

2 De instellingen van de Europese Unie

Henri de Waele

2.1 Inleiding

2.1.1 Inleidende opmerkingen

De Europese Unie vormt een organisatie die is opgericht door staten. De werking van de EU wordt echter hoofdzakelijk gegarandeerd door de verschillende instellingen, waar we in dit hoofdstuk een nadere blik op werpen. De officiële naam ‘instelling’ is van bijzonder belang; het is een exclusieve term, die aangeeft dat het om een toonaangevende actor gaat. De Unie kent tegenwoordig ook allerlei andere organen, bureaus, autoriteiten en agentschappen, die een aparte en meer ondergeschikte status bezitten. De officiële instellingen bezitten bijzondere rechten, die op basis van het VEU en het VWEU aan hen zijn toegekend, zoals een prominente rol in het wetgevingsproces, en de mogelijkheid om te procederen zonder aan verdere voorwaarden te hoeven voldoen.¹

Volgens artikel 13 VEU zijn er momenteel zeven officiële instellingen, te weten:

- het Europees Parlement
- de Europese Raad
- de Raad van Ministers
- de Europese Commissie
- het Hof van Justitie van de EU
- de Europese Centrale Bank
- de Europese Rekenkamer

Zoals in het vorige hoofdstuk vermeld, representeerden vier van deze instellingen lange tijd de institutionele harde kern: de Commissie (oorspronkelijk de Hoge Autoriteit), de Raad, het Parlement (oorspronkelijk de Gemeenschappelijke Verga-

1 Zie bijv. art. 263 VWEU; we komen hierop terug in hoofdstuk 6.

dering) en het Hof. Voor sommigen gaf dit reden te spreken van de ‘quadri-partite’ structuur van de E(E)G, die nauw was verbonden met de ‘communautaire methode’ die de Gemeenschappen kenmerkte. Dit hield in dat de noodzakelijke dynamiek in het integratieproces werd gegenereerd door de interactie tussen deze vier kernactoren. Daarbij vervulde de Commissie, als meest supranationale entiteit, een spilfunctie. Vandaag de dag zouden we dan mogen spreken van een ‘hebdo-partite’ opzet: zeven kernactoren brengen het spel op de wagen. We moeten echter niet vergeten dat het uiteindelijk toch de lidstaten zelf zijn die bepalen welke kant de EU opgaat, bijvoorbeeld tijdens de zogenoemde intergouvernementele conferenties waarin over verdragswijzigingen wordt besloten. In theorie zouden zij eveneens, met een penne-streek, de hele structuur kunnen liquideren. De instellingen zijn bovendien gehouden om strikt binnen de grenzen van hun bevoegdheden te blijven.² Anderzijds is het vrijwel onmogelijk dat één enkele lidstaat zijn voorkeuren oplegt aan alle andere, omdat beslissingen in de EU in gezamenlijkheid of bij meerderheid worden genomen (zoals verderop in dit boek toegelicht). In die zin is de individuele nationale soevereiniteit dus wel degelijk ingesnoerd.

De interacties op het supranationale niveau worden verondersteld te worden beheerst door een beginsel dat men ‘institutioneel evenwicht’ noemt. Dit beginsel heeft zowel een descriptief als een normatief karakter: het beschrijft de status quo zoals die is, maar ook zoals die zou moeten zijn. Dit betekent enerzijds dat de instellingen in de praktijk bereid zijn om elkaars rechten en voorkeuren te respecteren. Anderzijds kan echter, wanneer het evenwicht in de ogen van een instelling geweld wordt aangedaan, het Hof van Justitie worden benaderd om de situatie te beoordelen, en waar nodig de weegschaal terug in balans brengen.

Naast de officiële instellingen komen we in de Verdragen eveneens actoren tegen als de Europese Ombudsman, de Economische en Sociale Raad, de Europese Investeringsbank en het Comité voor de Regio’s. Zij hebben alleen de rechten en plichten die met zoveel woorden aan hen zijn toegekend. Ze kunnen dus géén aanspraak maken op het generieke predicaat ‘instelling’, met alle privileges en verantwoordelijkheden die daarbij horen, aangezien artikel 13 VEU een uitputtende opsomming bevat.

2.1.2 Opzet van dit hoofdstuk

In de volgende subparagrafen passeren de zeven instellingen één voor één de revue, waarbij we achtereenvolgens stilstaan bij de inrichting, algemene rol en belangrijkste bevoegdheden.³

Aangezien dit boek kiest voor een bespreking op hoofdlijnen worden de Europese Centrale Bank en de Europese Rekenkamer samengenomen in één paragraaf, en

2 Art. 5 lid 1 en lid 2 VEU; art. 13 lid 2 VEU.

3 In hoofdstuk 3 komt de interne besluitvorming aan de orde.

krijgen zij slechts beperkte aandacht. Dit impliceert geen enkel oordeel over hun actuele relevantie, integendeel; die moet namelijk absoluut niet onderschat worden. Voor uitgebreidere beschouwingen kan de lezer nochtans te rade gaan bij gespecialiseerde literatuur. Dat geldt overigens ook voor de vijf instellingen die wat feller in de schijnwerpers zullen komen te staan. De nieuwsgierige lezer die helemaal het naadje van de kous wil weten, zij eveneens verwezen naar de diverse reglementen van orde (gemakkelijk online te vinden).

Vanwege de prominente rol en het grote politieke gewicht van de Europese Raad komt deze dadelijk als eerste aan bod, in afwijking van de volgorde aangehouden in artikel 13 VEU. Het is echter goed om te onderstrepen dat er tussen de instellingen geen formele hiërarchie bestaat. Juridisch gezien zijn ze dus elkaars gelijke, hoewel ze elk over andere bevoegdheden beschikken.

2.2 De Europese Raad

2.2.1 Inrichting

Zoals artikel 15 VEU aangeeft, bestaat de Europese Raad uit staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Nederlandse premier automatisch lid is van dit gezelschap. Het betekent ook dat de samenstelling van de Europese Raad wisselt, naarmate er veranderingen plaatsvinden binnen een lidstaat (zoals het aantreden van een nieuwe Duitse bondskanselier). In principe gaat het steeds om de personen die op nationaal niveau leiding geven aan de uitvoerende macht; in sommige landen is dat het staatshoofd (zoals de Franse president), in sommige landen de regeringsleider (zoals de Belgische eerste minister). Om deze reden zal men er niet de Nederlandse koning of de groothertog van Luxemburg aantreffen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kent de Europese Raad een eigen ‘vaste’ voorzitter, die de vergaderingen van de instelling leidt, voorbereidt, en daarover verslag uitbrengt aan het Europees Parlement.⁴ Hij wordt gekozen door de leden van de Europese Raad voor een periode van tweeënehalf jaar en kan eenmaal worden herkozen. Om zijn neutrale positie te garanderen mag deze persoon niet tegelijkertijd een nationaal ambt bekleden, en bezit hij geen stemrecht. Een ander lid van de Europese Raad is de voorzitter van de Europese Commissie, die uit hoofde van zijn functie als een evenknie van de nationale afgevaardigden wordt beschouwd, echter eveneens zonder stemrecht.⁵ Tot slot neemt de zogenoemde ‘Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en

4 Vóór de inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 rouleerde het voorzitterschap halfjaarlijks tussen de lidstaten.

5 Art. 235 lid 1 VWEU. Omdat deze en andere bepalingen de mannelijke vorm aanhouden, volgen we die lijn; uiteraard is daarmee een vrouwelijke ambtsbekleder niet uitgesloten.

veiligheidsbeleid' deel aan de werkzaamheden. Deze persoon is dus geen volledig lid en bezit evenmin stemrecht, maar schuift in de praktijk bij vergaderingen aan wanneer het over onderwerpen gaat die het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU betreffen. Deze dwarsverbindingen verzekeren een nauw contact tussen de Europese Raad en de Europese Commissie – oftewel, tussen het epicentrum van de nationale belangen en het epicentrum van de supranationale belangen.

Mocht het gelet op de agenda inhoudelijk noodzakelijk zijn, dan kan een staats-hoofd of regeringsleider zich nog bij uitzondering laten bijstaan door een minister (waarmee een link wordt gelegd met de 'gewone' Raad, waarover hieronder meer). De voorzitter van de Europese Commissie kan in dat geval een beroep doen op een ander lid van die instelling.⁶

2.2.2 Algemene rol en bevoegdheden

In een staat rust het hoogste politieke gezag bij het staatshoofd of de regeringsleider, zoals de president van Frankrijk, de Duitse bondskanselier of de Britse *prime minister*. Logischerwijs bevindt een instelling die zulke personen bijeenbrengt ook in de EU zich feitelijk aan de top van de gezagspiramide, ook al is er juridisch gezien geen sprake van een hiërarchie tussen de instellingen. Conform artikel 15 lid 1 VEU mag de Europese Raad weliswaar geen wetgeving vaststellen, maar dit verhindert hem in de praktijk niet een uiterst dominante rol te vervullen. Dezelfde bepaling vermeldt dat de instelling impulsen geeft voor de ontwikkeling van de Unie, en de algemene beleidslijnen en prioriteiten bepaalt. Dat geeft alvast een ruwe indruk van de hoofdfunctie, die zowel trekken heeft van een locomotief, van een vuurtoren als van een denktank: het gaat om het aanjagen en stimuleren van processen, contouren schetsen en richting geven, plannen maken en knopen doorhakken.⁷

Ter voorkoming van misverstanden moet hier direct bij worden opgemerkt dat de Europese Raad niet permanent in zitting is (wat gezien de drukke agenda's van de leden ook volstrekt onhaalbaar zou zijn). Zoals artikel 15 lid 3 VEU aangeeft, wordt de instelling minimaal twee keer per half jaar bijeengeroepen door zijn voorzitter.⁸ Het is tevens mogelijk dat de voorzitter tussendoor een buitengewone bijeenkomst convoceert. Dat komt regelmatig voor, evenals de organisatie van een informele top, om gericht over één specifiek thema te kunnen discussiëren

6 Art. 15 lid 3 VEU.

7 Een fraaie, vrijwel uitputtende beschouwing biedt F. Eggermont, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Cambridge/Antwerpen: Intersentia 2012.

8 In het populaire jargon duidde men dit vaak aan als een 'Eurotop'; deze term is inmiddels minder opportuun, omdat de landen die de gelijknamige munt hebben ingevoerd in aparte sessies bijeenkomen, zowel op het niveau van staatshoofden/regeringsleiders als van ministers van Financiën.

(bijvoorbeeld de escalerende bankencrisis in 2008, de toenemende spanningen aan de buitengrenzen van de Unie in 2015, en de maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus in 2020). Waar de plaats van handeling normaliter Brussel is, vinden dat soort informele bijeenkomsten soms in heel andere (hoofd)steden plaats.

Hoewel de Europese Raad pas een officiële instelling werd met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009, speelt deze al decennia een toonaangevende rol. Zo komt hem van oudsher de bevoegdheid toe om besluiten te nemen over essentiële zaken als de benoeming van de voorzitter van de Commissie en de president van de Centrale Bank, amendering van de Verdragen, of de samenstelling van de verschillende Raadsformaties.⁹ In feite kan er in de EU niets gebeuren zonder dat de Europese Raad zich er over uitsprekt en er direct of indirect zijn goedkeuring aan hecht – of het nu gaat om het voorkoken van het meerjarig financieel kader, het opschorten van het stemrecht van een lidstaat, of de toelating van nieuwe lidstaten. Hiermee heeft deze instelling langzamerhand de ‘gewone’ Raad van Ministers en de Europese Commissie overvleugeld, die vroeger een sterker priemaat en aanmerkelijk grotere zichtbaarheid bezaten.

2.3 De Raad van Ministers

2.3.1 Inrichting

De Raad van Ministers, ook wel aangeduid als ‘Raad’ of ‘Raad (van Ministers) van de EU’, moet niet worden verward met de zojuist besproken instelling.¹⁰ De hoofdrolspelers zijn hier niet staatshoofden en regeringsleiders, maar vakministers van de verschillende lidstaten. Het hangt af van de agenda welke portefeuillehouders bijeen komen. Dit kunnen bijvoorbeeld de ministers van landbouw en visserij zijn, in welk geval we spreken van de ‘Raad Landbouw en Visserij’. De ministers van economische zaken en financiën vormen een andere formatie, doorgaans de ‘Ecofin-Raad’ genoemd.¹¹ Er bestaan ook thematische configuraties, zoals de ‘Raad Concurrentievermogen’, waarin de ministers van economische zaken, handel, industrie of onderwijs kunnen plaatsnemen. We kennen verder een ‘Raad Algemene Zaken’, waarin de nationale ministers van buitenlandse zaken samenkomen om sessies van de Europese Raad voor te bereiden. Ook al zijn de deelnemers dus niet steeds dezelfde personen, volgens de Verdragen gaat het toch altijd om één en dezelfde instelling. Omdat artikel 16 lid 2 VEU rept van vertegenwoordigers van

9 Tegenwoordig resp. art. 17 lid 7 VEU, art. 283 VWEU, art. 48 VEU en art. 236 VWEU.

10 In Straatsburg zetelt overigens een volstrekt separate organisatie genaamd ‘Raad van Europa’, die grotendeels draait om het EVRM.

11 De ministers van Financiën van de Eurolanden komen daarnaast informeel bij elkaar in wat de ‘Eurogroep’ is gaan heten, met een eigen vaste voorzitter. Dit gremium maakt geen deel uit van de officiële institutionele structuur van de EU.

de lidstaten ‘op ministerieel niveau’, is het bovendien geoorloofd dat staatssecretarissen (in sommige landen betiteld als ‘onderminister’) aan tafel plaatsnemen.¹²

De Raad van Ministers komt maandelijks bijeen, veelal in Brussel, maar enkele keren ook in Luxemburg. Het voorzitterschap rouleert; iedere zes maanden neemt een ander land het stokje over. Om voldoende continuïteit te garanderen, is sprake van nauwe coördinatie tussen de drie opeenvolgende voorzitters. Er is één uitzondering op het roulatiesysteem: de ‘BuZa-Raad’ wordt niet voorgezeten door de minister van buitenlandse zaken van het land die het voorzitterschap bekleedt, maar door de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.¹³

De werkzaamheden van de Raad worden administratief ondersteund en opgevolgd door een secretariaat. Daarnaast is een invloedrijk ‘Comité van Permanente Vertegenwoordigers’ actief (COREPER), dat de bijeenkomsten van de Raad voorbereidt.¹⁴ In de praktijk weten de leden van COREPER vaak vooraf overeenstemming te bereiken over geagendeerde onderwerpen, zodat die tot hamerstuk transformeren (zogenoemde A-punten). Als dat COREPER niet lukt, zal de Raad toch zelf knopen moeten doorhakken (zogenoemde B-punten). Bevorderlijk voor de efficiëntie is verder dat allerlei vraagstukken aan de orde komen in aparte werkgroepen, waarvan de leden over meer tijd en een ruimere expertise beschikken. Door al dit ‘voorkoken’ kunnen de discussies tijdens de ministeriële bijeenkomsten doorgaans tot de hoofdlijnen beperkt blijven.

2.3.2 Algemene rol en bevoegdheden

De Raad van Ministers vormt één deel van wat we de wetgevende macht in de EU zouden kunnen noemen. Zoals artikel 16 lid 1 aangeeft, oefent hij samen met het Europees Parlement de wetgevings- en begrotingstaak uit. De belangrijkste regels komen zodoende alleen tot stand wanneer de Raad daarmee instemt (waarover meer in het volgende hoofdstuk). Mede hierdoor heeft hij een cruciale beleidsbepalende en coördinerende rol. Gezien zijn samenstelling is dit tegelijk een belangrijk podium waar nationale belangen kunnen worden uitgedragen – in tegenstelling tot instellingen die verondersteld worden het gemeenschappelijke Europese belang te bevorderen (zoals de Commissie en de Centrale Bank).

Om over wetgeving te kunnen besluiten, zal er normaliter eerst een voorstel moeten liggen. De Raad is (net als het Parlement) bevoegd om de Commissie te verzoeken een dergelijk voorstel te doen.¹⁵ Naast wetgeving stelt de Raad ook aller-

12 Waar het om federale systemen gaat, geldt dit tevens voor ministers van deelstaatregeringen (bijv. van de Duitse *Bundesländer*).

13 Art. 18 lid 3 VEU.

14 Art. 16 lid 7 en art. 240 VWEU.

15 Art. 241 VWEU.

lei andere soorten regels vast, bijvoorbeeld als het gaat om het opleggen van sancties aan buitenlandse regimes, het vaststellen van een buitensporig tekort op de begroting van een lidstaat, of de oprichting van een agentschap als het Europees Openbaar Ministerie.¹⁶ Voorts kan de Raad allerlei richtsnoeren vaststellen die niet per se bindend zijn (*soft law*), maar toch leiden tot sturing en bijstelling van nationaal beleid. In beperkte mate is de Raad ook betrokken bij de uitvoering van de vastgestelde regels. In dit kader kan hij bevoegdheden delegeren aan de Commissie, die de beoogde nadere maatregelen dan soms weer ter goedkeuring moet voorleggen voordat ze in werking treden.

2.4 De Europese Commissie

2.4.1 Inrichting

Ook de samenstelling van de Europese Commissie is nauw verbonden met het totale aantal lidstaten; elk EU-land mag namelijk één persoon uitzenden om vijf jaar lang als lid van deze instelling te fungeren.¹⁷ Het is dan echter wel de bedoeling dat deze persoon onafhankelijk opereert, dat wil zeggen: niet als ‘verlengde arm’ of spreekbuis van de regering in het land van herkomst.

Een van de Commissieleden treedt op als voorzitter. Daarnaast telt de Commissie een aantal vicevoorzitters, van wie één tegelijk de bijzondere hoedanigheid bezit van Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Doordat de voorzitter van de Commissie tevens lid is van de Europese Raad, de Hoge Vertegenwoordiger aan bijeenkomsten van die instelling deelneemt en bovendien de ‘BuZa-Raad’ voorzigt, kunnen de onderlinge lijntjes kort blijven. Zolang er dan een goede chemie bestaat tussen de verschillende ambtsbekleders, is het niet moeilijk om een soepele communicatie en een vlotte afstemming van standpunten te realiseren.

Waar de leden van de Europese Raad en de Raad haast spontaan aantreden, als logisch gevolg van wie er op nationaal niveau de regering bestieren, is de benoemingsprocedure van de Commissie tamelijk complex. Zoals artikel 17 lid 7 VEU aangeeft, nomineert eerst de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid een kandidaat-voorzitter. Daarbij moet rekening worden gehouden met de uitkomst van de verkiezingen voor het Europees Parlement, die direct daarvoor zullen hebben plaatsgevonden. De partijen die deelnemen aan die verkiezingen werkten in 2014 en 2019 met zogenoemde *Spitzenkandidaten*, waarbij ze van de Europese Raad verwachtten dat die de lijsttrekker van de grootste fractie op het schild zou hijsen. De Verdragen verplichten hier echter niet toe. In het verleden werd

16 Art. 29 VEU en 215 VWEU; 126 lid 5 VWEU; art. 86 VWEU.

17 In weerwil van art. 17 lid 5 VEU; het daarin voorgestelde compacte model vindt in de toekomst mogelijk navolging, maar de Europese Raad besloot in 2013 om het systeem van één Commissaris per lidstaat voorlopig nog te handhaven.

doorgaans een keuze gemaakt op basis van heel andere criteria, en onlangs is ook vrij onverwacht de Duitse politica Ursula von der Leyen uitverkoren, hoewel zij bij de vorige verkiezingen voor het Parlement niet eens kandidaat stond. Hoe dan ook zal, conform artikel 17 lid 7 VEU, de persoon die door de Europese Raad wordt genomineerd altijd de goedkeuring van het Parlement moeten kunnen wegdragen. Zodra dit het geval is, stelt de Raad in overeenstemming met de verkozen voorzitter een lijst vast van de overige kandidaat-Eurocommissarissen, op basis van voordrachten vanuit de lidstaten. Nadat de genomineerden aan een plenaire hoorzitting zijn onderworpen, dient het Europees Parlement te stemmen over het collectief.¹⁸ Hoewel op grond van de Verdragen dan alleen goedkeuring of afkeuring van het gehele team mogelijk is, kan er in de praktijk druk worden uitgeoefend om wijzigingen aan te brengen op individueel niveau. Dit kan met zich meebrengen dat lidstaten een nieuwe kandidaat moeten selecteren. In het verleden kwam dit al herhaaldelijk voor, waarbij onder meer een Italiaanse, Sloveense, Franse en Roemeense genomineerde hun verlies hebben moeten nemen nadat het Parlement had duidelijk gemaakt dat de betreffende personen de nodige competenties ontbeerden. Wanneer voorzitter en team hier de tevredenheid kunnen wegdragen, zal de Europese Raad aan het eind van de rit de nieuwe Commissie officieel benoemen.

Tussentijds wegsturen komt juridisch gezien in verschillende varianten voor. Ten eerste zou het Parlement zijn vertrouwen in de Commissie als geheel kunnen opzeggen. Dit is tot nu toe nog nooit gebeurd. In 1999 trad wel het team van toenmalig voorzitter Jacques Santer terug net vóór een motie van die strekking zou worden aangenomen. Ten tweede is het Hof van Justitie bevoegd om, op verzoek van de Raad, een individuele Commissaris uit het ambt te ontheffen als hij niet meer aan de functievereisten voldoet of op ernstige wijze tekortschiet. Ten derde is de voorzitter van de Europese Commissie bij machte om, uit eigen beweging of op verzoek van (een meerderheid in) het Parlement, een lid te vragen op te stappen.¹⁹ Een illustratie biedt het terugtreden van de Maltese Commissaris in 2012, nadat de toenmalige voorzitter daarom verzocht wegens serieuze verdenking van het aannemen van smeergeld. Dit onderstreept hoezeer de laatste meer is dan een ‘primus inter pares’ (de eerste onder gelijken).²⁰

18 De Hoge Vertegenwoordiger bezit als zodanig een afzonderlijk mandaat naast de functie die hij/zij vervult binnen de Commissie; de benoeming in dat ambt geschiedt door de Europese Raad op basis van art. 18 VEU.

19 Resp. art. 17 lid 8 VEU, art. 234 VWEU en art. 17 lid 6 VWEU.

20 De Commissie-Juncker (2014-2019) koos bovendien voor de invoering van een informele hiërarchie waarbij vicevoorzitters functioneren als poortwachters, hoewel de Verdragen zelf hiervoor geen grondslag bieden. De Commissie-Von der Leyen (aangetreden in 2019) heeft die lijn doorgetrokken, en werkt met drie ‘executive vice-presidents’.

Organisatorisch kent de Commissie een fijnmazige verticale ordening. Bovenaan treffen we het college van Commissarissen aan. Hierbij verdient aandacht dat elke Commissaris beschikt over een zogeheten kabinet van zes medewerkers, die de nodige ondersteuning bieden en als ‘smeerolie’ dienen tussen de top en de ambtelijke niveaus daaronder. Op de eerstvolgende trede hieronder bevindt zich een Directeur-Generaal, die leiding geeft aan een Directoraat-Generaal (DG) of een Dienst. Sommige Commissarissen beschikken over een portefeuille waar meerdere DG’s of Diensten onder vallen, anderen moeten er juist een delen. Een DG of Dienst is opgebouwd uit verschillende Directoraten, steeds geleid door een Directeur. Een Directoraat bestaat weer uit eenheden, afdelingen en taakgroepen, elk geleid door een hoofd.

2.4.2 Algemene rol en bevoegdheden

Terwijl er in de Europese Raad en de Raad van Ministers alle ruimte is om zuiver nationale voorkeuren na te jagen, dient de Commissie zich onafhankelijk op te stellen ten opzichte van de lidstaten. De Commissie dient vooral het gemeenschappelijke Europese (van oudsher ook wel aangeduid als het ‘communautaire’) belang te verdedigen. Zoals artikel 17 lid 3 beklemtoont, mogen de leden van de Commissie geen instructies aanvaarden van nationale regeringen, instellingen, organen of instanties, en hebben zij zich te onthouden van elke handeling die niet valt te verenigen met het karakter van hun ambt of de uitvoering van hun taak. In dezelfde geest overweegt de Commissie op autonome wijze, conform artikel 11 lid 4 VEU, of en zo ja in hoeverre zij gevolg geeft aan suggesties van burgers die haar graag een bepaalde handeling zien verrichten.²¹ Overeenkomstig het idee van *checks and balances* legt de Commissie verantwoording af voor haar doen en laten aan het Europees Parlement, dat in het uiterste geval zal aansturen op het ontslag van een of meer Commissarissen.

De specifieke taken van de Commissie, en de bevoegdheden waarop deze berusten, laten zich in vier rubrieken categoriseren. Allereerst is de Commissie actief in de wetgevende sfeer. Hoewel ze maar in zeer beperkte mate zelfstandig wetgeving kan aannemen, handelt ze hier als een spin in het web op basis van haar recht tot initiatief. Zoals eerder aangestipt, kunnen namelijk de Raad en het Parlement in veel gevallen alleen wetgeving vaststellen als de Commissie daarvoor eerst een voorstel heeft opgesteld.²² Ter nuancering moet hierbij meteen worden aangetekend dat de Raad en het Parlement om de indiening van dergelijke voorstellen kunnen verzoeken. Bovendien is het zo dat in sommige domeinen en voor sommige typen regels ook lidstaten daarom kunnen vragen of andere instellingen een initiatiefrecht

21 Vgl. HvJ EU 12 september 2017, zaak C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663 (*Anagnostakis/Commissie*).

22 Vgl. art. 17 lid 2 VEU.

bezitten.²³ Voorts zij vermeld dat tegenwoordig de Europese Raad vaak met zachte dwang de Commissie uitnodigt om bepaalde ideeën in de vorm van een wetsvoorstel te concretiseren. Hiervan waren het afgelopen decennium diverse voorbeelden te zien. Zo maakte de financieel-economische crisis van 2008 nieuwe regels noodzakelijk over toezicht op banken en nationale begrotingen, terwijl de situatie aan de Europese buitengrenzen in 2015 riep om aanpassing van de asielregels en versterking van het agentschap FRONTEX.

De Commissie bezit dus, anders dan vroeger, allang niet meer een exclusieve initiërende rol. Anderzijds blijft haar positie een stevige, doordat de Raad normaliter alleen met unanimititeit (dus niet bij meerderheid) kan afwijken van een door de Commissie ingediend wetgevingsvoorstel.²⁴ Bovendien mag de Commissie algemene strategieën formuleren en stelt zij meerjarenprogramma's op, bijvoorbeeld voor het voltooien van de interne markt of het verbeteren van de kwaliteit van Europese regelgeving.²⁵

In het verlengde van het voorgaande beschikt de Commissie over competenties in de uitvoerende sfeer, bijvoorbeeld waar het gaat om de vaststelling van regels die een nadere invulling geven aan wetgevingshandelingen, op basis van voorafgaande machtiging door de Raad. Dit soort regels komen in de praktijk veelal tot stand na uitvoerige consultatie van nationale experts, op basis van complexe procedures die met de term 'comitologie' worden aangeduid.²⁶ In deze categorie verdient verder opmerking dat de Commissie de jaarlijkse begroting van de EU uitvoert en bijbehorende programma's en fondsen beheert. Die betreffen bijvoorbeeld regionale ontwikkeling, wetenschappelijk onderzoek of ontwikkelingssamenwerking.

De Commissie ontleent een groot deel van haar gezag aan haar controlerende bevoegdheden. Zo is zij belast met het toezicht op de correcte toepassing van de Verdragen en de maatregelen die op die basis worden vastgesteld, wat onder meer reikt van het controleren of de afspraken in het kader van de Economische en Monetaire Unie worden nagekomen, tot het verzekeren van de naleving van het EU-recht op klassieke terreinen als het vrij verkeer, landbouw, consumentenbescherming en milieubeleid. Fameus zijn haar bijzondere competenties in het mededingingsrecht, waar bijvoorbeeld fusies worden beoordeeld, kartels opgespoord, en ondernemingen als Microsoft en Google beboet wegens misbruik van

23 Bijv. art. 76 VWEU (kwart van de lidstaten); art. 219 VWEU (Europese Centrale Bank); art. 223 VWEU (Parlement); art. 281 VWEU (Hof van Justitie).

24 Art. 293 VWEU; dit ligt anders als de Commissie enkel een aanbeveling doet, vgl. bijv. art. 121 VWEU.

25 Dergelijke plannen worden tegenwoordig vaak aangekondigd tijdens de 'State of the Union'-toespraak van de voorzitter van de Commissie in het Parlement.

26 Art. 290 en 291 VWEU; hierover meer in hoofdstuk 3.

hun machtspositie.²⁷ Waar nodig daagt de Commissie door middel van zogenoemde inbreukprocedures lidstaten voor het Hof van Justitie, om hen tot getrouwere *compliance* te bewegen.²⁸ Onder de controlerende bevoegdheden valt eveneens het stelselmatig toezicht van de Commissie op de inkomsten van de Unie, en de bestrijding van malversaties door de gespecialiseerde anti-fraudewaakhond OLAF.

De Commissie bezit tot slot prominente bevoegdheden in het externe domein. Zo vertegenwoordigt ze de Unie in het mondiale rechtsverkeer, en onderhandelt ze bijvoorbeeld met derde landen over handelsverdragen. Het betreft hier nadrukkelijk niet het speciale domein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, waarin de Raad en de Europese Raad de boventoon voeren. Als vicevoorzitter van de Commissie neemt de Hoge Vertegenwoordiger een bijzondere positie in, bij wijze van verbindingsofficier tussen verschillende instellingen en ambten. Het wederzijds overbrengen van informatie, voorkeuren en inzichten kan zo behoorlijk gestroomlijnd verlopen.

2.5 Het Europees Parlement

2.5.1 Inrichting

We mogen het Parlement gerust aanduiden als het kloppend hart van de Europese democratie. Lange tijd luidde de karakterisering van deze instelling: “Vertegenwoordiging van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd”.²⁹ Sinds 2009 stelt artikel 14 lid 2 VEU eenvoudigweg dat in het Parlement de “vertegenwoordigers van de burgers van de Unie” plaatsnemen. Deze aangepaste formulering onderstreept de intieme verhouding met de onderdanen van de lidstaten, die om de vijf jaar in rechtstreekse, geheime verkiezingen hun stem mogen uitbrengen. De formele randvoorwaarden voor die verkiezingen stelt het Parlement vast in samenspraak met de Raad.³⁰ Een volledig uniform reglement ontbreekt echter, en mede door de afwezigheid van transnationale kieslijsten houden deze verkiezingen een gefragmenteerd karakter. Een burger uit één lidstaat kan zo geen keuze maken ten faveure van een kandidaat uit een andere lidstaat, en zal zijn stem niet per se op dezelfde dag uitbrengen als een burger in een andere lidstaat. De fracties in het Parlement zijn ook minder homogeen dan elders gebruikelijk is, en een delegatie zoals die van de ‘Europese Volkspartij’ komt in wezen neer op een optelsom van verschillende nationale smaldelen die sympathiseren met één bepaalde ideologie.

Het totale aantal leden van het Parlement is gemaximeerd op 751, met inbegrip van de zetel van de voorzitter. Aan de samenstelling ligt het idee van evenredige ver-

27 Hierover meer in hoofdstuk 9.

28 Art. 258-260 VWEU, waarover meer in hoofdstuk 6; een *lex specialis* voor staatssteun-casus biedt art. 108 lid 2 VWEU.

29 Zo bijv. het oude art. 189 EG-Verdrag.

30 Art. 223 lid 1 VWEU.