag van Amsterdam is de positie van de voorzitter van de Commissie versterkt. Ten eerste, doordat het Parlement zijn goedkeurig over de keuze van de voorzitter moet geven (en niet langer moet worden *geraadpleegd)*, is diens politieke legitimatie vergroot. Dit stelt hem in staat om ook daadwerkelijk zijn invloed te laten gelden op de aanwijzing van andere Commissieleden, waarover hij een veto kan uitspreken. Bovendien, artikel 219 EG voegde een nieuw element toe: de Commissie werkt onder de politieke leiding van haar voorzitter. Deze bepaling vertoont grote overeenstemming met onder andere het Duitse 'Kanzlerprinzip', hetwelk de kanselier in staat stelt politieke richtlijnen uit te vaardigen[100], en met artikel 21 van de Franse grondwet: 'de eerste Minister geeft de leiding aan de werkzaamheden van de regering'.[101]

Ten tweede, en in dit verband belangrijker, Commissievoorzitter Prodi kreeg van van elke Commissaris de toezegging dat deze zal aftreden wanneer de voorzitter daarom vraagt (de zogeheten 'Lex Prodi'). Dit was een novum en een breuk met de regel dat de Commissie slechts als collectief kan aftreden. Een geschreven regel werd het echter niet.

---

[96] Op het moment van schrijven is de motie nog niet doorgezet. Vijf keer is getracht een motie van afkeuring aan te nemen, maar ofwel werd er geen meerderheid gevonden, ofwel werd de motie vroegtijdig ingetrokken.

[97] Dit artikel luidt als volgt: "Behalve door regelmatige vervanging of door overlijden eindigt de ambtsvervulling van een lid van de Commissie door vrijwillig ontslag of ontslag ambtshalve."

[98] 'Resolutie over het ontslag van de Commissie en de benoeming van een nieuwe Commissie', *Pb. EG.*, C 177/19.

[99] Sinds 1963 probeert het Parlement al greep op de samenstelling van de Commissie te krijgen. Zie voor een overzicht hiervan : K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees Recht, *a.w.*

[100] Artikel 65 GG.

[101] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*

**De resultaten van Nice**

Artikel 214 lid 2 EG bepaalt dat de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de persoon voordraagt die hij voornemens is tot voorzitter van de Commissie te benoemen; de voordracht wordt door het Europees Parlement goedgekeurd. In overeenstemming met de voorgedragen voorzitter stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de overeenkomstig de voordrachten van de lidstaten opgestelde lijst vast van de overige personen die hij voornemens is tot lid van de Commissie te benoemen. De aldus voorgedragen voorzitter en overige leden van de Commissie worden als college ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parlement. Na goedkeuring door het Europees Parlement worden de voorzitter en de overige leden van de Commissie door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemd. Voorts is besloten tot codificatie van de 'Lex Prodi'. De meeste lidstaten[102] toonden zich hier een voorstander van. Het nieuwe artikel 217 EG vierde lid bepaalt dat een lid van de Commissie zijn ontslag indient wanneer de voorzitter van de Commissie hem daarom na goedkeuring van het college verzoekt. Aan artikel 215 EG is om die reden toegevoegd dat ook in geval van ontslag een Commissielid kan worden vervangen.[103]

**Beoordeling**

Het is als positief te beschouwen dat besloten is tot codificatie van de individuele ontslagregeling voor Commissarissen. Gevraagd kan evenwel worden of de gekozen modaliteiten de meest verkieslijke zijn. De twee meest gangbare alternatieven verdienen aandacht:

1. Het Europees Parlement kan een Commissaris direct wegzenden;[104]
2. De voorzitter van de Commissie kan een Commissaris aan de Europese Raad voordragen voor ontslag.

De eerste optie is *une fausse bonne idée*: de gedachte lijkt logisch en zelfs voor de hand liggend, maar miskent dat de Commissie niet een regering is die steunt op een parlementaire meerderheid.[105] Bovendien zou deze mogelijkheid de stabiliteit van de Commissie danig kunnen ondermijnen. Zo kunnen individuele Commissarissen met gevoelige dossiers kwetsbaar worden in het Europees Parlement en kunnen Commissarissen uit kleine lidstaten wellicht sneller tot aftreden worden gedwongen dan Commissarissen uit grotere lidstaten. Zo merkt Eijsbouts op dat het Europees Parlement steeds gezwicht is voor de politieke pressie vanuit de hoofdsteden, die loopt via de nationale partijmachines waarvan de parlementariërs zich primair lid voelen. Zo wordt de Commissie (al of niet) gedekt door de regeringen die haar

[102] Landen die de kwestie van de individuele verantwoordelijkheid niet een verdragsrechtelijke basis wilden geven waren Griekenland, Spanje, Denemarken en Ierland.
[103] "In geval van ontslag of overlijden wordt het lid voor de verdere duur van zijn ambtstermijn vervangen door een nieuw lid dat door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt benoemd."
[104] Voorgesteld door het Europees Parlement in zijn IGC 2000 advies, *a.w.*
[105] B.J. Drijber, De communautaire methode, *a.w.*

hebben benoemd.[106] Niet uit te sluiten is voorts dat het Europees Parlement te lichtvaardig naar het instrument zal grijpen om zijn macht te verstevigen.

In de tweede optie wordt het ontslag van de Commissarissen in handen van de lidstaten gelegd. Dit brengt als risico met zich dat een bepaalde Commissaris 'de hand boven het hoofd' kan worden gehouden, een situatie die gezien de ervaringen in het recente verleden niet geheel ondenkbeeldig is. Tegen deze achtergrond lijkt de in Nice gekozen oplossing de meest verkieslijke.[107] De balans tussen de instellingen lijkt beter gewaarborgd. De Commissievoorzitter kan een eigen, niet van andere instellingen afhankelijke, afweging maken. Een minpunt vormt de afwezigheid van parlementaire inbreng. De Nederlandse regering stelt weliswaar dat zij verwacht dat de voorzitter van de Commissie, bij gebruikmaking van zijn bevoegdheid een ontslagvoorstel te doen, nadrukkelijk rekening zal houden met de opvattingen van het Europees Parlement,[108] maar hoge verwachtingen lijkt de regering hier echter niet van te hebben want in de 'toekomstnotitie' geeft men aan dat het optreden van de Commissie onder stevige democratische controle moet staan: "De individuele verantwoordelijkheid van leden van de Commissie ten opzichte van het Europees Parlement moet worden vastgelegd: het gaat om een 'commissariële verantwoordelijkheid' ten opzichte van het Europees Parlement", aldus de regering.[109]

Een mogelijkheid om het Europees Parlement bij de ontslagregeling te betrekken is dat het Europees Parlement het Hof van Justitie kan verzoeken een Commissaris te ontslaan. Zo wordt een balans gevonden tussen de afwezigheid van alle parlementaire inbreng en een volledige ontslagbevoegdheid voor het Europees Parlement (die om bovengenoemde redenen onwenselijk is).

Een andere vraag is of een gepolitiseerde ontslagregeling, ingegeven door de politieke vertrouwensregel, wel past bij de ambtelijke benoemingswijze van de Commissarissen.[110] Naar mijn oordeel is het, gezien de grote invloed van de voorzitter van de Commissie bij de benoeming van de leden van de Commissie en zijn invloed op de werkwijze van de Commissie als geheel, niet meer dan logisch dat de voorzitter tevens bevoegd is om een individuele Commissaris te ontslaan.
Voorts kan bij al deze opties aangetekend worden of het vanuit het oogpunt van het collegialiteitsbeginsel wel mogelijk is uit een collectief verantwoordelijk gezelschap een enkele Commissaris weg te sturen zonder de hele coalitie te laten 'instorten'.[111] Een alternatief, zoals boven genoegzaam uiteengezet, is er echter niet. De situatie zoals die bestond ten tijde van de Commissie Santer dient *coûte que coûte* voorkomen te worden.

---

[106] Zie: W.T. Eijsbouts, 'De Europese krachtmeting is pas begonnen: beloften van de crisis van maart '99'', *NJB*, 14, 1999, p. 627-635.
[107] Opmerkelijk is dat het eerste Conventievoorstel over de instellingen de mogelijkheid tot het wegzenden van individuele Commissarissen niet noemt. Zie: CONV 691/03. In de Europese grondwet is dit wel opgenomen, artikel I-26 lid 3 *in fine*.
[108] Zie de Memorie van Toelichting op het Verdrag van Nice: *TK*, 2000–2001, 27 818 (R 1692), nr. 3
[109] 'Toekomstnotitie' van 8 juni 2001, *TK*, 2000-2001, 27407, nr. 9.
[110] Een vraag van de leden van de SGP-fractie aan de regering. *TK*, 2001–2002, 27 818 (R 1692), nr. 5.
[111] W.T. Eijsbouts, De Europese krachtmeting, *a.w.*

**De motie van vertrouwen**

Tenslotte dient nog gewag worden gemaakt van een constructie die strikt genomen van de individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen los staat, maar desalniettemin raakvlakken met de discussie heeft. Tijdens de IGC 2000 en de Conventie[112] stelde de Nederlandse regering de zogenoemde 'motie van vertrouwen' voor. In de huidige Verdragsconstellatie is het zo dat indien het Europees Parlement de Commissie als geheel wegzendt of indien de Commissie door de toenemende druk van het Parlement zelf besluit om af te treden, het Europees Parlement aanblijft. Welnu, de motie van vertrouwen houdt in dat de voorzitter van de Commissie het recht zou moeten krijgen om het Europees Parlement om vertrouwen te vragen. Heeft (een meerderheid van) het Europees Parlement dit vertrouwen niet, dan moet de hele Commissie terugtreden.[113] In dat geval zou ook het Parlement ontbonden moeten worden. Dit had volgens de Nederlandse regering twee belangrijke voordelen: er dienen nieuwe verkiezingen te worden gehouden zodat de kiezer zijn oordeel kan geven en het is van belang voor het behoud van het evenwicht tussen de instellingen. Het Parlement zou het wapen dan immers niet te snel hanteren, was de redenering. Het voorstel kon echter in de IGC voorbereidingsgroep van 2000 niet op veel steun rekenen. Buiten België, Luxemburg en Griekenland liep geen land warm voor het voorstel[114] en dat is toe te juichen: deze mogelijkheid dient afgewezen te worden. De Unie beschikt immers niet over een 'volwaardige' parlementaire democratie. Gezien het feit dat de Commissie niet door het Europees Parlement zou moeten worden benoemd,[115] zou het introduceren van deze mogelijkheid het institutionele evenwicht tussen het Europees Parlement en de Commissie verstoren, ten detrimente, uiteraard, van de Commissie.

## 1.9 Conclusie

In de uitgebreide Unie dient de Commissie – conform de communautaire methode – onafhankelijk van de lidstaten (en de Europese Raad) te blijven en dient zij een exclusief initiatiefrecht op alle wetgevende terreinen te verkrijgen. Ook moeten de bevoegdheden van de Commissie uitgebreid worden. Indien dat niet gebeurt, en de Commissie in de schaduw van de Europese Raad komt te staan, wie waakt er dan nog over het Gemeenschapsbelang?

Het resultaat van Nice en de Europese grondwet met betrekking tot omvang en samenstelling van de Europese Commissie moet als negatief worden bestempeld. Een Commissie die doorgroeit tot minimaal 27 leden en waaraan een niet uitgewerkt rotatiesysteem is gekoppeld, is wellicht een mooi politiek compromis. Qua eenvoud en efficiëntie laat het echter danig te wensen over. Over het toerbeurtensysteem heeft het Verdrag van Nice en de Europese grondwet slechts opgeleverd dat het rotatiesysteem de lidstaten volstrekt gelijk behandelt en dat de Commissie zodanig moet worden samengesteld dat het 'in demografisch en geografisch opzicht een bevredigende afspiegeling vormt van de lidstaten als geheel'. De invulling van dit systeem zal voorwaar geen sinecure zijn. Bovendien, het aantal van twintig Commissarissen is reeds het uiterste maximum: teveel Commissarissen maakt de

---

[112] Zie de Benelux voorstellen voor de instellingen: CONV 732/03.
[113] De in 2002 aangetreden en afgetreden regering (CDA, VVD, LPF) was ook een voorstander van een dergelijke constructie. Zie de regeringsnotitie 'Europa in de steigers', *TK*, 2002-2003, 28472, nr.2.
[114] *europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/memberstates/index_nl.htm*
[115] *Supra*, paragraaf 1.3.

Commissie log en inefficiënt. Voorts, de gedachte dat iedere lidstaat een Commissaris (met of zonder stemrecht) moet hebben dient eveneens afgewezen te worden: Commissieleden zijn geen vertegenwoordigers van hun lidstaat. 'Legitimiteitsvereisten' mogen geen rol spelen. Beter ware het derhalve het aantal Commissarissen te koppelen aan het aantal noodzakelijke 'kernbeleidsterreinen'. Daaraan wordt dan een rotatiesysteem gekoppeld.

Commissarissen en de Commissievoorzitter moeten niet direct gekozen worden door de burgers of het Europees Parlement. De huidige manier van benoeming – voordracht door de regeringen van de lidstaten, stemming bij 'qmv' door de Raad en goedkeuring van het Europees Parlement (artikel 214 EG) – is democratischer.

De resultaten van het Verdrag van Nice met betrekking tot de individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen zijn wel als positief aan te merken, zij het dat de parlementaire inbreng – die thans volledig ontbreekt – daarin enigszins vergroot dient te worden.