



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het regeringsstelsel van de Europese Unie in het licht van de Spitzenkandidatenprocedure

Borger, V.

Citation

Borger, V. (2024). Het regeringsstelsel van de Europese Unie in het licht van de Spitzenkandidatenprocedure. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht*, 15(4), 237-258.
doi:10.5553/TvCR/187966642024015004001

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4254965>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ARTIKEL

Het regeringsstelsel van de Europese Unie in het licht van de Spitzenkandidatenprocedure*

V. Borger

1. Inleiding

Opgelucht stond Ursula von der Leyen op 18 juli 2024 de pers te woord. Zojuist had een meerderheid van het Europees Parlement haar herkozen tot voorzitter van de Europese Commissie. Terugkijkend was ze ‘erg blij de kans te hebben gekregen om een echte, pan-Europese verkiezingscampagne te voeren’.¹ ‘Het bracht me van Helsinki naar Lissabon, van Boekarest naar Rome en vele andere plaatsen.’² Von der Leyen doelde hier op de ‘Spitzenkandidatenprocedure’ die beoogt het voorzitterschap van de Commissie tot inzet van de verkiezingen voor het Europees Parlement te maken. Bij de verkiezingen van 2019 was Von der Leyen zelf geen lijsttrekker, oftewel *Spitzenkandidat*, namens een Europese politieke partij geweest. Het had ervoor gezorgd dat ze maar ternauwernood door het Parlement was verkozen tot voorzitter. Vijf jaar later was dat wel het geval en kon ze rekenen op bredere parlementaire steun. De electorale strijd tussen Europabrede lijsttrekkers, zo verkondigde Von der Leyen, ‘maakt onze Europese democratie veel levendiger’.³

Drie keer heeft de Europese Unie nu ervaring kunnen opdoen met de Spitzenkandidatenprocedure, in 2014, 2019 en 2024. Tweemaal wist een Europese lijsttrekker het daadwerkelijk tot Commissievoorzitter te schoppen. De investituur van de Commissie krijgt zo steeds meer de trekken van een regeringsvorming.⁴ Zoals in landen met een parlementair stelsel regeringen tot stand komen op basis van parlementsverkiezingen, zo ook vindt de Commissie in toenemende mate haar oorsprong in de Europese stembusgang. Maar betekent dit ook dat het regeringsstelsel van de Unie parlementair van aard is? De Unie kent immers meer instellingen dan het Parlement en de Commissie alleen. Om te begrijpen wat de Spitzenkandidatenprocedure ons leert over haar regeringsstelsel is het dan ook belangrijk verder te kijken dan deze twee instellingen en het gehele politieke speelveld in ogenschouw te nemen.

Dit artikel doet hiertoe een aanzet. Het bespreekt eerst hoe het Parlement in de loop der jaren steeds meer zeggenschap heeft gekregen over de benoeming en sa-

* Dit artikel bouwt voort op een presentatie voor de Staatsrechtconferentie op 13 december 2024. De auteur dankt de deelnemers voor de waardevolle gedachtewisseling.

1 Statement by President Von der Leyen at the joint press conference with President Metsola following the European Parliament plenary vote, Brussel, 18 juli 2024 [vert. VB].

2 *Ibid.* [vert. VB].

3 *Ibid.* [vert. VB].

4 Shackleton 2017, p. 193, 196-199; Corbett 2024.

menstelling van de Commissie. De Spitzenkandidatenprocedure vormt het voorlopig sluitstuk van deze ontwikkeling, ook al is de constitutionele status ervan nog omstreden (par. 2). Hierna onderscheidt het artikel drie soorten regeringsstelsels op basis van de verhouding tussen het parlement en de politieke executieve: parlementaire, presidentiële en semipresidentiële. Om te bepalen tot welk soort de Europese Unie behoort, is het noodzakelijk te weten waar haar verschillende overheids machten zetelen, in het bijzonder de politieke executieve (par. 3). Op basis hiervan valt eenvoudig te zien dat de Unie geen parlementair stelsel kent. Daarvoor is de scheiding tussen de politieke executieve en het Europees Parlement te groot. Onder invloed van de Spitzenkandidatenprocedure ontwikkelt de Unie zich eerder in semipresidentiële richting (par. 4).

2. De historische wens tot parlementarisering van de Unie

2.1 *Het Parlement en de investituur van de Commissie*

Dat het Europees Parlement zeggenschap zou moeten hebben over de benoeming en samenstelling van de Commissie was lang geen uitgemaakte zaak. Aanvankelijk was er op dit vlak geen enkele rol voorzien voor het Parlement. Het EEG Verdrag bepaalde in artikel 158 dat ‘de leden van de Commissie in onderlinge overeenstemming door de regeringen der Lid-staten’ werden benoemd.⁵ Gaandeweg heeft het Parlement echter een grotere vinger in de pap gekregen, niet enkel tot zijn eigen genoegen maar ook tot dat van de Commissie.⁶ Als executieve is de Commissie op zoek naar legitimiteit, terwijl het Parlement als vertegenwoordigend lichaam behoefte heeft aan een tegenspeler die het kan controleren.⁷ Beide zien hun onderlinge betrekking daarom graag gemodelleerd naar parlementaire regeringsstelsels op nationaal niveau. Zoals daarin regeringen worden gevormd op basis van parlementsverkiezingen, zo ook zou de Commissie moeten voortkomen uit de stem van de Europese kiezer.

Het Parlement deed daartoe zelf een aanzet nadat het in 1979 voor het eerst rechtstreeks was verkozen.⁸ Bij de benoeming van de Commissie-Thorn in 1981 besloot het eigenstandig om het nieuwe college aan een stemming te onderwerpen.⁹ Vier jaar later werd die openingszet door de Commissie-Delors I beantwoord door pas de ambtseid af te leggen nadat het Parlement zijn vertrouwen in haar had uitgesproken.¹⁰ In de tussentijd had de Europese Raad in zijn ‘Stuttgartverklaring’ bo-

5 Deze benoemingsprocedure gold ook voor de selectie van de Commissievoorzitter uit de leden van het college. Zie art. 161 Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Verdrag van Rome).

6 Zie uitgebreid Hérítier e.a. 2019, p. 61-79; Post 2020, p. 180-182; Cavallaro & Zaccaria 2024.

7 Westlake 2016, p. 36.

8 Westlake 1998, p. 438.

9 Resolutie van het Europees Parlement over de investituur en het programma van de Commissie in 1981, 12 februari 1981, *PbEG* 1981, C 50/70. Zie ook Westlake, p. 438; Hérítier e.a. 2019, p. 62-63; Cavallaro & Zaccaria 2024, p. 28-29.

10 Westlake 1998, p. 439; Hérítier e.a. 2019, p. 64.

vendien besloten om het Parlement voortaan te consulteren over de beoogd voorzitter van de Commissie.¹¹

Deze praktijk van voorafgaande consultatie en stemmingen kreeg in 1992 met het Verdrag van Maastricht ook haar weerslag in het recht. Vanaf dat moment dienden nationale regeringen het Parlement te raadplegen over de beoogde kandidaat-voorzitter.¹² Het college als geheel – dat wil zeggen: de ploeg van commissarissen die de Commissie aanstuurt – moest bovendien ter ‘goedkeuring’ worden onderworpen aan een parlementaire stemming voordat het door de regeringen kon worden benoemd.¹³ Ook werd de zittingsduur van de Commissie opgerekt naar vijf jaar, gelijk aan die van het Parlement, zodat goedkeuring van het college voortaan direct zou volgen op het aantreden van een nieuwe volksvertegenwoordiging.¹⁴ In aanloop naar de benoeming van de Commissie-Santer in 1995 besloot het Parlement zijn nieuw verkregen bevoegdheid maximaal op te rekken. Het Parlement dreigde het college als geheel af te wijzen indien het negatief zou adviseren over de beoogd voorzitter.¹⁵ Het recht om te worden geconsulteerd over het voorzitterschap werd zo omgevormd tot een informeel goedkeuringsrecht. Op eenzelfde wijze dwong het Parlement hoorzittingen af voor kandidaat-commissarissen.¹⁶ Zo kon het niet enkel beschikken over het college als geheel, maar in feite ook over individuele leden.

In 1997 werd de band tussen de twee instellingen verder bestendigd door het Verdrag van Amsterdam. Het Parlement kreeg nu ook formeel het recht om de door nationale regeringen voorgedragen kandidaat-voorzitter goed te keuren.¹⁷ Enkele jaren later, in 2001, wijzigde het Verdrag van Nice bovendien de stemregels op basis waarvan de staatshoofden en regeringsleiders hun voordracht bepaalden. Daarvoor was niet langer unanimiteit vereist, maar enkel een gekwalificeerde meerderheid.¹⁸ Hoewel in de praktijk besluitvorming bij consensus nog steeds het uitgangspunt vormde, werd individuele regeringsleiders zo formeel de mogelijkheid ontnomen om de voordracht van een kandidaat-voorzitter te dwarsbomen. Bij de verkiezingen van 2014 zou duidelijk worden hoe dit de grip van het Parlement op het Commissievoorzitterschap vergrootte.

Een laatste formele wijziging van de spelregels inzake de totstandkoming van de Commissie vond plaats bij het Verdrag van Lissabon in 2009. Sindsdien luidt de eerste alinea van artikel 17(7) van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU):

11 Plechtige Verklaring over de Europese Unie, Stuttgart, 19 juni 1983, *Bull. EG* 6-1983, par. 2.3.5.

12 Art. 158(2) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie 1992), *PbEG* 1992, C 224.

13 Art. 158(2).

14 Art. 158(1).

15 Hérítier e.a. 2019, p. 67-68.

16 Hérítier e.a. 2019, p. 69-71.

17 Art. 214(2) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie 1997), *PbEG* 1997, C 340.

18 Art. 214(2) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie 2002), *PbEG* 2002, C 325.

‘Rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadplegingen, draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het Europees Parlement een kandidaat voor het ambt van voorzitter van de Commissie voor. Deze kandidaat wordt door het Parlement bij meerderheid van zijn leden gekozen (...) [curs. VB].’¹⁹

Voor het overige bleef de benoemingsprocedure onveranderd. De aldus verkozen voorzitter stelt in overeenstemming met de Raad van Ministers de lijst van overige kandidaat-commissarissen vast. Het gehele college wordt vervolgens ter goedkeuring onderworpen aan een parlementaire stemming, waarna het door de Europese Raad wordt benoemd.

2.2 Het ‘lijsttrekkerschap’ van Juncker

De Commissie en het Parlement grepen de door het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde wijziging van de benoemingsprocedure aan om hun onderlinge betrekking te intensiveren.²⁰ In november 2012 nam het Parlement, kort nadat toenmalig Commissievoorzitter Barroso in zijn *State of the Union* al met het idee had geflirt,²¹ een resolutie aan waarin het Europese politieke partijen opriep om in aanloop naar de verkiezingen van 2014 ‘kandidaten voor te dragen voor het voorzitterschap van de Commissie’.²² Die kandidaten zouden ‘een leidende rol’ moeten spelen in de campagne.²³ [D]e politieke legitimiteit van zowel het Parlement als de Commissie’ kon zo worden versterkt ‘door de verkiezingen van beide instellingen nauwer af te stemmen op de keuze van het electoraat’.²⁴ In maart 2013 werd deze oproep herhaald door de Commissie in een mededeling waarin zij uit de doeken deed hoe de verkiezingen democratischer en efficiënter konden verlopen.²⁵ Kort daarna nam het Parlement een tweede resolutie aan waarin het de verwachting uitsprak dat de kandidaat van ‘de Europese politieke partij met de meeste zetels in het Parlement’ als eerste door de Europese Raad in aanmerking zou worden genomen voor het voorzitterschap.²⁶

In de ogen van zowel de Commissie als het Parlement zouden Europese politieke partijen – dat wil zeggen: de federaties van eensgezinde nationale politieke partijen, niet de politieke groeperingen in het Parlement – aldus Uniebrede lijsttrekkers

19 Art. 17(7) VEU, eerste alinea.

20 Post 2020, p. 182-184.

21 J.M.D. Barroso, ‘State of the Union 2012’, 12 september 2012.

22 Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014, 2012/2829(RSP), *PbEU* 2015, C 419/185, par. 1.

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 Mededeling van de Commissie, ‘Voorbereiding van de Europese verkiezingen van 2014: het verloop ervan nog democratischer en efficiënter maken’, COM(2013)126 final, p. 6-7.

26 Resolutie van het Europees Parlement van 4 juli 2013 over verbetering van de modaliteiten voor de organisatie van de Europese verkiezingen van 2014, 2013/2102(INI), *PbEU* 2016, C 75/109, par. 15.

naar voren dienen te schuiven.²⁷ De lijsttrekker, of Spitzenkandidat, van de partij met de meeste zetels in het Parlement zou vervolgens door de Europese Raad moeten worden voorgedragen als Commissievoorzitter, of althans als eerste voor de positie moeten worden overwogen. Maar hoe werd deze zienswijze nu precies gevoed door het Verdrag van Lissabon? Ten eerste draagt artikel 17(7) VEU de Europese Raad op om bij de voordracht van een kandidaat-voorzitter rekening te houden met ‘de verkiezingen voor het Europees Parlement’.²⁸ Sommige taalversies, waaronder de Duitse en Spaanse,²⁹ spreken in nog scherpere bewoordingen over de ‘uitslag’ van de verkiezingen, een formulering die in de Nederlandse tekst enkel opduikt in de aan het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Verklaring over artikel 17(7).³⁰ Deze verwijzing naar de verkiezingen gaf zuurstof aan de opvatting dat de Europese Raad de lijsttrekker van de partij die als grootste uit de stembus is gekomen dient voor te dragen als Commissievoorzitter. Ten tweede wordt de voorgedragen kandidaat door het Parlement niet langer ‘goedgekeurd’ maar ‘gekozen’. Deze woordkeuze draagt bij aan het beeld van de Commissievoorzitter als leider van een politieke executieve, in het zadel geholpen door een meerderheid van het Parlement.³¹ Daarbij ligt het voor de hand dat de lijsttrekker van de grootste partij als eerste in aanmerking komt voor het ambt.

Voorafgaand aan de verkiezingen van 2014 voerden de grootste politieke partijen, conform de wens van de Commissie en het Parlement, inderdaad Uniebrede lijsttrekkers ten tonele. Jean-Claude Juncker, voormalig premier van Luxemburg en oud-voorzitter van de Eurogroep, was ‘Spitz’ namens de christendemocratische EVP. Nadat die partij de verkiezingen had gewonnen, brachten de fractievoorzitters van de grootste groeperingen in het Parlement spoedig een verklaring uit waarin zij zich schaarden achter de kandidatuur van Juncker als Commissievoorzitter.³² Daarmee verkleinden ze de speelruimte van de Europese Raad. Krachtens artikel 17(7) VEU heeft die de bevoegdheid om een kandidaat voor te dragen, maar de fractievoorzitters dreigden ieder ander dan Juncker te zullen boycotten. Dit was tegen het zere been van de Britse premier David Cameron, die klaagde dat deze manier van handelen ‘nonsense’ was en bovendien strijdig met Europa’s ‘basic law’,

27 Corbett 2024, p. 276-277. Een politieke groepering in het Parlement komt doorgaans overeen met de bijbehorende politieke partij. Dit geldt bijvoorbeeld voor de christendemocratische EVP en de gelijknamige partij. Er zijn echter uitzonderingen. Zo bestaat de liberale groep ‘Renew’ uit leden van ALDE en de EDP. Voor een bespreking hoe de verschillende Europese partijen hun lijsttrekker selecteren, zie Dimitrakopoulos 2024.

28 Westlake 2016, p. 39-40; Post 2020, p. 181-182.

29 De Duitse versie luidt: ‘Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament [curs. VB].’ De Spaanse stelt: ‘Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión [curs. VB].’

30 Verklaring 11 ad art. 17 lid 6 en 7 VEU. Voor weer andere taalversies, zoals de Franse, Engelse en Italiaanse, geldt dat de primaire verdragsbepaling noch de bijbehorende verklaring verwijst naar de ‘uitslag’ van de verkiezingen.

31 Corbett 2024, p. 275-276.

32 Press release, ‘Conference of Presidents Statement on Commission president election’, 27 mei 2014.

het Unieverdrag.³³ Hoewel hij zeker niet de enige regeringsleider was met twijfels over Juncker, vond hij in de Europese Raad uiteindelijk alleen de Hongaarse premier Orbán aan zijn zijde.³⁴ De overige leden stemden op 27 juni 2014 voor de kandidatuur van Juncker, ruim voldoende voor de door artikel 17(7) VEU gekwalificeerde meerderheid van stemmen,³⁵ waarna hij op 15 juli door het Parlement werd gekozen.³⁶

2.3 De Europese verkiezingen en het voorzitterschap van Von der Leyen

Door slim gebruik van de tekstuele openheid van artikel 17(7) VEU wist het Parlement zo, ten koste van de Europese Raad, zijn zeggenschap over het Commissievoorzitterschap te vergroten. Of de Spitzenkandidatenprocedure daarmee ook een vast onderdeel was geworden van het constitutionele bestel van de Unie viel echter te bezien.³⁷ Anticiperend op de verkiezingen van 2019, nam het Parlement in februari 2018 een besluit aan waarin het benadrukte dat de procedure een 'verdere stap ter versterking van de parlementaire dimensie van de Unie' vormde, een 'beginsel' zelfs waaraan niet kon worden 'getornd'.³⁸ Het dreigde daarom elke kandidaat voor het voorzitterschap 'te verwerpen die in de aanloop naar de Europese verkiezingen niet als lijsttrekker werd aangewezen'.³⁹ Ook de Commissie gaf aan graag een herhaling te zien van de Spitzenkandidatenprocedure, en riep Europese politieke partijen op uiterlijk eind 2018 hun lijsttrekkers wereldkundig te maken.⁴⁰ De Europese Raad had echter een heel andere kijk op de zaak. Bij monde van zijn toenmalig voorzitter Donald Tusk liet die begin 2018 weten 'niet op voorhand te kunnen garanderen' dat een van de Spitzenkandidaten zou worden gekandideerd voor het Commissievoorzitterschap.⁴¹ Het Unieverdrag, zo stelde Tusk, maakte duidelijk dat dit een 'autonome bevoegdheid' was van de Europese Raad.⁴² In het bijzonder de Franse president Macron had weinig op met de idee van Uniebrede lijsttrekkers. Kort voor de verkiezingen, in mei 2019, gaf hij aan zich 'niet gebonden te achten aan het beginsel van Spitzenkandidaten'.⁴³ En zo dachten meer politieke leiders erover, met als gevolg dat uiteindelijk geen van de lijsttrekkers, de Duitse christendemocraat Manfred Weber zomin als de Nederlandse sociaaldemocraat Frans Timmermans, binnen de Europese Raad voldoende steun wist te verwerven.

33 Cameron 2014.

34 Vogel 2014.

35 Conclusies van de Europese Raad, 26-27 juni 2014, par. 25.

36 Persbericht, 'Parlement kiest Jean-Claude Juncker als Commissievoorzitter', 15 juli 2014.

37 Post 2020, p. 184-187.

38 Besluit van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de herziening van het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie, 2017/2233(ACI), *PbEU* 2018, C 463/89, par. 2.

39 *Ibid.*, par. 4.

40 Aanbeveling (EU) 2018/234 van de Commissie van 14 februari 2018 over het bevorderen van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019, *PbEU* 2018, L 45/40, par. 12.

41 Remarks by President Donald Tusk following the informal meeting of the 27 heads of state or government on 23 February 2018 [vert. VB].

42 *Ibid.* [vert. VB].

43 Geciteerd in Brunsden & Barker 2019 [vert. VB].

In plaats daarvan schoof die, nadat een eerste overleg op 20 juni 2019 geen kandidaat had opgeleverd,⁴⁴ op 2 juli Ursula von der Leyen, defensie-minister van Duitsland, naar voren.⁴⁵ Alle staatshoofden en regeringsleiders stemden voor haar kandidatuur, behalve bondskanselier Merkel. Zij onthield zich van stemming om de SPD, haar coalitiepartner in Berlijn die allerm minst te spreken was over het feit dat alle Spitzenkandidaten werden gepasseerd, niet voor het hoofd te stoten.⁴⁶

Alhoewel Von der Leyen als christendemocraat behoorde tot de EVP, die bij de verkiezingen wederom als grootste fractie uit de stembus was gekomen, was het verre van zeker dat het Parlement haar tot Commissievoorzitter zou kiezen. Onder parlementsleden kon haar kandidatuur op weinig enthousiasme rekenen nu zij zelf geen lijsttrekker was geweest. Om toch de vereiste steun te vergaren, presenteerde Von der Leyen zich als een voorvechter van de Spitzenkandidatenprocedure. Bij de bekendmaking van haar politieke prioriteiten als Commissievoorzitter gaf ze aan de procedure te willen 'verbeteren' door deze 'zichtbaarder' te maken voor het electoraat, onder andere door de invoering van transnationale kieslijsten.⁴⁷ Alhoewel het Parlement daartoe zelf het voortouw moet nemen,⁴⁸ zegde Von der Leyen toe zijn initiatieven te zullen steunen.⁴⁹ Voorafgaand aan de stemming in het Parlement onderstreepte Von der Leyen nogmaals het belang van Spitzenkandidaten.⁵⁰ Deze handreiking zorgde er uiteindelijk voor dat ze op 16 juli 2019 door een krappe meerderheid van 383 leden – 9 meer dan het vereiste aantal van 374 – werd verkozen.⁵¹

Van transnationale kieslijsten is het nog niet gekomen, ondanks verwoede pogingen van het Parlement.⁵² De Spitzenkandidatenprocedure heeft wel op andere wijze opnieuw de wind in de zeilen gekregen. Voor de verkiezingen van 2024 was Von der Leyen namelijk zelf een van de lijsttrekkers. Op 7 maart 2024 koos de EVP haar tot 'Spitz', ook al zou zij in Duitsland noch elders daadwerkelijk op een kieslijst figureren.⁵³ Met de verkiezingswinst op zak, en met vijf jaar aan ervaring in het ambt, werd zij vervolgens op 27 juni door de Europese Raad voorgedragen voor een tweede termijn.⁵⁴ Wederom was de voordracht niet unaniem. De Italiaanse premier Meloni onthield zich van stemming en haar Hongaarse evenknie Orbán stemde tegen, beiden uit onvrede over de wijze waarop de Europese Raad tot zijn besluit

44 Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 20 June 2019.

45 Conclusies van de Europese Raad, 30 juni-2 juli, par. 3.

46 'SPD lehnt Nominierung von der Leyens ab', *Der Spiegel*, 2 juli 2019, www.spiegel.de, geraadpleegd op vrijdag 21 maart 2025.

47 U. von der Leyen, 'A Union that strives for more: My agenda for Europe', *Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*, p. 20 [vert. VB].

48 Zie art. 223(1) VWEU.

49 U. von der Leyen, 'A Union that strives for more: My agenda for Europe', *Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*, p. 20.

50 U. von der Leyen, 'Opening Statement in the European Parliament Plenary Session', 16 juli 2019.

51 Persbericht, 'Europees Parlement kiest Ursula von der Leyen als eerste vrouwelijke Commissievoorzitter', 16 juli 2019.

52 Post 2023, p. 25-26.

53 European People's Party, 'EPP Congress elects its lead candidate for European Commission President', 7 maart 2024.

54 Conclusies van de Europese Raad, 27 juni 2024, par. 45.

was gekomen.⁵⁵ Enkele weken later, op 18 juli, werd Von der Leyen door het Parlement herkozen, ditmaal met een comfortabele meerderheid van 401 stemmen.⁵⁶ Stukje bij beetje nestelt de Spitzenkandidatenprocedure zich zo in het Europese constitutionele bestel. Maar betekent dit ook dat de Unie zich ontwikkelt tot een door de Commissie en Parlement zo vurig gewenst parlementair stelsel?

3. Politiek gezag en het regeringsstelsel van de Unie

3.1 *De politieke executieve en het gezag van de Europese Raad*

Om te begrijpen hoe de Spitzenkandidatenprocedure het constitutionele bestel van de Unie beïnvloedt, is het belangrijk om drie soorten regeringsstelsels te onderscheiden: parlementaire, presidentiële en semipresidentiële.⁵⁷ Elke van deze stelsels berust op een andere relatie tussen het parlement en de politieke executieve.⁵⁸ Kenmerkend voor parlementaire stelsels is dat het hoofd van de politieke executieve – de ‘premier’, de ‘kanselier’ of de ‘minister-president’ – op enigerlei wijze voortkomt uit het parlement.⁵⁹ Zo wordt in Duitsland de kanselier gekozen door de Bondsdag,⁶⁰ terwijl in Nederland de minister-president na de formatie van een kabinet dat kan rekenen op parlementaire steun bij Koninklijk Besluit wordt benoemd.⁶¹ Tezamen met de overige leden van het kabinet is het hoofd van de politieke executieve ook verantwoording schuldig aan het parlement, op straffe van een motie van wantrouwen die zijn of haar ambtstermijn beëindigt.⁶² In presidentiële stelsels daarentegen wordt het hoofd van de politieke executieve gekozen door het electoraat, rechtstreeks of middels een kiescollege.⁶³ Zijn of haar ambtstermijn ligt bovendien vast en kan niet tussentijds worden beëindigd door een parlementaire vertrouwensstemming.⁶⁴ Semipresidentiële stelsels, tot slot, hebben een hybride karakter dat verband houdt met de duale structuur van de politieke executieve.⁶⁵ Enerzijds is er een president wiens mandaat berust op een verkiezing door het electoraat en wiens ambtstermijn vastligt. Anderzijds deelt deze president executieve bevoegdheden met een premier die wél het vertrouwen behoeft van het parlement.

Alhoewel het verschil tussen de drie stelsels in theorie duidelijk is, kan het in de praktijk toch lastig zijn een stelsel juist te categoriseren. Het vereist begrip van de

55 Moens e.a. 2024.

56 Press release, ‘Parliament re-elects Ursula von der Leyen as Commission President’, 18 juli 2024.

57 Deze bespreking van regeringsstelsels en het belang van gezag voor een juiste lezing van het stelsel van de Unie is gebaseerd op die in Borger 2025/2026.

58 Lijphart 2012, p. 105.

59 Lijphart 2012, p. 106-107.

60 Art. 63 Grundgesetz.

61 Art. 48 Grondwet.

62 Lijphart 2012, p. 106-107, 113-115. Alhoewel in parlementaire stelsels de regering doorgaans de bevoegdheid heeft het parlement te ontbinden, is dit geen gegeven. Zo kan in Noorwegen het parlement niet tussentijds worden ontbonden.

63 Lijphart 2012, p. 106-107.

64 Lijphart 2012, p. 106-107.

65 Duverger 1980. Hiermee is overigens niet gezegd dat semipresidentialisme de enige hybride regeringsvorm is. Zie Ganghof 2025; Samuels & Shugart 2010, p. 25-34; Siaroff 2003.

relatie tussen het parlement en de politieke executieve en dus van de positie die elk inneemt in een constitutioneel bestel. Die posities laten zich echter niet altijd eenvoudig duiden, zeker in het geval van de Europese Unie. Verschillende instellingen beschikken over uitvoerende bevoegdheden, wat het lastig maakt om te bepalen waar de politieke executieve zich bevindt. Neem bijvoorbeeld Christoph Möllers. Volgens hem lijdt de Unie aan ‘institutionele schizofrenie’.⁶⁶ Een veelheid aan actoren, zo stelt hij, ‘claimt gouvernementeel politiek leiderschap’, waardoor het onmogelijk zou zijn om de politieke executieve te identificeren.⁶⁷ Bij nadere beschouwing blijkt dat echter wel degelijk te kunnen, mits niet enkel de uitoefening van juridische *bevoegdheden* in ogenschouw wordt genomen maar ook die van politiek *gezag*.⁶⁸

Gezag, zo stelt de filosoof Alexandre Kojève, is per definitie relationeel.⁶⁹ Er zijn minstens twee partijen voor nodig: een die het claimt en een ander die het aanvaardt. De uitoefening van gezag kan haar oorsprong hebben in het recht wanneer dit een juridische status verleent of een bevoegdheid tot het nemen van besluiten. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandse minister-president, die krachtens de Grondwet voorzitter is van de ministerraad.⁷⁰ Gezag valt echter niet samen met het recht. Het kan ook politiek van aard zijn en worden ontleend aan verkiezingen en parlementaire meerderheden.⁷¹ Eenmaal verkregen, kan zulk gezag worden vergroot door op de juiste momenten initiatief te nemen en te handelen in antwoord op de speling van het lot. Evengoed kan het worden verloren door een politieke misrekening of onjuiste inschatting van de situatie. Een minister-president met groot politiek gezag kan aldus een steviger stempel drukken op de koers van het land dan zijn juridische bevoegdheden doen vermoeden.⁷²

Met het verstrijken van de tijd is duidelijk geworden dat in de Europese Unie politiek gezag eerst en vooral wordt uitgeoefend door de Europese Raad.⁷³ Artikel 15(1) VEU stelt summier dat hij de Unie voorziet van ‘de nodige impulsen’ voor haar ontwikkeling en de ‘algehele politieke beleidslijnen en prioriteiten’ bepaalt. In werkelijkheid doet de Europese Raad echter veel meer dan dat. De muntunie op omvallen, Brexit, een pandemie of oorlog aan de oostgrens: in antwoord op existentiële gebeurtenissen zijn het de verzamelde staatshoofden en regeringsleiders die de koers bepalen. Net zo is het aan hen om knopen door te hakken wanneer lagere overlegfora niet tot overeenstemming weten te komen. Ook wanneer de grondregels van de Unie moeten veranderen, formeel dan wel informeel, zitten zij achter het stuur. Zulke besluiten en handelingen vragen om gezag, van het soort dat van oudsher wordt geassocieerd met de regering als politieke executieve. De Europese

66 Möllers 2013, p. 193 [vert. VB].

67 Möllers 2013, p. 193 [vert. VB].

68 Eijssbouts 2015, p. 118.

69 Kojève 2020, p. 8.

70 Art. 45(2) Grondwet.

71 Van Middelaar 2017, p. 202, 205-207.

72 Van den Berg 2005, p. 47-48; Borger & Van Middelaar 2024, p. 45.

73 Van Middelaar 2017, p. 198-219; Borger & Van Middelaar, p. 45.

Raad voorziet de Unie van zulk gezag, zelfs wanneer dit schuurt met de juridische bevoegdheden van andere instellingen.⁷⁴

3.2 *De verhouding tussen het Europees Parlement en de politieke executieve*

Wat leert dit ons over het regeringsstelsel van de Unie?⁷⁵ Allereerst dat het niet parlementair van aard is, hoezeer de Commissie en het Parlement dat ook zouden willen.⁷⁶ De reden is eenvoudig: er is geen vertrouwensrelatie tussen de Europese Raad als politieke executieve en het Parlement. Beter is het om de Unie te zien als presidentieel of semipresidentieel van aard, afhankelijk van de institutionele positie van de Commissie. Van meet af aan is die positie onderwerp geweest van discussie.⁷⁷ Sommigen beschouwen de Commissie als een technocratische instelling, een onafhankelijke marktmeester, die het Europees algemeen belang behartigt door toe te zien op de toepassing van de Verdragen en het daarvan afgeleide recht.⁷⁸ De Commissie zou dan ook enkel onderdeel vormen van de *administratieve* uitvoerende macht, van het ambtelijk apparaat dat uitvoering geeft aan besluiten en wetten onder toezicht van de politieke executieve.⁷⁹ In deze optiek vormt de Unie een presidentieel stelsel zoals het Amerikaanse.⁸⁰ De Europese Raad, als 'collectieve president',⁸¹ vormt daarin de politieke executieve die zich niet op basis van een vertrouwensregel verhoudt tot het Parlement.⁸²

Het is echter ook mogelijk om de Commissie te beschouwen als onderdeel van de *politieke* executieve.⁸³ Dat geldt uiteraard niet voor de ambtenaren die werken bij haar Directoraten-Generaal en andere diensten, maar wel voor de commissarissen zelf. Anders dan hun ambtenaren, worden zij politiek benoemd en wordt van hen ook verwacht dat zij in het licht van de openbaarheid het beleid van de Unie vormgeven, niet in het minst door het initiëren van wetgeving.⁸⁴ Zo bezien vertoont de Unie gelijkenis met semipresidentiële stelsels zoals dat van Frankrijk.⁸⁵ Daar wordt de *Président* rechtstreeks gekozen door het electoraat. Hij deelt zijn uitvoerende macht met de *Premier-ministre*, die door hem wordt aangesteld maar ook het vertrouwen behoeft van de *Assemblée*. Net zo kent de Unie een tweehoofdige politieke executieve. Naast de Europese Raad, Europa's collectieve president, opereert de Commissie onder aanvoering van haar voorzitter. En anders dan de Europese Raad is de Commissie wel afhankelijk van vertrouwen in het Parlement, zij het dat de lat

74 Van Middelaar 2017, p. 215-216.

75 Deze reflectie op het regeringsstelsel van de Unie is gebaseerd op die in Borger 2025/2026.

76 Kreppel 2011, p. 169.

77 Corbett 2024, p. 274.

78 Zie ook art. 17(1) VEU: 'De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen.'

79 Kreppel 2011, p. 170.

80 Kreppel 2011, p. 170.

81 Van Middelaar 2017, p. 250, 325.

82 In een presidentieel stelsel kan het uitvoerend gezag berusten bij een collegiale entiteit. Zie Shugart & Carey 1992, p. 19-22, 93-105.

83 Corbett 2024, p. 274.

84 Art. 17(2) VEU.

85 Eijssbouts 2015, p. 120; Van Middelaar 2017, p. 249-250; Reestman & Besselink 2019, p. 611.

voor een succesvolle motie van afkeuring hoog ligt: deze moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, die bovendien een meerderheid van de parlementsleden vertegenwoordigt.⁸⁶

Onder welk van deze twee stelsels – presidentieel en semipresidentieel – kan de Unie nu het best worden geschaard? De Spitzenkandidatenprocedure, zo zal blijken, vergroot het politieke gezag van de Commissie, in het bijzonder dat van haar voorzitter, en versterkt zo het semipresidentiële karakter van de Unie. Drie aspecten van deze ontwikkeling worden hieronder uitgelicht: 1) de emancipatie van de Commissie ten opzichte van de Europese Raad; 2) de veranderende gezagsverhouding binnen het college van commissarissen; en 3) de grotere rol voor partijpolitiek bij de voordracht van de voorzitter.

4. Spitzenkandidaten en het semipresidentiële karakter van de Unie

4.1 *De emancipatie van de Commissie binnen de uitvoerende macht*

Sinds zijn oprichting in 1974 heeft de Europese Raad een centrale positie verworven binnen het Europese constitutionele bestel. De instelling voorziet de Unie van politieke sturing, zoals Jean Monnet reeds voorzag toen hij begin jaren zeventig plannen maakte om de staatshoofden en regeringsleiders, de hoogste politieke gezagsdragers in de lidstaten, op regelmatige basis te laten samenkomen en het forum doopte tot ‘voorlopige Europese regering’.⁸⁷ Toch wordt licht vergeten dat ook de voorzitter van de Commissie lid is van de Europese Raad.⁸⁸ In die hoedanigheid speelt hij een cruciale rol.⁸⁹ Met zijn aanwezigheid verbindt hij de Europese Raad met de Commissie, die ervoor kan zorgen dat besluiten van de politieke leiders ook daadwerkelijk handen en voeten krijgen in regelgeving en beleid, in het bijzonder door wetgeving voor te stellen. Tegelijkertijd kan de Commissievoorzitter, als ‘hoeder’ van de Verdragen, de Europese Raad ook wijzen op de juridische kaders waarbinnen zijn plannen dienen te blijven.

Alhoewel binnen de Europese Raad de staatshoofden en regeringsleiders en de Commissievoorzitter juridisch elkaars gelijke zijn, is er wel degelijk een verschil in hun politiek soortelijk gewicht. Waar de staatshoofden en regeringsleiders doorgaans het hoogste politieke ambt in hun respectieve lidstaten hebben bereikt door het winnen van verkiezingen en het smeden van parlementaire meerderheden, ontbeert de Commissievoorzitter een dergelijk mandaat. Dit beperkt zijn persoonlijk gezag wanneer hij met de overige leden van de Europese Raad om tafel gaat, ook al is dat aan meer factoren onderhevig dan stembusoverwinningen alleen.⁹⁰ Door de Spitzenkandidatenprocedure begint hier echter iets te schuiven. Zij beoogt immers het Commissievoorzitterschap tot inzet te maken van de verkiezingen voor het Parlement. Ook de Commissievoorzitter weet zich aldus verzekerd

86 Art. 17(8) VEU en art. 234 VWEU. Voor een problematisering van de gelijkenis van deze vertrouwensregel met die in nationale parlementaire stelsels, zie Fabbrini 2024, p. 73.

87 Monnet 2015, p. 320 [vert. VB].

88 Art. 15(2) VEU.

89 Van Middelaar 2017, p. 222.

90 Van Middelaar 2017, p. 206-207, 219-223.

van electorale en parlementaire steun. Meteen bij de eerste toepassing van de procedure in 2014 voorvoelde winnend lijsttrekker Jean-Claude Juncker dat dit niet alleen het gezag van de voorzitter kon vergroten, maar ook dat van de Commissie als geheel.⁹¹ Toen hij het Parlement toesprak voorafgaand aan de stemming over zijn voorzitterschap gaf hij aan dat dit de eerste keer was dat het de voorzitter ‘werkelijk, in alle betekenissen van het woord, zou kiezen’.⁹² Vervolgens zei hij:

‘De Europese Raad draagt de voorzitter van de Commissie voor. Dat betekent echter niet dat hij zijn secretaris is. De Commissie is geen technocratisch comité van ambtenaren die de instructies van een andere instelling implementeren. De Commissie is politiek. En ik wil dat ze nog politieker wordt. Sterker, ze zal zeer politiek zijn.’⁹³

Juncker zou echter snel stuiten op de grenzen van het politiek gezag van de Commissie.⁹⁴ In antwoord op de vluchtelingen crisis stelde de Commissie in de zomer van 2015 een herverdelingsmechanisme voor om lidstaten die kampten met grote aantallen vluchtelingen te ontlasten.⁹⁵ Zonder het voorstel eerst politiek te laten afzeggen door de Europese Raad, die tot dan toe had gewezen op het belang van vrijwilligheid en consensus onder de lidstaten,⁹⁶ bracht de Commissie het meteen in stemming in de Raad van Ministers. ‘We hebben geen andere buitengewone top van staatshoofden en regeringsleiders nodig’, verkondigde Juncker.⁹⁷ ‘Waar we nood aan hebben is dat alle EU-lidstaten de Europese maatregelen nu aannemen en uitvoeren’.⁹⁸ Alhoewel het voorstel bij gekwalificeerde meerderheid werd aangenomen, weigerden lidstaten als Hongarije en Tsjechië zich eraan te conformeren.⁹⁹ Het besluit was juridisch bindend, maar bij gebrek aan commitment van de staatshoofden en regeringsleiders ‘politiek krachteloos’.¹⁰⁰

Dat ook na intrede van de Spitzenkandidatenprocedure de Commissie het gezag ontbeerde om op eigen houtje een politiek gevoelig dossier als de vluchtelingen crisis te lijf te gaan, mag niet verbazen. Vergeleken met nationale verkiezingen zijn die voor het Europees Parlement, zoals politieke wetenschappers plegen te zeggen,

91 Connolly & Kassim 2024, p. 217-219.

92 J.-C. Juncker, ‘Opening Statement in the European Parliament plenary session’, 15 juli 2014 [vert. VB].

93 *Ibid.* [vert. VB].

94 Van Middelaar 2017, p. 105-113, 247-248.

95 Commissie, ‘Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië, Griekenland en Hongarije’, 9 september 2015, COM(2015)451 final.

96 Zie Verklaring na de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad, 23 april 2015, punt o; Conclusies van de Europese Raad, 25-26 juni 2015, par. 4(b).

97 Juncker 2015.

98 *Ibid.*

99 Besluit (EU) van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, *PbEU* 2015, L 248/80.

100 Van Middelaar 2017, p. 112.

‘second-order-elections’.¹⁰¹ Ze worden veelal gezien als nationale verkiezingen van ondergeschikte aard, waarbij kiezers hun stem eerder baseren op de politiek in hun thuisland dan die in Europa, met beperkte media-aandacht en een lage opkomst tot gevolg. Het electorale mandaat dat zij een Commissievoorzitter kunnen geven, zelfs als hij vaandeldrager is geweest namens een Europese politieke partij, is dan ook beperkt. Toch valt niet uit te sluiten dat hier mettertijd verandering in komt.¹⁰² In een woelige wereld die rap instabieler wordt, zullen de lidstaten steeds vaker een gezamenlijk antwoord moeten vinden op de uitdagingen van deze tijd. Dit kan het belang van de Europese verkiezingen doen toenemen, en daarmee ook het gezag dat de Commissie en haar voorzitter eraan ontleenen.

4.2 *Het toenemend intern gezag van de Commissievoorzitter*

Ten tijde van de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal zorgde men ervoor dat de Hoge Autoriteit – de voorloper van de Commissie – zou functioneren op basis van onafhankelijkheid en collegialiteit.¹⁰³ Lidstaten hadden het recht om leden van het college te benoemen, maar eenmaal in functie zou het college eigenstandig en in gezamenlijkheid besluiten nemen. Alleen zo was het mogelijk nationale regeringen te winnen voor het plan om de productie van kolen en staal onder het gezag te plaatsen van een Europese instelling. De Commissie heeft dit collegiale karakter behouden.¹⁰⁴ Besluiten worden door de commissarissen gezamenlijk en op voet van gelijkheid genomen, zij het met een gewone meerderheid van stemmen,¹⁰⁵ en het college als geheel is verantwoording schuldig aan het Parlement.¹⁰⁶

In werkelijkheid is de Commissie echter hiërarchischer dan deze egalitaire opzet doet vermoeden. Haar eerste voorzitter, Walter Hallstein, omschreef zichzelf al als ‘een soort minister-president van Europa’.¹⁰⁷ Zoals in Nederland de premier van *primus inter pares* is uitgegroeid tot centrale figuur in de regering,¹⁰⁸ zo heeft ook het voorzitterschap van de Commissie aan belang gewonnen.¹⁰⁹ Zeker sinds Jacques Delors (1985–1995), onder wiens voorzitterschap de Europese Unie tot stand kwam en de euro in de steigers werd gezet, geldt de positie als een gewichtig politiek ambt.¹¹⁰ Wat daarbij helpt is dat de Commissievoorzitter ook lid is van de Europese Raad.¹¹¹ Hierdoor torent hij uit boven de overige commissarissen, die niet deelnemen aan de beraadslagingen van de verzamelde leiders over ‘de algemene

101 Reif & Schmitt 1980.

102 Gattermann, De Vreese & Van der Brug 2021, p. 430.

103 Patrin 2023, p. 37-39.

104 Art. 17(6) VEU. Zie ook art. 2 Besluit (EU) 2024/3080 van de Commissie van 4 december 2024 tot vaststelling van het reglement van orde van de Commissie en tot wijziging van Besluit C(2000) 3614, *PbEU* 2024, L 5 december 2024.

105 Art. 250 VWEU.

106 Art. 17(8) VEU en art. 234 VWEU.

107 Wallter Hallstein, maart 1965, geciteerd in Newhouse (1968), p. 87 [vert. VB].

108 Van den Berg 2005, p. 48.

109 Patrin 2023, p. 114; Kassim e.a. 2017.

110 Westlake 2016, p. 8-9; Kassim 2012, p. 224-226.

111 Westlake 2016, p. 24.

politieke beleidslijnen en prioriteiten' van de Unie.¹¹² Na Delors werden dan ook enkel oud-premiers benoemd in het ambt.¹¹³ Pas met het aantreden van Ursula von der Leyen in 2019 is met deze traditie gebroken. Maar door vroeg in haar ambtstermijn een leidende rol op zich te nemen in het bestrijden van de coronapandemie wist zij al snel haar gezag over het college te vestigen.¹¹⁴ Of zoals een ambtenaar van de Commissie het afkeurend verwoordde: 'Ze greep de macht tijdens de pandemie en ze heeft eraan vastgehouden.'¹¹⁵

De gestage 'presidentialisering' van het Commissievoorzitterschap is ook zichtbaar in het recht.¹¹⁶ Begin jaren negentig werd bij het Verdrag van Maastricht besloten dat de voorzitter het recht had om door de lidstaten te worden geconsulteerd over de overige commissarissen die zij wensten te benoemen in het college.¹¹⁷ In 1997 ging het Verdrag van Amsterdam nog een stap verder door te bepalen dat hun voordracht 'in onderlinge overeenstemming' met de voorzitter moest geschieden.¹¹⁸ Bovendien kwam de Commissie onder zijn 'politieke leiding' te functioneren.¹¹⁹ Niet lang daarna, in 2001, werd de positie van de voorzitter verder geconsolideerd door het Verdrag van Nice. Het stelde expliciet dat hij zou beslissen 'over de interne organisatie van de Commissie, teneinde de samenhang, de doeltreffendheid en het collegiale karakter van haar optreden te waarborgen'.¹²⁰ Dit vertaalde zich in de verantwoordelijkheid voor de taakverdeling binnen het college,¹²¹ evenals de bevoegdheid om vicevoorzitters aan te wijzen en,¹²² na goedkeuring van het college, het aftreden van individuele commissarissen te gelasten.¹²³ Deze laatste bevoegdheid werd in 2009 nog eens aangescherpt door het Verdrag van Lissabon. Sindsdien kan de voorzitter zelfstandig overgaan tot het ontslag van een commissaris, zonder voorafgaand groen licht van het college.¹²⁴

Door de Spitzenkandidatenprocedure komt de Commissievoorzitter nog steviger in het zadel te zitten. Ze markeert het onderscheid tussen de *gekozen* voorzitter en het *benoemde* college.¹²⁵ Als zegevierend lijsttrekker namens de christendemocraten werd Juncker in 2014 op basis van zijn eigen politieke programma door het Parlement verkozen tot Commissievoorzitter.¹²⁶ Het gaf hem de kans om, in zijn

112 Art. 15(1) VEU.

113 Westlake 2016, p. 9.

114 Patrin 2023, p. 57-59, 115-116.

115 Citaat in Vinocur e.a. 2023 [vert. VB].

116 Westlake 2016, p. 18-20; Kassim 2012, p. 227-228.

117 Art. 158(2) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie 1992), *PbEG* 1992, C 224.

118 Art. 214(2) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie 1997), *PbEG* 1997, C 340.

119 Art. 219.

120 Art. 217(1) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie 2002), *PbEG* 2002, C 325.

121 Art. 217(2).

122 Art. 217(3).

123 Art. 217(4).

124 Art. 17(6) VEU.

125 Patrin 2023, p. 69, 78.

126 J-C. Juncker, 'A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change', *Political Guidelines for the Next European Commission*, Straatsburg, 15 juli 2014.

woorden, ‘een meer politieke voorzitter’ te zijn.¹²⁷ Dit had zijn weerslag op de vormgeving van het college.¹²⁸ Gebruikmakend van zijn bevoegdheid om de interne organisatie van de Commissie vorm te geven,¹²⁹ plaatste Juncker vicevoorzitters aan het hoofd van ‘teams’ en maakte hen verantwoordelijk voor specifieke aspecten van zijn programma.¹³⁰ Eerste vicevoorzitter Frans Timmermans fungeerde daarnaast als poortwachter, die erop moest toezien dat enkel beleidsinitiatieven passend bij Junckers programma op de agenda van het college werden geplaatst.¹³¹ Juncker deed het voorkomen alsof dit geen gevolgen had voor de verhoudingen binnen de Commissie. ‘Er zijn geen eerste- of tweederangs commissarissen’, zo stelde hij, ‘er zijn teamleiders en teamspelers’.¹³² Dit kon echter niet verbloemen dat de Commissie hiërarchischer opereerde dan voorheen.

Deze ontwikkeling heeft zich voortgezet onder het voorzitterschap van Von der Leyen.¹³³ Haar huidige college telt, naast de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, vijf ‘uitvoerend vicevoorzitters’.¹³⁴ Zij leiden clusters van commissarissen, die elk verantwoordelijk zijn voor bepaalde beleids-terreinen, en hebben daarnaast ook hun ‘eigen’ Directoraat-Generaal. Zo zwaait de Spaanse sociaaldemocraat Teresa Ribera de scepter over het cluster ‘Schone, Rechtvaardige en Concurrerende Transitie’. Onder haar ressorteren vier commissarissen, waaronder Wopke Hoekstra die ‘Klimaat, Nettonul en Schone Groei’ in zijn portefeuille heeft. Ribera staat daarnaast zelf aan het roer van het belangrijke Directoraat-Generaal mededinging. Op haar beurt rapporteert ze, net als de overige vicevoorzitters, aan Von der Leyen. Enkele commissarissen brengen op bepaalde terreinen bovendien direct verslag uit aan de voorzitter. Op deze manier heeft Von der Leyen de touwtjes stevig in handen.¹³⁵ De Commissie besluit nog immer op basis van collegialiteit, maar wel op haar voorwaarden en onder haar gezag.¹³⁶

4.3 De grotere rol van partijpolitiek bij de voordracht van de voorzitter

Traditioneel houden de staatshoofden en regeringsleiders bij hun voordracht van een kandidaat-Commissievoorzitter rekening met een reeks factoren. Het Unierecht schrijft dat ook voor. Volgens de Zesde Verklaring gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie dient de Europese Raad bij de vijfjaarlijkse verdeling van topfuncties, waaronder het Commissievoorzitterschap, oog te hebben voor ‘de noodzaak tot eerbiediging van de geografische en demografische verscheidenheid

127 J-C. Juncker, ‘State of the Union 2015’, 9 september 2015 [vert. VB].

128 Kassim 2017, p. 19-20; Patrin 2023, p. 55-56, 117-124; Böttner 2018, p. 42-53.

129 Art. 17(6) VEU; art. 248 VWEU.

130 Communication from the President to the Commission, ‘The Working Methods of the European Commission 2014-2019’, 11 November 2014, C(2014)9004.

131 Mission Letter Frans Timmermans, Brussel, 1 november 2014.

132 Press release, ‘The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing for Change’, 10 september 2014.

133 Voor een bespreking van de vormgeving van het college tijdens de eerste termijn van Von der Leyen zie Patrin 2023, p. 57-58, 123-125.

134 Communication from the President to the Commission, ‘The Working Methods of the European Commission’, 1 December 2024, P(2024)5. Zie ook Mackenzie & Fahler 2024.

135 Zie ook Patrin 2024.

136 Over de ruimte die art. 17(6) VEU hiertoe biedt, zie Cotter 2024.

van de Unie en van de lidstaten'. Met andere woorden: er moet sprake zijn van een zeker evenwicht tussen Noord-, Zuid- en Oost-Europese lidstaten, evenals tussen kleine en grote. Niet alleen in het heden, maar ook door de tijd heen.¹³⁷ Commissievoorzitters afkomstig uit grote lidstaten (Hallstein, Malfatti, Ortoli, Jenkins, Delors, Prodi) zijn dan ook afgewisseld door die uit kleine (Rey, Mansholt, Thorn, Santer). Evenzo heeft het ambt gerouleerd tussen Noord- en Zuid-Europeanen. Andere factoren beïnvloeden de voordracht eveneens.¹³⁸ Zo is ervaring als regeringsleider een pre en wordt gender in ogenschouw genomen.

Ook de partijpolitieke signatuur van kandidaten doet ertoe.¹³⁹ Door de jaren is het ambt afwisselend bekleed door christendemocraten en sociaaldemocraten, van oudsher de twee grootste politieke families in Europa, met daartussen af en toe een liberaal. Kort na de verkiezingen van 2019 wees toenmalig voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk expliciet op deze partijpolitieke dimensie. Bij de totstandkoming van zijn voordracht zou de Europese Raad rekening houden met 'geografie, de omvang van landen, gender evenals politieke affiliatie'.¹⁴⁰

Toch zou dat jaar partijpolitiek een gewichtigere rol spelen dan voorheen. Zij beïnvloedde niet alleen de profielschets van de gewenste kandidaat, maar ook de besluitvorming over de voordracht.¹⁴¹ Voor het eerst werd er door regeringsleiders behorend tot de drie Europese middenpartijen informeel onderhandeld over de verdeling van topposities, waaronder het Commissievoorzitterschap. Namens de christendemocraten (EVP) schoven de premiers Kariņš en Plenković aan, de sociaaldemocraten (PES) vaardigden Costa en Sanchez af, en de liberalen (ALDE) stuurden Rutte en Michel. Deze leiders vertegenwoordigden aldus niet zozeer hun lidstaten, maar eerst en vooral hun Europese politieke families.¹⁴² Dit tafereel herhaalde zich na de verkiezingen van 2024. Toen overlegden de premiers Tusk en Mitsotakis namens de christendemocraten, Scholz en Sanchez namens de sociaaldemocraten, en Macron en wederom Rutte namens de liberalen. Ook de Italiaanse premier Meloni dacht recht te hebben op een plaats aan tafel aangezien haar partij, de radicaal-rechtse Europese Conservatieven en Hervormers (ECR), de op twee na grootste fractie in het Parlement was geworden. Daar dachten de overige leiders echter anders over.¹⁴³ Haar stem noch die van de ECR was nodig voor de in de Europese Raad en het Parlement vereiste meerderheden. Uit protest onthield Meloni zich van stemming over Von der Leyens kandidatuur, en stemden afgevaardigden van het Italiaanse *Fratelli d'Italia* in het Parlement tegen haar verkiezing.¹⁴⁴

De Spitzenkandidatenprocedure doet zich hier voelen. Nu zowel de Europese Raad als het Parlement voor zichzelf een centrale rol ziet weggelegd bij de aanstelling van de Commissievoorzitter, is betrokkenheid van Europese politieke partijen ge-

137 Westlake 2016, p. 28.

138 Bujard & Wessels 2024, p. 264-266.

139 Westlake 2016, p. 28; Bujard & Wessels 2024, p. 264-265.

140 Remarks by President Donald Tusk at the press conference of the informal dinner of EU heads of state or government, Brussel, 28 mei 2019 [vert. VB].

141 Bujard & Wessels 2024, p. 263-264.

142 Van Middelaar 2024.

143 Moens, Roberts & Leali 2024.

144 Moens, Wax & Grier 2024.

boden om eventuele plooiën tussen de twee instellingen glad te strijken. Dat wil niet zeggen dat de lijsttrekker van de partij die bij de verkiezingen als grootste uit de bus is gekomen het altijd tot voorzitter schopt. Maar dat vereist de procedure ook niet.¹⁴⁵ Die schrijft enkel voor dat deze lijsttrekker door de Europese Raad ‘als eerste in aanmerking zal worden genomen’ voor het ambt.¹⁴⁶ Zo gezien is het feit dat in 2019 EVP-lijsttrekker Manfred Weber naast het voorzitterschap greep – hij werd te licht bevonden door de Europese Raad wegens gebrek aan ministeriële ervaring en ook in het Parlement kreeg hij onvoldoende steun – niet in tegenspraak met de procedure.¹⁴⁷ Overigens is het ook in zuiver parlementaire stelsels geen gegeven dat de lijsttrekker van de grootste partij premier wordt.¹⁴⁸ Kijk alleen al naar Nederland. Na de laatste verkiezingen belandde niet PVV-leider Wilders in het torentje, maar partijloos ambtenaar Dick Schoof.

Niet iedereen is te spreken over het toenemend belang van partijpolitiek bij de voordracht van de Commissievoorzitter. Waar Meloni had gehoopt namens de ECR hierover met andere regeringsleiders om tafel te kunnen, verzette de Hongaarse premier Orbán zich ten principale tegen deze gang van zaken. Kort voordat Von der Leyen op 27 juni 2024 formeel door de Europese Raad werd voorgedragen voor een tweede termijn, stelde hij:

‘[D]e wortel van de Europese problemen waar we vandaag de dag mee te maken hebben, is dat na de Europese verkiezingen van 2014, de toenmalig voorzitter van de Europese Commissie aankondigde dat de Commissie – die vroeger “Hoeder van de Verdragen” was, een politiek neutraal orgaan – getransformeerd zou moeten worden in een politiek orgaan (...). Wat nu in de pijp zit, is een coalitie van drie partijen die de belangrijke Europese posities onderling verdelen en anderen niet betrekken (...). Dit zet de instellingen van de Europese Unie op partijgronden, op partijpolitieke fundamenteën.’¹⁴⁹

Wenselijk of niet, dat de Commissie verder politiseert door de grotere betrokkenheid van politieke partijen bij de voordracht van haar voorzitter is zeker. Het gezag van de Commissie kan hierdoor veranderen. Dat berust op haar juridisch mandaat als hoeder van de verdragen, maar kent in toenemende mate ook een politieke dimensie. Allengs krijgt de Unie zo een tweekoppige politieke executieve, bestaand uit de Europese Raad én de Commissie.

145 Duff 2024.

146 Resolutie van het Europees Parlement van 4 juli 2013 over verbetering van de modaliteiten voor de organisatie van de Europese verkiezingen van 2014, 2013/2102(INI), *PbEU* 2016, C 75/109, par. 15.

147 Duff 2024; Corbett 2024, p. 277-279.

148 Zie ook Corbett 2024, p. 277-278.

149 Press statement by Prime Minister Viktor Orbán following talks with Prime Minister of Italy Giorgia Meloni, Rome, 24 juni 2024 [vert. VB].

5. Conclusie

Op 10 augustus 1952 sprak Jean Monnet ter ere van de inauguratie van de Hoge Autoriteit. Daarbij wees hij zijn toehoorders op het unieke karakter van de instelling.

‘De Autoriteit’, zei hij, ‘is geen verantwoording schuldig aan de Staten, maar aan een Europese Vergadering (...). De Vergadering ziet toe op ons handelen. Ze is in staat ons haar vertrouwen te ontzeggen. Ze is de eerste Europese Vergadering die is uitgerust met soevereine bevoegdheden’.¹⁵⁰

Met de tijd veranderde de Gemeenschap voor Kolen en Staal in de Europese Unie, de Hoge Autoriteit in de Commissie, en de Vergadering in het Parlement. En zoals de relatie tussen de Hoge Autoriteit en de Vergadering er vroeger een was van vertrouwen, zo geldt dat nu ook voor de Commissie en het Parlement. Daarmee is echter niet gezegd dat de Unie een parlementair stelsel kent. Daarvoor is de scheiding tussen de politieke executieve en het Europees Parlement te groot. De Spitzenkandidatenprocedure laat ons zien dat de Unie eerder semipresidentieel van aard is. Ze versterkt het politieke profiel van de Commissie, die zich zo naast de Europese Raad schaart als onderdeel van de politieke executieve. En van die twee behoeft enkel de Commissie het vertrouwen van het Parlement.

Literatuurlijst

Borger 2025/2026

V. Borger, ‘The Multiannual Financial Framework and the European Union’s System of Government’, in: E.L. Tsourdi & M. van der Sluis (red.), *Governing Through Funding in the EU*, Cambridge: Cambridge University Press, verschijnt in 2025 of 2026.

Borger & Van Middelaar 2024

V. Borger & L. van Middelaar, ‘Een alfadier als premier’, *De Groene Amsterdammer* (148) 2024, afl. 19, p. 44-47.

Böttner 2018

R. Böttner, ‘The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced college’, *European Constitutional Law Review* (14) 2018, afl. 1, p. 37-61.

Brunsdon & Barker 2019

J. Brunsdon & A. Barker, ‘Process to pick Juncker replacement divides EU leaders’, *Financial Times*, 10 mei 2019.

¹⁵⁰ J. Monnet, ‘Speech delivered on the occasion of the inauguration of the High Authority’, Luxemburg, 10 augustus 1952 [vert. VB].

Bujard & Wessels 2024

B. Bujard & W. Wessels, 'The European Council's Electoral Power: The National Leaders as Driving Forces Behind EU Top-Level Appointments', in: M. Ceron, T. Christiansen & D.G. Dimitrakopoulos (red.), *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, Cham: Palgrave Macmillan 2024, p. 251-272.

Cameron 2014

D. Cameron, "'Invented" process to appoint President of European Commission is damaging to democracy', *Irish Times*, 13 juni 2014.

Cavallaro & Zaccaria 2024

M.E. Cavallaro & B. Zaccaria, 'The Selection of the European Commission Leadership in Historical Perspective', in: M. Ceron, T. Christiansen & D.G. Dimitrakopoulos (red.), *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, Cham: Palgrave Macmillan 2024, p. 21-42.

Connolly & Kassim 2024

S. Connolly & H. Kassim, 'The Juncker Commission: Internal Perceptions of a *Spitzenkandidaten* Presidency', in: M. Ceron, T. Christiansen & D.G. Dimitrakopoulos (red.), *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, Cham: Palgrave Macmillan 2024, p. 215-249.

Corbett 2024

R. Corbett, 'The European Parliament and the *Spitzenkandidaten* Process', in: M. Ceron, T. Christiansen & D.G. Dimitrakopoulos (red.), *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, Cham: Palgrave Macmillan 2024, p. 273-287.

Cotter 2024

J. Cotter, 'La Commission, c'est moi? The invisible hand of Article 17(6) TEU in the presidentialisation of the Commission', blog, 25 september 2024, www.verfassungsblog.de.

Dimitrakopoulos 2024

D.G. Dimitrakopoulos, 'Paths to *Spitzenkandidaten*', in: M. Ceron, T. Christiansen & D.G. Dimitrakopoulos (red.), *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, Cham: Palgrave Macmillan 2024, p. 131-158.

Duff 2024

A. Duff, 'Putting the Record Straight About the *Spitzenkandidaten*', blog, 3 juli 2024, www.verfassungsblog.de.

Duverger 1980

M. Duverger, 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', *European Journal of Political Research* (8) 1980, afl. 2, p. 165-187.

Eijssbouts 2015

T. Eijssbouts, 'Trias Europea: Notes on Möllers Three Branches', in: H.M. ten Napel & W. Voermans (red.), *The Powers That Be: Rethinking the Separation of Powers*, Leiden: Leiden University Press 2015, p. 111-127.

V. Borger

Fabbrini 2024

S. Fabbrini, 'The Rise and Fall of the *Spitzenkandidaten*? The Inner Logic of Parliamentary Federation', in: M. Ceron, T. Christiansen & D.G. Dimitrakopoulos (red.), *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, Cham: Palgrave Macmillan 2024, p. 63-82.

Ganghof 2025

S. Ganghof, 'Presidentialism, Parliamentarism, and their Hybrids', in: R. Bellamy and J. King (red.), *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, verschijnt in 2025, publicatie beschikbaar op www.researchgate.net/publication/371811284_Presidentialism_Parliamentarism_and_their_Hybrids, geraadpleegd op 8 februari 2025.

Gattermann, De Vreese & Van der Brug 2021

K. Gattermann, C.H. de Vreese & W. van der Brug, 'Introduction to the special issue: No longer second-order? Explaining the European Parliament elections of 2019', *Politics* (41) 2021, afl. 4, p. 423-432.

Héritier e.a. 2019

A. Héritier e.a., *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Cham: Palgrave Macmillan 2019.

Juncker 2015

J-C. Juncker, 'In mijn Europa klopt ook een hart', *NRC Handelsblad*, 27 augustus 2015.

Kassim 2012

H. Kassim, 'The Presidents and the Presidency of the European Commission', in: E. Jones, A. Menon & S. Weatherill (red.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 219-232.

Kassim 2017

H. Kassim, 'What's new: a first appraisal of the Juncker Commission', *European Political Science* (16) 2017, afl. 1, p. 14-33.

Kassim e.a. 2017

H. Kassim e.a., 'Managing the house: the Presidency, agenda control and policy activism in the European Commission', *Journal of European Public Policy* (24) 2017, afl. 5, p. 653-674.

Kojève 2020

A. Kojève, *The Notion of Authority*, Londen: Verso 2020.

Kreppel 2011

A. Kreppel, 'Looking "Up", "Down" and "Sideways": Understanding EU Institutions in Context', *West European Politics* (34) 2011, afl. 1, p. 167-179.

Lijphart 2012

A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries 2nd ed.*, New Haven: Yale University Press 2012.

Mackenzie & Fahler 2024

L. Mackenzie & M. Fahler, 'Who works for whom in the new EU power structure', 17 september 2024, www.politico.eu.

Moens e.a. 2024

B. Moens e.a., 'Von der Leyen, Costa and Kallas bag EU top jobs', 27 juni 2024, www.politico.eu.

Moens, Roberts & Leali 2024

B. Moens, H. Roberts & G. Leali, 'Georgia Meloni hits out at EU top jobs backroom deal', 26 juni 2024, www.politico.eu.

Moens, Wax & Grier 2024

B. Moens, E. Wax & M. Grier, 'Ursula Von der Leyen wins second term as European Commission President', 18 juli 2024, www.politico.eu.

Möllers 2013

C. Möllers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford University Press 2013.

Monnet 2015

J. Monnet, *Memoirs*, London: Third Millennium Publishing 2015 (*Mémoires* 1976, vertaald door R. Mayne).

Newhouse 1968

J. Newhouse, *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*, Londen: Faber & Faber 1968.

Patrin 2023

M. Patrin, *Collegiality in the European Commission: Legal Substance and Institutional Practice*, Oxford: Oxford University Press 2023.

Patrin 2024

M. Patrin, 'New Structure, New Priorities: Why the Next Commission May Be More Hierarchical but less Coherent', blog, 15 oktober 2024, www.verfassungsblog.de.

Post 2020

P.W. Post, 'Het einde van de Spitzenkandidatenprocedure?: De evolutie van het benoemingsproces van de Commissievoorzitter', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (11) 2020, afl. 2, p. 179-194.

Post 2023

P. Post, 'Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?', *Socialisme en Democratie* (80) 2023, afl. 5, p. 22-28.

Reestman & Besselink 2019

J.H. Reestman & L. Besselink, 'Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government', *European Constitutional Law Review* (15) 2019, afl. 4, p. 609-618.

Reif & Schmitt 1980

K. Reif & H. Schmitt, 'Nine second order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results', *European Journal of Political Research* (8) 1980, afl. 1, p. 3-44.

Samuels & Shugart 2010

D.J. Samuels & M.S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

Siaroff 2003

A. Siaroff, 'Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction', *European Journal of Political Research* (42) 2003, afl. 3, p. 287-312.

V. Borger

Shackleton 2017

M. Schackleton, 'Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament', *Journal of European Integration* (39) 2017, afl. 2, p. 191-205.

Shugart & Carey 1992

M.S. Shugart & J.M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press 1992.

Van den Berg 2005

J.Th.J. van den Berg, 'Minister-President in het land van "doen alsof"', in: J.L.W. Broeksteeg & L.F.M. Verhey (red.), *Een versterking van de minister-president?*, Deventer: Kluwer 2005, p. 47-56.

Van Middelaar 2017

L. van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*, Groningen: Historische Uitgeverij 2017.

Van Middelaar 2024

L. van Middelaar, 'Chagrijn Meloni onthult invloed Europese partijen', *NRC Handelsblad*, 25 juni 2024.

Vinocur e.a. 2024

N. Vinocur e.a., 'EU capitals fume at "Queen" von der Leyen', 17 oktober 2023, www.politico.eu.

Vogel 2014

T. Vogel, 'EU summit proposes Juncker but reviews selection process', 27 juni 2014, www.politico.eu.

Westlake 1998

M. Westlake, 'The European Parliament's Emerging Powers of Appointment', *Journal of Common Market Studies* (36) 1998, afl. 3, p. 431-444.

Westlake 2016

M. Westlake, 'Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the "*Spitzenkandidaten*" procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President', *LEQS Paper* Nr. 102/2016.