

Tweekamp in Brussel: Commissie en Parlement beide winnaar

Het beeld dat de Europese Unie steeds intergouvernementeler wordt, behoeft bijstelling. Aan de ene kant lijkt het alsof de regeringsleiders steeds belangrijker worden in de Unie. Zo is er bijvoorbeeld een toename in het aantal bijeenkomsten van de Europese Raad en worden beslissingen meer en meer doorgeschoven van de vakraden naar de Europese Raad. Dit houdt tevens in dat er een verschuiving plaatsvindt van beslissingen op basis van gewogen meerderheid naar een streven naar consensus. Het gevaar hiervan is dat de Europese Commissie naar de achtergrond verschuift en dat besluitvorming trager verloopt.

Deze potentiële intergouvernementalisering is slecht nieuws voor de kleinere lidstaten, die juist afhankelijk zijn van de Commissie als hoedster van de Europese belangen tegenover de dominantie van grote lidstaten. Aan de andere kant staat echter dat de Commissie zich ook versterkt in het Europese krachtenspel door haar organisatie te stroomlijnen, door te kiezen voor 'minder maar beter' beleid en door de beleidsagenda af te stemmen met het rouverend voorzitterschap. De herverkiezing van Barroso leek dan misschien wel bijzonder saai, maar op de achtergrond heeft zich toch een belangrijke institutionele ontwikkeling voorgedaan. Al met al lijkt het alsof de voor de EU typerende balans tussen federale en intergouvernementele samenwerking is blijven bestaan.

Na een maandenlange strijd is Barroso op 16 september jl. gekozen voor een tweede termijn als voorzitter van de Europese Commissie. Zijn stroperige herverkiezing door het Europese Parlement roept vooral de vraag op wie als winnaar en wie als verliezer uit de strijd is gekomen. Barroso heeft veel kritiek over zich heen gekregen; hij zou visieloos zijn en hij is afgeschilderd als een loopjongen van de grote landen. De co-voorzitter van de Groene fractie, Daniel Cohn-Bendit, heeft in het Parlement uitgesproken geen vertrouwen in Barroso te hebben en gesteld dat de EU beter verdient. *The Economist* schreef dat de Unie maanden aan het navelstaren was, terwijl er maar één kandidaat was – en de uitkomst daarmee dus bijzonder voorspelbaar.

En dit terwijl Europa kampt met een diepe financieel-economische crisis en er grote vragen liggen rond, bijvoorbeeld, klimaatbeleid, duurzaamheid, regulering van financiële instellingen en energiezekerheid. Intussen leek het alsof Barroso vooral probeerde de grote landen niet voor het hoofd te stoten. De indruk bestaat daardoor dat we nu weer vijf jaar met een kleurloze Commissievoorzitter zitten, terwijl de Commissie als initiator van Europees beleid juist hard nodig is, en dat het Parlement tijd verliest met zinloze debatten. Op het eerste gezicht zijn er met Barroso's herverkiezing dus vooral verliezers en lijkt het federale profiel van de EU verder beschadigd.

Als we de balans opmaken, ligt de uitkomst echter genuanceerder. De herverkiezing is vooral een gevecht geweest tussen het Parlement en de kandidaatvoorzitter – en dus tussen Parlement en Commissie. Hoewel het lijkt alsof Barroso nu aangeschoten wild is, was het debat niet nutteloos. De Commissie is van oudsher een soort ambtelijk orgaan, dat vooral zaken hoorde te doen met de lidstaten verenigd in de Raad. Dit was duidelijk bij vroegere aanstellingen van voorzitters en commissarissen, die voor hun benoeming vrijwel volledig afhankelijk waren van de voordracht en goedkeuring van de lidstaten. Juist door opeenvolgende aanvaringen met het Parlement heeft de Commissievoorzitter een sterker politiek profiel gekregen. In 1999 stuurde het Parlement de Commissie van Jacques Santer naar huis. Hiermee was meteen het signaal gegeven dat de Commissievoorzitter zich moet verantwoorden tegenover het Parlement. Doordat hij meer in het politieke krachtenspel met het Parlement is terechtgekomen, is het ambtelijke karakter van de Commissievoorzitter afgesleten.

Door het debat voorafgaand aan zijn benoeming is Barroso meer gebonden aan het Parlement. Hij heeft veel concessies moeten doen, bijvoorbeeld aan de socialisten door de sociale gevolgen van de interne markt meer aandacht te geven; en aan de groenen door te beloven zich in te zetten voor een ecologische toekomst voor Europa. Ook heeft Barroso herhaal-

delijk onderstreept dat Commissie en Parlement natuurlijke partners zijn in het bouwen aan de EU – desnoods tegen de lidstaten in. Verder heeft het Parlement een soort regeringsplan gevraagd. De concessies en het afgedwongen plan betekenen tevens dat Barroso zich weer meer zal moeten verantwoorden tegenover het Parlement. Door de gevechten met het Parlement heeft Barroso – en de functie van Commissievoorzitter – aan politieke status gewonnen en staat hij onafhankelijker ten opzichte van de lidstaten.

Wat betreft het Parlement is het beeld ontstaan dat het maanden een schijn debat heeft gevoerd. Dit draagt niet bij aan het populairder maken van het Parlement noch van de EU. Voor het Parlement stond echter veel op het spel. De belangrijkste winst is dat het zich sterk heeft geprofileerd en daarmee niet alleen Barroso maar tevens toekomstige Voorzitters aan zich heeft gebonden. Eén van de grote slagen die is binnengehaald, is dat de benoemingsprocedure *de facto* is veranderd. Naast het afdwingen van een soort regeringsverklaring en het binnenhalen van aanpassingen hierin heeft het Parlement toezeggingen weten af te dwingen bij de samenstelling van de portefeuilles van commissarissen. De macht om portefeuilles te bepalen lag bij de lidstaten en de

Commissievoorzitter. Formeel heeft het Parlement hier niets over te zeggen, mede omdat lidstaten met argusogen kijken naar welk land welke beleidsterreinen krijgt. Toch heeft Barroso beloften moeten doen aan het Parlement over commissarissen voor fundamentele rechten, voor klimaat en voor migratie en veiligheid. Ook is uit het gevecht gekomen dat de ‘eigen middelen’ van de EU hoger op de agenda komen te staan. Hierbij gaat het om stappen richting financiële autonomie van de EU en verminderde afhankelijkheid van lidstaten.

Kortom, de Commissie en het Europees Parlement komen beide als winnaar uit de bus. Met deze ontwikkelingen zijn federale elementen van de EU versterkt. Dat ‘Europa’ wint in een tijd van toeneemende eurosceptis, is een opvallende uitkomst.

Dr Adriaan Schout is hoofd van het *Clingendael European Studies Programme* (CESP). Een deel van deze column trekt lijnen door van het door hem samen met Mirte van den Berge en Robbert Morée in het septembernummer van dit blad gepubliceerde artikel ‘Wordt de Eu intergouvernementeler?’, blz. 416-421.