

De Commissie-Juncker: laatste kans voor Europa?

Tussenbalans na een jaar

Redactie: Gerrit Voerman en Jan van der Harst

Deel 6 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft er naar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

© 2015 Montesquieu Instituut, Den Haag

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86
2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-04-4
NUR-code: 823

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1. Juncker: de eerste gekozen voorzitter van de Europese Commissie Jan van der Harst en Gerrit Voerman	9
2. The Juncker Commission: an institutional game changer? Elissaveta Radulova en Marika Mkheidze	29
3. Nieuwe bezems vegen schoon? Een jaar eurocommissaris Timmermans Caspar van den Berg en Daniëlle van Osch	43
4. Donald Tusk: van schoorsteenveger tot 'President van Europa' Jan Werts	63
5. Whither the Parliament and the Commission? Reflections on the first year of the Juncker Commission Michael Shackleton	81
Bijlagen	95
Personalia	101

Woord vooraf

De ‘last chance Commission’ – op deze wijze presenteerde Jean-Claude Juncker op 22 oktober 2014 de door hem geleide Europese Commissie aan het Europees Parlement, dat met een ruime meerderheid zijn goedkeuring over de Commissie uitsprak. De door de Commissievoorzitter gekozen dramatische bewoordingen brachten zijn grote zorgen tot uitdrukking over de afstand tussen de burgers in de lidstaten en ‘Brussel’. ‘Either we succeed in bringing the European citizens closer to Europe, or we will fail’.¹ Het was erop of eronder voor Europa, zo meende Juncker.² Om die reden wilde hij ook een ‘more political Commission’. Hij wenste geen college van technocraten dat niet veel meer was dan een secretariaat van de Europese Raad van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie, maar een zelfbewust orgaan dat de grote problemen van Europa krachtdadig aanpakte – vandaar ook zijn voorkeur voor de energieke term ‘Team-Juncker’.

Junckers eigen aanwijzing kon aan het door hem nagestreefde autonome en politieke karakter van de Europese Commissie een bijdrage leveren; voor het eerst sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1958 was immers de voorzitter van de Europese Commissie niet benoemd door de politieke leiders van de lidstaten, maar in feite verkozen door het Europees Parlement. Juncker wilde dat de Commissie zich op de hoofdzaken zou richten en niet op de details. Om haar politieke slagkracht en bestuurlijke efficiëntie te vergroten, reorganiseerde hij de werkwijze van de Commissie. Haar interne structuur werd aangepast aan de beleidsmatige speerpunten die de gestroomlijnde Commissie nastreefde.

Zelden trad er een Europese Commissie aan die zoveel daadkracht uitstraalde en zoveel ambitie had. Zelden ook trad er een Commissie aan in zulke moeilijke tijden als in de herfst van 2014. In de eerste plaats was de eurosceptis in de landen van de EU sterk toegenomen. Nog nooit waren er zoveel leden van het Europees Parlement die de Unie liever vroeger dan later bij het grofvuil willen zetten. Nog niet eerder was de mogelijkheid dat een lidstaat de Unie gaat verlaten zo groot: het komende refe-

¹ Zie www.euractiv.com/video/juncker-will-be-last-chance-commission-309405, geraadpleegd op 31 oktober 2015.

² *Trouw*, 23 oktober 2014.

rendum in het Verenigd Koninkrijk kan zeer wel leiden tot de gevreesde 'Brexit'. In financieel opzicht blijft Griekenland een tikkende tijdbom, ook al is er een akkoord bereikt. Ook Frankrijk en Italië zijn minder solide dan gewenst. Aan de buitengrenzen hopen de problemen zich op: de oorlog in Oekraïne en de relatie met Rusland, de chaos in delen van het Midden-Oosten, de enorme toevloed van vluchtelingen die de lidstaten overspoelen.

Hoe heeft het Team-Juncker het gedaan in het eerste jaar nadat het op 1 november 2014 van start ging? Hoe verhouden de hooggestemde ambities van de Europese Commissie zich tot haar beleidsdaden? Is de positie van de Commissievoorzitter vis-à-vis de Europese Raad versterkt door zijn aanwijzing door het Europees Parlement? Of heeft het Parlement daardoor juist een grotere invloed op de opstelling van de Commissie verkregen? Op welke wijze functioneert de gereorganiseerde Commissie in de praktijk? Hoe moet het optreden van de eerste vicevoorzitter Frans Timmermans worden beoordeeld?

In deze bundel wordt in een vijftal hoofdstukken uitgebreid ingegaan op deze en andere vragen. In hoofdstuk 1 behandelen de beide redacteuren, Jan van der Harst en Gerrit Voerman, de persoonlijke en politieke achtergrond van Juncker, alsmede de wijze waarop hij het Commissievoorzitterschap in de wacht heeft weten te slepen. Tevens gaat dit hoofdstuk in op Junckers belangrijkste wapenfeiten gedurende het eerste jaar in functie. Aan de hand van twee gevalstudies – de Griekse schulden crisis en het vluchtelingenvraagstuk – proberen Van der Harst en Voerman er achter te komen of de positie van de Commissievoorzitter ten opzichte van de voorzitter van de Europese Raad is verstevigd en of Juncker inderdaad zijn belofte van een scherper politiek profiel voor zijn Commissie heeft weten waar te waken.

In het tweede hoofdstuk gaan Elissaveta Radulova en Marika Mkheidze in op de institutionele vormgeving van en door de Commissie-Juncker. Zij behandelen achtereenvolgens de samenstelling van het nieuwe College van Commissarissen, de veranderingen in de organisatiestructuur (met name de belangrijke rol toebedeeld aan de vicevoorzitters) en de resultaten van de Commissie tot dusverre op het terrein van het Europees buitenlands beleid. Welke invloed heeft de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini weten uit te oefenen op de vorming en tenuitvoerlegging van dit beleid?

Caspar van den Berg en Daniëlle van Osch concentreren zich in hun bijdrage (hoofdstuk 3) op de eerste vicevoorzitter van de Commissie, Frans Timmermans. De Nederlander is de rechterhand van Juncker en belast met de complexe portefeuille 'Betere regelgeving'. In hoeverre heeft Timmermans de hoge verwachtingen tot nu toe weten waar te maken en hoe heeft zijn werkrelatie met voorzitter Juncker en de andere commissarissen zich gedurende het eerste jaar ontwikkeld?

Hoofdstuk vier, geschreven door Jan Werts, belicht een andere hoofdrolspeler in de huidige Brusselse arena, de voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk. De grote vraag is hoe de voormalige premier uit Polen zich tot nu toe van zijn nieuwe taak heeft gekweten. In welke mate heeft hij de invloedrijke positie verworven door zijn voorganger Herman Van Rompuy weten te continueren? En is hij in staat op te boksen tegen de gewiekste Commissievoorzitter Juncker, gepokt en gemazeld als deze is in de krochten van de Europese politiek?

Het laatste hoofdstuk, van de hand van Michael Shackleton, behandelt de inter-institutionele relatie tussen Commissie en Europees Parlement sinds het aantreden van Juncker. Shackleton geeft nauwgezet aan hoe de nieuwe methode van uitverkiezing van de Commissievoorzitter (de facto door het Europees Parlement, en niet langer rechtstreeks benoemd door de Europese Raad) doorwerking heeft gehad op de betrekkingen tussen beide instellingen. De auteur spreekt van het ontstaan van een 'parlementaire regering', een nieuw fenomeen in de Europese Unie.

Uit alle bijdragen komt prominent de nieuwe dynamiek naar voren die is ontstaan na het aantreden van de Commissie-Juncker. Juncker en zijn team zijn druk bezig te bewijzen dat de toekomst van de EU bij hen in goede handen is en dat er alles aan gedaan wordt om 'de laatste kans voor Europa' te grijpen. Dat laat onverlet dat Juncker in buitengewoon lastige omstandigheden aan de macht is gekomen en dat het pad voor het vervolg van zijn termijn met talrijke obstakels is geplaveid.

Gerit Voerman en Jan van der Harst

Groningen, 5 november 2015

Juncker: de eerste gekozen voorzitter van de Europese Commissie

Jan van der Harst en Gerrit Voerman

Op 1 november 2014 trad Jean-Claude Juncker aan als voorzitter van de Europese Commissie. Voor de eerste keer sinds 1958 was de Commissievoorzitter niet aangewezen door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten (sinds 1974 verenigd in de Europese Raad), maar door het Europees Parlement. Dit hoofdstuk maakt de balans op van het eerste jaar van het voorzitterschap van Juncker. Daarbij wordt aandacht besteed aan zijn politieke loopbaan, zijn wijze van verkiezing en de ontwikkeling van de functie van Commissievoorzitter. De verwachting is dat Junckers persoonlijkheid, zijn uitgesproken pro-Europese opvattingen, zijn lange staat van dienst als minister-president (zij het van een klein land als Luxemburg), zijn jarenlange ervaring als voorzitter van de Eurogroep en het mandaat dat hij van het Europees Parlement – en daarmee indirect van de kiezers – heeft gekregen, een verdere impuls zal geven aan de ‘presidentialisering’ van de functie van Commissievoorzitter en diens positie ten opzichte van de Europese Raad zal versterken.

In dit hoofdstuk zal eerst kort de biografie van Juncker worden geschetst alsmede zijn opvattingen over Europese integratie. Vervolgens komt zijn aanwijzing als *Spitzenkandidat* door de christendemocratische Europese Volkspartij (EVP) aan de orde. Daarna zal de presidentialisering van het voorzitterschap worden beschreven. Na een algemene indruk te hebben gegeven van het voorzitterschap van Juncker in het afgelopen jaar komt de vraag aan de orde of de positie van de Commissievoorzitter vis-à-vis de Europese Raad er sterker op is geworden, voor zover dat al kan worden vastgesteld gezien de korte periode dat hij dit ambt bekleedt. Aan de hand van twee casus – de dreiging van een Grexit en de kwestie van de bijna onbeheersbare immigratie – zal worden nagegaan hoe de verhouding gestalte heeft gekregen tussen Juncker en de Europese Raad – waarvan hij als premier van Luxemburg bijna twintig jaar deel heeft uitmaakt.

Biografie Juncker

Juncker werd op 9 december 1954 geboren in Redange-sur-Attert in het westen van Luxemburg, in een groot katholiek gezin. Hij studeerde rechten en werd beëdigd als advocaat, maar zou deze functie nooit in de praktijk uitoefenen. In plaats daarvan koos hij voor de politiek. In 1974 sloot hij zich aan bij de *Christlich Soziale Volkspartei* (CSV). Vijf jaar later werd hij voorzitter van de CSV-jongerenorganisatie. In 1990 volgde het partijvoorzitterschap. Met de steun van partijbons Jacques Santer maakte Juncker een bliksemcarrière in de politiek. In 1979 werd hij parlementair secretaris van de CSV, waarmee hij 'Zugang zum Zentrum der Macht' kreeg.¹ Een paar jaar later werd hij staatssecretaris. Hoewel hij zeven keer in de Kamer van Afgevaardigden werd verkozen, was hij geen echte parlementariër. Zes keer vervulde hij na zijn verkiezing zijn parlamentszetel voor een kabinetspost. In de jaren 1984-1995, toen Santer premier was, was Juncker eerst minister van Arbeid en daarna ook van Financiën. Toen Santer in januari 1995 voorzitter van de Europese Commissie werd, volgde Juncker hem op. Naast het premierschap bleef Juncker tot 2009 minister van Financiën.

Aan het premier- en ministerschap van Juncker kwam in 2013 een abrupt einde. Hij zou nalatig zijn geweest bij het toezicht houden op de onder hem ressorterende geheime dienst, die op ongeoorloofde wijze politici had afgeluisterd. Juncker bood in juli zijn ontslag aan. Na de parlamentsverkiezingen belandde zijn partij in de oppositie. In december trad Juncker terug als minister-president, na bijna negentien jaar.

Juncker kan bogen op grote politieke en bestuurlijke ervaring, niet alleen in de Luxemburgse politiek, maar ook in de Europese arena. Als minister van Financiën maakte hij deel uit van de Ecofin, de Raad Economische en Financiële Zaken van de Europese Unie (EU), waarvan de betreffende ministers van de lidstaten deel uitmaken. Als Ecofin-voorzitter was Juncker in 1991 betrokken bij de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht en de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU). In september 2004 werd hij verkozen tot 'permanente' voorzitter van de Eurogroep, die bestaat uit de ministers van Financiën van de EU-lidstaten uit de Eurozone. Na het uitbreken van de financiële crisis speelde hij in deze

¹ L. Schmit, J. Stoldt en B. Thomas, 'Der Mann ohne Eigenschaften. Jean-Claude Juncker zu seinem dreißigsten Regierungsjubiläum', in: *Forum* 324, 30 Jahre Jean-Claude Juncker (2012), 4-11, 4; zie www.forum.lu/pdf/artikel/7522_324_SchmitStoldtThomas.pdf.

functie een belangrijke rol bij de reddingsoperaties van Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal.

Als premier van Luxemburg maakte Juncker tientallen bijeenkomsten mee van de Europese Raad en sinds 2008 van de informele Eurotop van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten die tot de Eurozone behoren. In dit gezelschap viel hij op. Tijdens de Raad in december 1996 over het Stabiliteits- en Groeipact vond Juncker, die vloeiend Duits en Frans spreekt, een oplossing voor het geschil tussen de Franse president Jacques Chirac en de Duitse bondskanselier Helmut Kohl. Het leverde hem in de pers de kwalificatie ‘held van Dublin’ op. In 2005 was hij als (tijdelijk) voorzitter van de Europese Raad betrokken bij de hervorming van het Pact.

Verwonderlijk was het dan ook niet dat Juncker al in 2004 in beeld was als voorzitter van de Europese Commissie, als opvolger van de Italiaan Romano Prodi. Duitsland en Frankrijk hadden de Belgische premier Guy Verhofstadt naar voren geschoven, maar de Britse premier Tony Blair wees hem af omdat hij te federalistisch zou zijn. ‘Niet Verhofstadt maar Juncker zou nochtans een uitstekende Commissievoorzitter zijn geweest’, aldus de Belgische oud-premier en voorzitter van de christendemocratische Europese Volkspartij (EVP) Wilfried Martens in zijn memoires. Of Juncker in Europa-gezindheid nu zoveel onder deed voor Verhofstadt is maar de vraag; de journalist Jan Werts noemt de Luxemburger een ‘raschte federalist’.² Hoe dan ook, Juncker bedankte voor de eer; hij wilde de Luxemburgse politiek niet verlaten. De Portugees José Manuel Barroso zou Prodi opvolgen, en in 2009 nog een tweede termijn krijgen.

In tegenstelling tot 2004 was Juncker in 2014 wel voor de functie van Commissievoorzitter beschikbaar. De factoren die hem destijds tot de ideale voorzitter maakten, golden nog steeds: hij was minister-president geweest (evenals de laatste Commissievoorzitters Barroso, Prodi en Santer); was gepokt en gemazeld in de Europese politiek; had met name grote ervaring in het Europese financiële beleid; sprak zijn talen; en was als vertegenwoordiger van een kleine lidstaat als Luxemburg de ideale *trait d'union* tussen Duitsland en Frankrijk, zoals hij in Dublin had laten zien. Bovendien ging het naar verluidt door hem geambieerde voorzitterschap van de Europese Raad aan zijn neus voorbij – dat werd de Poolse

² J. Werts, ‘Hoe Europa parlementariseert: de overwinningssreeks van een onbe-mind EP’, in: *Internationale Spectator*, 68 (2014), 9, 30-33, 30.

premier Donald Tusk (zie hiervoor de bijdrage van Jan Werts in deze bundel).

Verkiezing van Juncker

De aanwijzing van Juncker tot voorzitter van de Europese Commissie in 2014 verliep geheel anders dan gebruikelijk. De Europese Raad en daarbinnen de grote lidstaten bepaalden van oudsher wie er benoemd werd, maar dit keer hadden zij het nakijken: het Europees Parlement ging er met de buit vandoor.³

Volgens het Verdrag van Lissabon dient de Raad bij het voorstellen van een kandidaat voor het Commissievoorzitterschap rekening te houden met de uitslag van de Europese verkiezingen. Het Europees Parlement stemt vervolgens over deze kandidatuur. In 2014 vond de benoeming van de voorzitter voor het eerst plaats volgens het Verdrag van Lissabon. Net als eerder probeerde het Parlement de grenzen van zijn formele bevoegdheden op te rekken. In plaats van te wachten op een nominatie van de Raad, zoals in het Verdrag is voorgeschreven, zetten de belangrijkste europartijen (die de verschillende politieke families op Europees niveau organiseren en waarbij de meeste nationale partijen zijn aangesloten) de Europese Raad voor het blok door in een lang voorbereide actie ruim vóór de Europese verkiezingen van mei 2014 hun eigen kandidaten voor het voorzitterschap aan te wijzen (in het Duits *Spitzenkandidaten* genoemd). Zo schoof de Partij voor Europese Sociaaldemocraten (PES) Martin Schulz (voorzitter van het Europees Parlement) naar voren en de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE) Guy Verhofstadt (niet alleen voormalig premier van België, maar ook ALDE-fractievoorzitter in het Europees Parlement). De EVP wees in maart 2014 Juncker als haar Spitzenkandidaat aan. In de verkiezingscampagne profileerde hij zich als ‘één van de meest ervaren leiders in Europa’ – ook al zei hij dit van zichzelf, geheel ongelijk had hij niet.⁴

³ Zie G. Voerman en J. van der Harst, ‘Conclusion: an impossible job?’, in: J. van der Harst en G. Voerman (red.), *An impossible job? – The Presidents of the European Commission, 1958-2014* (Londen, 2015), 278-287; en idem, ‘Het Europees Parlement verslaat de Europese Raad. De parlementarisering van de benoeming van voorzitter van de Europese Commissie, 1958-2014’, in: *Internationale Spectator*, 69 (2015), 2, 1-8, zie www.internationalespectator.nl/pub/2015/2/het_europees_parlement_verslaat_de_europese_raad/.

⁴ ‘Wie is Jean-Claude Juncker?’, in: *Experience solidarity future*, zie juncker.epp.eu/node/108 (geraadpleegd op 29 september 2015).

De bedoeling was door deze personalisering de Europese verkiezingen interessanter te maken voor de kiezer en die meer bij Europa te betrekken. De betrokken europartijen spraken af dat de kandidaat van de partij die de meeste stemmen behaalde Commissievoorzitter zou worden. De meeste regeringsleiders waren niet echt ingenomen met deze ontwikkelingen, ofschoon zij zich vaak in hun rol als partijleider al wel hadden geëngageerd aan de Spitzenkandidaten.⁵ In plaats dat de Raad zelf een keuze zou maken, werd hem zo een keuze opgedrongen. De Duitse kanselier Angela Merkel sprak aanvankelijk van een 'oorlogsverklaring', ook al zou zij Juncker later steunen.⁶ Er was echter geen weg meer terug. Toen de EVP als grootste partij uit de Europese verkiezingen te voorschijn kwam en de PES volgens afspraak besloot om de christendemocratische kandidaat te steunen, was de kandidatuur van Juncker onvermijdelijk geworden. In alle openheid eiste hij het Commissievoorzitterschap op, waarbij hij meteen aangaf dat hij zich zelfstandig zou opstellen tegenover de Europese Raad: 'I am not on my knees before any leader. I won the elections', zo twitterde hij in de nacht van 26 mei.⁷

Voor het eerst sinds 1958 waren de staatshoofden en regeringsleiders niet in staat om tot een unanieme beslissing te komen met betrekking tot de benoeming van de Commissievoorzitter. Tijdens de vergadering van de Raad eind juni 2014 stemden de conservatieve Britse premier David Cameron en de Hongaarse premier Viktor Orbán tegen Juncker, maar zij konden zijn benoeming niet tegenhouden. Het Europees Parlement verkoos Juncker vervolgens in juli 2014 met een ruime meerderheid van 422 tegen 250 stemmen (en 47 onthoudingen) tot Commissievoorzitter. De benoeming van Juncker en de wijze waarop die tot stand was gekomen, was een overduidelijke overwinning voor het Europees Parlement.

⁵ J.Th.J. van den Berg, 'Europese "lijsttrekkers"', zie www.parlement.com/id/vijrbupgnw/j/europese.lijsttrekkers (geraadpleegd op 18 januari 2015).

⁶ 'Kampf um Kommissionsspitze: Merkel drohte mit Votum gegen Juncker', zie www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissionschef-merkel-drohte-mit-votum-gegen-juncker-a-972744.html; F. Decker, 'Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie?', zie www.bpb.de/apuz/191187/die-europaeische-union-auf-dem-weg-zur-parlamentarischen-demokratie?p=all (beide geraadpleegd op 18 januari 2015).

⁷ Zie [Twitter.com/JunckerEU/status/470856199869857794/photo/1](https://twitter.com/JunckerEU/status/470856199869857794/photo/1); zie ook 'Luxemburger Juncker claimt EU-topbaan na verkiezingen', in: *de Volkskrant*, 25 mei 2014, www.volkskrant.nl/politiek/luxemburger-juncker-claimt-eu-topbaan-na-verkiezingen~a3661379/ (beide geraadpleegd op 29 september 2015).

Het Parlement wist met deze ‘institutionele putsch’ zijn invloed in de nominatieprocedure opnieuw uit te breiden, ten koste van de positie van de Europese Raad.⁸ Met het doordrukken van zijn kandidaat heeft het Parlement ten opzichte van de Raad zijn tanden laten zien. Ook de Commissie en haar voorzitter kunnen als gevolg van het nieuwe benoemingsproces wellicht sterker komen te staan, nu Juncker in bijeenkomsten van de Europese Raad, waarvan hij – zij het zonder stemrecht – deel uitmaakt, zich zo nodig kan beroepen op een mandaat van het Parlement en een – weliswaar indirect – mandaat van de kiezers. Die electorale legitimatie mag dan zwak zijn, vergeleken bij de oude procedure, waar de Raad de Commissievoorzitter feitelijk aanwees, is het een principiële verandering die diens positie vis-à-vis de Raad kan versterken. Ook ligt het voor de hand dat de opstelling van de Commissievoorzitter (enigszins) politieker zal worden: hij is per slot van rekening verkozen als aanvoerder van een europartij. Tot slot komt daar ook nog eens de persoon Juncker bij. De oude rot heeft niet alleen uitgebreide ervaring in de Europese Raad, hij is ook nog eens een ‘begaafd politicus en compromissensmeder’.⁹

Presidentialisering

Bij dit alles kwam dat voorafgaand aan het aantreden van Juncker zich op het hoogste niveau van de Commissie al een zekere mate van presidentialisering had voorgedaan, in de vorm van centralisatie van macht en autoriteit bij de Commissievoorzitter.¹⁰ In het verleden was het leiderschap van de voorzitter in hoge mate afhankelijk geweest van diens persoonlijke autoriteit, charisma en overtuigingskracht, mede vanwege het ontbreken van adequate institutionele en verdragsmatige voorzieningen ter profile-

⁸ J. Werts, ‘De parlementarisering van Europa’, zie www.europa-nu.nl/id/vjl6b2uu47xs/nieuws/de_parlementarisering_van_europa (geraadpleegd op 18 januari 2015); en F. Schimmelfennig, ‘The Spitzenkandidaten Plot: the European Parliament as a Strategic Competence-Maximizer’, zie europedebate.ie/spitzenkandidaten-plot-european-parliament-strategic-competence-maximizer (geraadpleegd op 3 februari 2015).

⁹ *Trouw*, 27 juni 2014.

¹⁰ Zie ook: Voerman en Van der Harst, ‘Conclusion: an impossible job?’, 292-297; J. van der Harst en G. Voerman, ‘Naar verdeel en heers: de presidentialisering van de Europese Commissie’, in: *Internationale Spectator*, 69 (2015), 3, 1-7; zie www.internationalespectator.nl/pub/2015/3/de_presidentialisering_van_de_europese_commissie/

ring van het voorzittersambt. In de gegeven omstandigheden was de voorzitter niet meer dan een *primus inter pares*, een eerste onder gelijken. Jacques Delors (1985-1995) was de eerste die over de persoonlijke en inhoudelijke kwaliteiten beschikte om tijdens zijn ambtsperiode de voorzittersfunctie te verheffen tot een niveau dat het daarvoor nooit had bereikt.¹¹ Vanwege zijn natuurlijk leiderschap en zijn vooraanstaande positie in de Europese Raad was Delors veel meer dan een *primus inter pares*.¹² Echter, onder Delors' opvolgers Santer en Prodi zou het voorzittersambt weer aan kracht inboeten. Junckers land- en partijgenoot en leermeester Santer werd zelfs gedwongen tot een roemloze aftocht als gevolg van een vernietigend rapport over de integriteit van zijn Commissie.

Zaken veranderden wederom na het aantreden van Barroso (2004-2014), die handig gebruik wist te maken van de EU-uitbreiding richting Midden- en Oost-Europa. Barroso begreep heel goed dat het managen van een Commissie van 25 of 28 leden onmogelijk was zonder een substantiële centralisatie van macht en middelen. Hij kon bovendien profiteren van verdragswijzigingen die in de loop der jaren hadden plaatsgevonden en het ambt in aanzienlijke mate versterkten. Zo was in het Verdrag van Amsterdam (1999) bepaald dat de Commissie zou gaan werken 'onder de politieke leiding van haar voorzitter' en dat de voorzitter bevoegd was door de hoofdsteden genomineerde kandidaten voor de positie van euro-commissaris af te wijzen. Anno 2015 heeft de voorzitter de beslissende stem in de verdeling van portefeuilles, het recht om binnen zijn vijfjarige termijn met posities in het team te schuiven en individuele commissarissen te ontslaan. Door dit alles ontwikkelde de Commissievoorzitter zich langzamerhand tot een *primus super pares*, een eerste boven gelijken.¹³

De vraag bij zijn aantreden was hoe Juncker met deze erfenis zou omgaan. Onder Barroso was de autoriteit van de voorzitter binnen de eigen Commissie weliswaar versterkt, maar diens externe gezag ten aanzien van met name de Europese Raad werd in twijfel getrokken. Barroso werd

¹¹ Met wellicht als enige uitzondering de eerste Commissievoorzitter Walter Hallstein, die ook met groot gezag zijn Commissie leidde. Hallstein presideerde echter in een tijd dat de Europese integratie minder ver ontwikkeld was en een instelling als de Europese Raad ontbrak.

¹² P. Ludlow, 'Jacques Delors (1985-1995): navigating the European stream at full flow', in: Van der Harst en Voerman (red.), *An impossible job?*, 173-196.

¹³ A.G. Harryvan en J. van der Harst, 'José Manuel Barroso (2004-2014): the cautious reformer in troubled times', in: Van der Harst en Voerman (red.), *An impossible job?*, 249-276.

verweten te veel op safe te spelen en de confrontatie met de grotere lidstaten uit de weg te gaan. Bovendien had hij tijdens zijn voorzitterschap te maken gekregen met een geheel nieuw fenomeen: de semipermanente voorzitter van de Europese Raad. In de financiële crisis die Europa sinds 2009 teisterde was Herman Van Rompuy (de eerste Raadsvoorzitter) zichtbaarder geweest dan Barroso, ofschoon de Commissie wel degelijk nieuwe beleidstaken naar zich had toegetrokken.

Verwacht werd dat Juncker met zijn achtergrond van Eurogroepvoorzitter een assertievere rol voor zich zou opeisen in de crisis, ondersteund door het politieke mandaat dat hij ontleende aan de doorslaggevende stem van het Europees Parlement in zijn voorzitterverkiezing. Juncker stond sowieso meer bekend als politicus dan als manager; hij zou aansturen op een sterker politiek profiel voor zijn Commissie. Hij schuwde de controverse niet, naar verwachting ook niet met de grote lidstaten, mocht dat noodzakelijk zijn. In bredere zin werd verwacht dat het proces van presidentialisering zich onder Juncker zou doorzetten. Met zijn grote Europese ervaring leek hij bovendien een flinke voorsprong te hebben op zijn evenknie in de Europese Raad, de betrekkelijke nieuwkomer Tusk, die van 2007 tot zijn aantreden als voorzitter premier van Polen was geweest (zie hiervoor de bijdrage van Werts aan deze bundel). Aan de andere kant waren er ook twijfels: was Juncker niet te oud om zijn termijn te kunnen afmaken, leefde hij wel gezond genoeg, was hij als persoon ‘verbindend’ genoeg om de moeilijke functie van Commissievoorzitter te kunnen vervullen, was hij niet te eigenwijs?¹⁴

Voor al de positieve verwachtingen werden niet beschaamd, althans niet op de korte termijn. Bij aantreden wist Juncker op ingenieuze wijze de interne greep op de Commissie te versterken door middel van delegatie (zie hiervoor de bijdrage van Elissaveta Radulova en Marika Mkheidze aan deze bundel). Ter stroomlijning van de organisatie besloot hij tot de instelling van teams van eurocommissarissen die elk een breed thema onder hun hoede kregen. Individuele commissarissen zouden zo minder op een eiland komen te werken en het gevoel krijgen onderdeel te zijn van het grotere geheel. De teams worden geleid door (zeven) vicevoorzitters die de bevoegdheid hebben om voorstellen te blokkeren. De organisatorische hiërarchisering van de Commissie, ingezet door Barroso, heeft zo onder Juncker verdere invulling gekregen. Het proces van presidentialise-

¹⁴ J. Werts, ‘Juncker: Europees winnaar van 2014 – Hoofdinhoud’, zie www.europa-nu.nl/id/vjptlmqbsczh/juncker_europees_winnaar_van_2014.

ring heeft zich doorgezet: de nieuwe voorzitter delegeert, verdeelt en heerst.¹⁵ Door de interne reorganisatie krijgt Juncker alle tijd en ruimte om zich op zijn externe, politieke taken te concentreren. En die externe taken dienden zich al spoedig na zijn aantreden in velerlei gedaante en met aanzienlijke urgentie aan, zoals de Grexit-dreiging en het vluchtelingen-vraagstuk.

De Griekse crisis: een gefnuikte ambitie

Meteen na zijn aantreden als Commissievoorzitter maakte Juncker duidelijk een belangrijke rol te willen spelen bij het zoeken naar een oplossing in de al lang slepende Griekse schulden crisis. Hij beschikte daartoe over de gewenste papieren. Zoals reeds aangegeven was hij jarenlang minister van Financiën geweest en had hij daarnaast functies bij de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bekleed. In 1991 was hij betrokken geweest bij de besluitvorming over de oprichting van de EMU en, nog belangrijker, van 2005 tot 2013 was hij als voorzitter van de Eurogroep als geen ander ingevoerd geraakt in de problematiek die zich sinds de invoering van de euro binnen de EMU en haar lidstaten afspeelde. Kortom, niemand leek zo gekwalificeerd als Juncker om een voortrekkersfunctie in de Griekse kwestie te gaan vervullen. Het werd dan ook als vanzelfsprekend ervaren dat hij de rol overnam die in voorgaande jaren was gespeeld door de voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy.

Inderdaad, meteen na zijn aantreden domineerde Juncker de Brusselse inbreng in de besprekingen met Griekenland. Van Rompuys opvolger Tusk werd door Juncker in de schaduw gesteld. De Luxemburger zag de schulden crisis als een uitgelezen kans om het politieke profiel van de Commissie en haar voorzitter te versterken. Hij had de stellige overtuiging een belangrijke bijdrage te kunnen leveren door zijn ervaring en kennis van zaken, maar ook door zijn persoonlijke en joviale manier van politiek bedrijven, enigszins in de trant van Kohls *Männerfreundschaften*. Juncker stond in het Brusselse niet voor niets bekend om zijn omhelzingen, schouderklopjes en het kluchtig ‘her-stroppen’ van dassen van collega’s.¹⁶ Aanvankelijk gaven de regeringen Juncker de ruimte om zich als crisis-onderhandelaar te profileren. Op het gebied van begrotingsdiscipline leek hij niet veel af te willen wijken van wat de lidstaten – met name Duitsland – acceptabel vonden. Hij sprak zich bovendien uit tegen de

¹⁵ Van der Harst en Voerman, ‘Naar verdeel en heers’.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld youtu.be/1fASNg0YGdw (geraadpleegd op 24 september 2015).

kwijtschelding van Griekse schulden, vanwege de schadelijke precedentwerking die deze zou kunnen hebben.

Echter, het liep al snel anders dan Juncker zich had voorgesteld. Voorafgaand aan de Griekse parlementsverkiezingen in januari 2015 besloot hij tot een persoonlijke interventie door openlijk te waarschuwen voor een 'verkeerde uitslag'. Juncker liet weten dat hij 'niet graag [zou] zien dat er extreme krachten aan de macht komen' in Athene.¹⁷ Dit werd uitgelegd als een duidelijke hint aan de Griekse bevolking om niet op radicale partijen als de linkse nieuwkomer Syriza te stemmen, omdat deze zouden willen afstappen van het door Brussel gewenste hervormingsprogramma.¹⁸ Junckers interventie wekte alomteblijvende verbazing. NRC-correspondente Caroline de Gruyter kwalificeerde het stemadvies van deze 'zelfverklaarde democraat' zelfs als 'kwalijk'.¹⁹ Extra pijnlijk voor Juncker was dat Syriza vervolgens overtuigend de verkiezingen won en daarna de nieuwe regering domineerde. De Commissie en de lidstaten werden gedwongen te onderhandelen met de door marxistische overtuigingen geïnspireerde premier Alexis Tsipras en minister van Financiën Yanis Varoufakis.

Juncker herpakte zich na deze valse start door een tegemoetkomende houding ten opzichte van de nieuwe Griekse regering aan te nemen. Hij verklaarde bereid te zijn de in Griekenland verguisde trojka van experts van EU, IMF en Europese Centrale Bank (ECB) af te schaffen en te vervangen door een 'democratisch beter gelegitimeerde structuur'.²⁰ Wat hij beoogde was de positie van de Commissie, die toch al meer zeggenschap had gekregen over de begrotingen van de lidstaten, verder te versterken, aangevuld met democratische controle door het Europees Parlement. Achter de coulissen speelde zich een machtsstrijd af. Zowel de Commissie als de lidstaten eisten de hoofdrol op in de besprekingen met Tsipras. De lidstaten, die miljarden euro's aan Griekenland hadden geleend, waren niet zomaar bereid om verantwoordelijkheden af te staan aan de 'eigengereide' Commissie.²¹ Juncker werd algemeen gezien als verdediger van Griekenland tegen dreigingen van een exit uit de Eurozone.²² De *EU-observer* noemde de Commissievoorzitter de 'most sympathetic of the

¹⁷ *NRC Handelsblad*, 22 januari 2015.

¹⁸ *NRC Handelsblad*, 6 januari 2015.

¹⁹ *NRC Handelsblad*, 10 januari 2015.

²⁰ *NRC Handelsblad*, 2 februari 2015.

²¹ *NRC Handelsblad*, 3 februari 2015.

²² *Financial Times*, 10 februari 2015.

negotiators towards the Greek situation, being the first to speak of a humanitarian crisis in the country and to stress the social aspects of any deal'.²³

Juncker was inderdaad bereid tot verregaande stappen om Griekenland binnen de Eurozone te houden. Hij wierp zich op als hoeder van de Europese eenheid en vreesde dat de EU zou desintegreren als de Grieken uit de euro zouden stappen. In zo'n situatie zou zich bij velen 'het idee [kunnen] nestelen dat de euro helemaal niet onomkeerbaar is', aldus de Commissievoorzitter. Bij een bezoek aan Japan had premier Shinzo Abe hem eens te meer ervan doordrongen dat investeringen van derde landen in Europa afhingen van het vertrouwen in de euro.²⁴ Juncker ergerde zich bovendien aan de in die tijd gebezigde retoriek ten aanzien van Athene, vooral in de populaire pers, die dikwijls de vorm kreeg van 'Griekenland-bashing'.²⁵

Het vertrouwen dat Juncker in de Griekse regering stelde werd echter danig op de proef gesteld. Begin juni 2015 presenteerde de EU een nieuw reddingsplan, waarin werd voorgesteld een verlichting van de opgelegde bezuinigingen te koppelen aan een stevige hervorming van de Griekse pensioensector. Juncker toonde zich hevig geschokt toen Tsipras, na aanvankelijke instemming met het plan, ijlings op zijn schreden terugkeerde en eenzijdig de afspraak opzegde. Een verontwaardigde Juncker sprak: 'Greece has lost the European Commission'.²⁶ Hij weigerde aan de telefoon te komen toen de Griekse premier probeerde tekst en uitleg te verschaffen. Juncker verklaarde dat hij geen persoonlijk probleem had met Tsipras en dat hij deze nog steeds als 'vriend' beschouwde, maar 'om vriendschap te behouden moeten minimumregels in acht worden genomen'.²⁷

Het vertrouwen werd nog meer aangetast toen Tsipras in de nacht van 26 op 27 juni aankondigde een referendum uit te schrijven over het meest recente Europese reddingsplan en zijn landgenoten meteen ook opriep in het referendum 'nee' te stemmen. Varoufakis beschuldigde Europa zelfs

²³ 'Juncker rebukes Tsipras on parliament speech', in: *EUobserver*, 7 juni 2015, zie euobserver.com/economic/128991 (geraadpleegd op 3 november 2015).

²⁴ Zie www.europa-nu.nl/id/vjuds2zrgyzl/nieuws/juncker_griekenland_moet_in_eurozone?ctx=vh6ukzb3nnto.

²⁵ M. Kopeinig, *Jean-Claude Juncker. Der Europäer* (Wenen, 2014), 213.

²⁶ *Financial Times*, 12 juni 2015.

²⁷ *EUobserver*, 7 juni 2015.

van 'terrorisme'. Juncker voelde zich verraden, temeer daar hij niet persoonlijk door Tsipras op de hoogte was gebracht van diens voornemen. Hij voelde zich teleurgesteld 'op politiek vlak, maar ook als mens'. Het eenzijdig uitgeroepen referendum vond hij misplaatst: 'Geen democratie staat boven een andere.'²⁸

Junckers reacties op de Griekse handelwijze verraadden een toenemende emotionele betrokkenheid. Hij had gehoopt door het opbouwen van een persoonlijke band met Tsipras van meerwaarde te kunnen zijn en de rol van de Commissie in de onderhandelingen te versterken. De EU-lidstaten waren bereid hem enige ruimte te geven, maar bleven tegelijkertijd wantrouwend. Juncker had de reputatie gevoelig te zijn voor de Griekse eisen en was geneigd zijn mandaat zo ver mogelijk op te rekken. 'The Commission wants a deal at any cost', aldus een Duitse ingewijde.²⁹ Een Grexit was voor Juncker onbespreekbaar; zelfs toespelingen hierop vond hij niet gewenst. Zijn emotionele betrokkenheid bleek eens te meer uit zijn expliciete stemadvies aan de Grieken voorafgaand aan het referendum: 'Een nee-stem is desastreus. Een nee betekent dat Griekenland nee zegt tegen Europa'. Juncker was van mening dat de Grieken misleid werden door hun regering en sprak van de 'vijf leugens' van Tsipras.³⁰

Wederom faalde de poging van de Commissievoorzitter om de Griekse stem te beïnvloeden. Een overtuigende meerderheid zei 'nee' tegen het Europese hulppakket. Anders dan Juncker het had voorgesteld, hadden de Grieken niet het gevoel tegen Europa te stemmen, maar tegen het met Brussel gesloten akkoord, dat zij als een dictaat ervoeren.³¹

Na het referendum keerde Tsipras (nu zonder de teruggetreden Varoufakis) terug aan de Brusselse onderhandelings tafel, maar zijn positie was allesbehalve versterkt. De Duitse regering, onder leiding van minister van Financiën Wolfgang Schäuble, besloot het heft in handen te nemen en zinspeelde openlijk op een 'Grexit' als Athene niet diepgaand zou hervormen en eindelijk zijn financiën zou saneren. Die dreiging werkte. De harde lijn-Schäuble won het van de tegemoetkomende opstelling van Juncker. De laatste moest nu zelf ook wel toegeven dat een Grexit-scenario in voorbereiding was en gebruikt zou worden als Griekenland

²⁸ Zie www.europa-nu.nl/id/vjv6hraq69zm/nieuws/juncker_grieken_stem_ja_stem_voor_europa?ctx=vh6ukzb3nnto.

²⁹ *Financial Times*, 4 juli 2015.

³⁰ *NRC Handelsblad*, 30 juni 2015.

³¹ *NRC Handelsblad*, 8 juli 2015.

niet zou doen wat werd verwacht.³² Maar Junckers rol was uitgespeeld. Tijdens de Europese top op 12 en 13 juli vonden de beslissende onderhandelingen plaats tussen Merkel, de Franse president François Hollande, Tsipras en Tusk, buiten aanwezigheid van de Commissievoorzitter. Als een wielrenner die wacht op de beslissende ontsnapping had Europese Raadsvoorzitter Tusk zich lange tijd schuil gehouden, maar hij demarreerde toen het erop aankwam (zie ook de bijdrage van Jan Werts in deze bundel). Met een zakelijke aanpak, dicht aansluitend bij de Duitse voorkeuren, werd Tsipras gedwongen tot een breed scala aan concessies op onder meer het gebied van privatisering, lagere pensioenen, hogere ziekenfondspremies en belastingverhogingen. Uiteraard gaf Juncker aan 'dik tevreden' te zijn over deze uitkomst, maar in de woorden van Werts was hij de 'grote verliezer' van de gebeurtenissen, 'ge-eclipseerd' door Tusk (en vooral door de Duitse tandem Merkel/Schäuble).³³ Junckers ambitie om een politieke rol te spelen in de Griekse crisis was, na aanvankelijk succes, gestuit op het ultieme verzet van de lidstaten.

De vluchtelingencrisis: een voortrekkersrol

Net als bij de Grexit probeerde Juncker, samen met de vicevoorzitter van de Commissie Frans Timmermans, ook bij de vluchtelingencrisis een vooraanstaande rol te spelen. Onder meer als gevolg van de conflicten in Libië en Syrië, maar ook in Irak, Somalië en Eritrea, was er een grote vluchtelingenstroom op gang gekomen naar Europa. In gammele boten waagden velen de Middellandse Zee over te steken, waarbij duizenden verdronken. Het aantal vluchtelingen en het aantal doden was al toegenomen tijdens het voorzitterschap van Barroso, zonder dat de Europese Commissie wezenlijk in actie kwam.³⁴

Juncker sloeg van meet af aan een andere toon aan. In zijn campagne als Spitzenkandidat had hij een 'vijfpuntenplan' opgesteld, waarin hij zijn immigratiebeleid uit de doeken deed.³⁵ Nadat hij Commissievoorzitter was geworden kwam het merendeel hiervan terug in zijn voornemens die

³² *Financial Times*, 8 juli 2015.

³³ J. Werts, 'De achterkant van de Griekse Eurotop: Juncker op zijn plaats gezet', in: *Internationale Spectator*, 69 (2015), 6.

³⁴ *NRC Handelsblad*, 21 april en 13 mei 2015.

³⁵ 'Mijn vijf punten-plan over immigratie'; zie juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/nl_o2_immigration.pdf (geraadpleegd op 28 september 2015).

hij op 15 juli 2014 in het Europees Parlement presenteerde. Juncker noemde een adequate aanpak van de migratie een ‘humanitarian imperative’.³⁶ Hij bepleitte onder meer een gemeenschappelijk legaal migratiebeleid om tegemoet te komen aan de vraag naar bepaalde deskundigheid en vaardigheden op de Europese arbeidsmarkt, waarvoor als gevolg van demografische ontwikkelingen tekorten waren ontstaan. Verder wilde Juncker de Europese grenzen ‘veiligstellen’. De activiteiten van het EU-grensbewakingsagentschap Frontex moesten worden uitgebreid om mensensmokkelaars hard aan te pakken en een ongecontroleerde instroom van vluchtelingen te voorkomen.

Zo’n situatie deed zich al in het voorjaar van 2015 voor, toen de aanhoudende stroom van vluchtelingen onbeheersbaar leek te worden, met name voor Griekenland en Italië. Een buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad in april kwam niet verder dan symptoombestrijding. Juncker had voorgesteld om erkende asielzoekers te spreiden over de EU, waarbij de lidstaten gedwongen waren mee te werken, maar de Raad wilde niet verder gaan dan het opzetten van een proefproject voor de herplaatsing van enkele duizenden personen. ‘Ik had graag meer ambitie gezien, maar dat is nu nog niet mogelijk’, zo stelde Juncker na afloop teleurgesteld vast.³⁷ In het Europees Parlement omschreef hij de uitkomsten als ‘inadequate’, waarbij hij zijn frustratie niet verheelde: ‘What we need is shared solidarity. To be honest, I have had enough of poetry. I find the rhetoric of concern attractive at first but not all the time.’³⁸

Met de uitkomsten van de Raad nam Juncker geen genoegen. Om toch tot een eerlijker en evenwichtiger verdeling van de migranten over de EU te komen, kondigde hij een tijdelijk stelsel van verplichtende quota aan om 40.000 kansrijke asielzoekers – merendeels afkomstig uit het door oorlog getroffen Syrië en Eritrea – over de lidstaten van de EU te spreiden. De verdeelsleutel was mede gebaseerd op de omvang van de bevolking, het bbp, het werkloosheidspercentage en het aantal asielzoekers die de

³⁶ ‘A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change’, zie ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf (geraadpleegd op 28 september 2015).

³⁷ *NRC Handelsblad*, 24 april (citaat) en 13 mei 2015.

³⁸ Speech J.-C. Juncker in het Europees Parlement, 23 april 2015, zie europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4896_en.htm (geraadpleegd op 30 september 2015).

afgelopen jaren waren opgenomen.³⁹ Deze ‘bindende, communautaire solidariteitsregeling’ – in de terminologie van de Commissie – was gedurfd, aangezien zij politiek zeer gevoelig ligt: het asielbeleid is immers grotendeels een nationale aangelegenheid. ‘Juncker’s migration proposal is the first clear sign that he’s willing to challenge member states, but has he overplayed his hand?, zo vroeg *EUobserver* zich af.⁴⁰

Dat laatste leek het geval te zijn: tijdens de Europese Raad op 25 en 26 juni 2015 leed het plan van Juncker schipbreuk. Vele staatshoofden en regeringsleiders voelden in hun land de hete adem van populistische anti-immigratiepartijen en vonden verplichte quota’s te ver gaan. Een vrijwillige spreading was wel aanvaardbaar. De sfeer tijdens de bijeenkomst van de Raad was slecht geweest, Juncker zelf zei dat de discussie ‘partiellement très pénible’ was geweest.⁴¹ Hij zou in aanvaring zijn gekomen met de Poolse Raadsvoorzitter Tusk, die net als zijn land tegen het Commissievoorstel zou zijn gekant.⁴² Leiders van enkele Oost-Europese en Baltische lidstaten zouden Juncker hebben verweten diens plannen tegen beter weten in te hebben doorgezet. ‘Je m’ en fou!’, was zijn reactie, ‘het kan me niets schelen’: de Commissie had het recht van initiatief en formeel ook de mogelijkheid in een noodsituatie de gedwongen spreading van asielzoekers voor te stellen.⁴³ ‘We made proposals that went far, while still being modest given the scale of the problem’, aldus Juncker.⁴⁴

Juncker zag zijn vermoeden al snel bewaarheid dat een aanpak zonder bindende afspraken niet zou werken. Op 20 juli kwam de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken niet verder dan een verdeling van ruim driekwart van de beoogde 40.000 asielzoekers over de EU. Vervolgens werd de situatie steeds nijpender, vooral in Hongarije, als gevolg van de aanzwellende vluchtelingenstroom op de Balkan. In zijn *State of the Union*

³⁹ J. Werts, ‘Europa komt nu op stoom’, zie www.montesquieu-instituut.nl/id/vju4ddtv4dzo/nieuws/europa_komt_nu_op_stoom_ambtenarij (geraadpleegd op 28 september 2015).

⁴⁰ ‘Migration plan: Juncker’s gamble’, in: *EUobserver*, 20 mei 2015, zie euobserver.com/justice/128771 (geraadpleegd op 28 september 2015).

⁴¹ Zie europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5330_en.htm.

⁴² *NRC Handelsblad*, 9 juli 2015.

⁴³ *De Volkskrant*, 27 juni 2015.

⁴⁴ ‘Juncker says mandatory distribution of asylum seekers not off table’, in: *EUobserver*, 6 augustus 2015, zie euobserver.com/justice/129840 (geraadpleegd op 28 september 2015).

die Juncker begin september in het Europees Parlement uitsprak en waarin hij de vluchtelingencrisis de hoogste prioriteit gaf, verklaarde hij dat hervreiding op vrijwillige basis niet werkte. Hij deed een beroep op de lidstaten om tijdens de buitengewone Raad van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 14 september in te stemmen met het voorstel van de Commissie nog eens 120.000 asielzoekers verplicht over de EU-lidstaten te spreiden. De ministers waren echter zeer verdeeld, waarna een week later deze Raad opnieuw bijeenkwam. Ook op deze bijeenkomst was de unanimiteit ver te zoeken, maar met een gekwalificeerde meerderheid werd het besluit tot 'herplaatsing' aangenomen. Dat op deze wijze, zonder consensus, werd besloten, is uitzonderlijk.

Anders dan bij de Griekse crisis, waar *grosso modo* de noordelijke lidstaten tegenover de zuidelijke stonden, was er nu meer sprake van een tegenstelling tussen oost en west.⁴⁵ Vooral Slowakije, Roemenië, Tsjechië en Hongarije, maar in feite ook Polen, waren tegen het systeem van bindende quotering. Duitsland en Frankrijk vonden dat lidstaten die niet wilden meewerken, desnoods maar op hun Brusselse subsidies moesten worden gekort. Dit ging de Europese Commissie te ver; vicevoorzitter Timmermans deed een oproep verwijten achterwege te laten.

Op de Europese Raad van 15 oktober hield Juncker de regeringsleiders en staatshoofden voor dat zij hun afspraken niet nakwamen, waardoor er onder andere van de spreiding van vluchtelingen nauwelijks iets terecht zou komen. De Raad verwelkomde de voorlopige overeenkomst met Turkije om de vluchtelingenstroom naar de EU te beperken, in ruil voor financiële steun en andere tegemoetkomingen van Brussel. Dit zogeheten 'actieplan' was het resultaat van onderhandelingen van vicevoorzitter Timmermans met Ankara. De Commissie behield in de vluchtelingenkwestie het initiatief. Commissievoorzitter Juncker passeerde Raadsvoorzitter Tusk met het houden van een speciale bijeenkomst van regeringsleiders van elf landen binnen en buiten de EU over de vluchtelingenstroom op de zogeheten 'Balkan-route', die eind oktober werd gehouden. 'Juncker zet Tusk te kijk met Balkantop', zo meende *Het Financieele Dagblad*.⁴⁶ Volgens diverse media zou Merkel, die op de top zou hebben aan-

⁴⁵ Met als uitzondering bij de noordelijke lidstaten Finland, dat zich bij de verdeling van de 120.000 asielzoekers van stemming onthield.

⁴⁶ Volgens EU-diplomaten was het niet eerder voorgekomen dat de Commissievoorzitter en niet de Raadsvoorzitter een dergelijke bijeenkomst had georganiseerd; zie *FD*, 21 oktober 2015; fd.nl/economie-politiek/1123994/juncker-zet-tusk

gedrongen, in de vluchtelingencrisis beter met Juncker uit de voeten kunnen dan met Tusk. Terwijl de Pool scherpere bewaking van de buitengrenzen nastreefde, benadrukten de Duitse bondskanselier en de Luxemburgse Commissievoorzitter vooral Europese solidariteit.⁴⁷

Het optreden van Juncker in de vluchtelingencrisis laat zien dat hij er niet voor terugschrikt zijn nek uit te steken en de Europese Raad onder druk te zetten. Waar hij in de Grexit bakzeil moest halen, lukte het hem nu wel zijn doel te bereiken, zij het langs een voor Europa onorthodoxe weg: een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van ministers en het passeren van Tusk. De dramatische ontwikkeling van de vluchtelingenstroom op de Balkan hielp hem daarbij. Uit deze casus blijkt wederom dat Juncker de confrontatie niet schuwt, en er ook niet voor terugdeinst zijn partijgenoten uit de EVP tegen de haren in te strijken, zoals in dit geval de premiers van Polen en Hongarije, de voorzitter van de Europese Raad Tusk, en de fractie in het Europees Parlement, die hij op de kast kreeg met zijn pleidooi voor meer mogelijkheden voor legale immigratie.

Conclusie

Na één jaar voorzitterschap is het lastig maar niet onmogelijk enkele conclusies te trekken over de wijze waarop Juncker tot nu toe invulling heeft gegeven aan het door hem uitgeoefende ambt. Een aantal van de eerder in dit hoofdstuk genoemde verwachtingen is zonder twijfel uitgekomen. Zo hebben politisering en presidentialisering van de Commissie onder Juncker verdere invulling gekregen. De Commissie heeft het afgelopen jaar een sterker politiek en minder bureaucratisch profiel gekregen, mede door de doorslaggevende rol die het Europees Parlement meteen bij aanvang heeft gespeeld in de benoeming van de huidige Commissievoorzitter. Hierdoor kan deze zich onafhankelijker van de Europese Raad opstellen in de uitoefening van zijn taken: Juncker is immers niet dankzij de Europese Raad op de betreffende positie terechtgekomen. Hij heeft van dit novum gebruik gemaakt door zelfvertrouwen te tonen en niet bang te zijn de confrontatie met de (grote) lidstaten aan te gaan. Anders dan zijn voorganger Barroso concentreert Juncker zich niet uitsluitend op de (interne) managementtaak, maar treedt hij naar buiten en draagt hij extern bij aan het scherpere politieke profiel en een grotere zichtbaar-

te-kijk-met-balkantop; zie ook 'Balkan summit highlights Juncker-Tusk leadership gap', euobserver.com/institutional/130784; beide geraadpleegd 31 oktober 2015.

⁴⁷ *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2015.

heid.⁴⁸ Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat Juncker een assertieve houding aanneemt ten opzichte van Raadsvoorzitter Tusk, meer dan indertijd het geval was bij Barroso tegenover Van Rompuy. De huidige Commissie bepaalt haar eigen agenda en weigert zich op te stellen als 'secretariaat van de Europese Raad'.⁴⁹

Juncker weet daarbij goed gebruik te maken van zijn jarenlange Europese ervaring, zijn talenkennis en zijn vermogen mensen op hun gemak te stellen. Zoals *de Correspondent* opmerkte ten tijde van de benoeming van Juncker: 'Systematisch geeft hij bij een persoonlijke ontmoeting zijn gesprekspartners gelijk en schept hij een atmosfeer van wederzijds begrip en vertrouwen. Bijna niemand verlaat zijn kantoor zonder het gevoel dat de zaken zich nu ten goede zullen keren.'⁵⁰ Dit talent om mensen voor zich in te nemen heeft Juncker ook in zijn nieuwe functie veelvuldig in zijn voordeel proberen te benutten. Niet altijd met succes, overigens. Uit het bovenstaande voorbeeld van de Griekse crisis bleek dat zijn pogingen een vertrouwensrelatie met de Griekse leider Tsipras op te bouwen door de laatste stevast werden beschaamd, tot grote teleurstelling van de Commissievoorzitter. Dit droeg ertoe bij dat Junckers rol gaandeweg het onderhandelingsproces met de Grieken minder prominent werd. Maar in het algemeen kan worden gesteld dat Juncker de Commissie naar buiten toe zichtbaarder heeft gemaakt dan onder de drie voorgaande presidenten Santer, Prodi en Barroso het geval was. De instelling straalt ambitie uit en haar voorzitter is bereid zijn nek uit te steken, ook al leidt dit nu en dan tot een diplomatieke nederlaag.

Mede door deze toegenomen politisering is de positie van de president ook binnen het eigen apparaat verstevigd. Juncker is de onbetwiste leider van zijn Commissie. Dit is nog eens versterkt door de slimme organisatorische inrichting, met de president aan het hoofd van een gelaagde Commissie met zeven vicevoorzitters. Juncker staat bovenaan de hiërarchie, met de loyale Timmermans direct onder zich. Het proces van presidentialisering, onder Barroso al ingezet wat betreft de interne organisatie, heeft zich onder Juncker zowel intern als extern verder versterkt.

Is er dan niets kritisch op te merken? Toch wel. Juncker wordt door velen gezien als een man van vele talenten (slim, doelgericht, pragmatisch, humoristisch), maar ook wel als een man zonder eigenschappen en ideo-

⁴⁸ *Trouw*, 23 oktober 2014.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *De Correspondent*, 25 juni 2014.

logische inbreng.⁵¹ Het is moeilijk om hem te plaatsen, zijn imago van ‘smooth operator’ werkt soms tegen hem en zijn neiging tot jovialiteit in het diplomatieke verkeer neemt nu en dan groteske vormen aan. Toch beschikt hij voorlopig nog over voldoende krediet in Brussel, ook ten opzichte van de grote lidstaten. De komende vier jaren zullen leren hoe hij met dit krediet om zal gaan. Hij vindt daarbij een aantal zeer zware dossiers op zijn bord, zoals de Britse en Griekse kwestie, de relatie met Rusland en de Oekraïne, de TTIP en het migrantenvraagstuk.

⁵¹ Ibidem; zie ook Schmit, Stoldt en Thomas, ‘Der Mann ohne Eigenschaften’.

The Juncker Commission: an institutional game changer?

Elissaveta Radulova and Marika Mkheidze

This chapter takes stock of the trajectories of continuity and change introduced to the structure and internal working methods of the European Commission after the Juncker college took office on 1 November 2014. The analysis will proceed, firstly, by reflecting on the composition of the new college. Secondly, the transformations of the institutional structure and administrative arrangements within the Commission in the past year will be discussed. Thirdly, given that the main issues related to the EU internal policies will be addressed in other chapters of this volume (see Jan van der Harst and Gerrit Voerman for migration policy and the Greek crisis; see Caspar van den Berg and Daniëlle van Osch for the Better Regulation agenda), the current chapter will zoom in on the institutional and leadership capacity of the Juncker Commission to address and steer the EU external actions. The contribution will end with a reflection on how the politico-administrative choices of the Juncker college reposition the Commission in the inter-institutional balance of the European construction.

Introduction

The 2014 European Parliament elections and the ensuing formation of the new Commission college were a path-breaking event in EU institutional politics. For the first time, a direct link – even automatism – between the popular vote and the appointment of the Commission President was argued for, and was effectively established. Following the lead candidates (or the *Spitzenkandidaten*) system, the candidate of the most popular party after the European parliamentary elections Jean-Claude Juncker from the European People's Party (EPP) was nominated by the European Council on 27 June 2014 to the position of Commission President (see Annex 1). Consequently, on the basis of the Political Guidelines

he presented, the European Parliament elected him on 15 July 2014 with a clear majority of 422 votes (he needed 376 votes).¹

The Spitzenkandidaten system aimed to galvanize the process of European-level government formation, and to relate it better to the voters. It certainly led to the most politicized EP election campaign in the history of European integration (see chapter Van der Harst and Voerman, this volume), and as far as the Commission President-elect was concerned this politicization was to stay, because Juncker aimed to preside over a highly political Commission.² He was painfully aware of the high stakes to organize an effective and working college: the Commission was in decline for years, while the European Council has been on the rise as the main political leader and agenda-setter among the European institutions.³ In particular the Eurozone crisis has led to the intergovernmentalization of EU politics, and being the President of the Eurogroup for nine years Juncker witnessed this process first hand. In order to reverse this trend, Juncker's formula was to form and lead a *political* college that is 'more than the sum of its parts', that is closer to the citizens and that delivers.⁴ Moreover, he submitted his team to the EP vote in October 2014 with certain fatalism calling it the 'last chance Commission', hereby indicating the urgency he perceived (i.e. the last chance the EU had) to relate to the citizens by organizing a responsive EU executive that is working efficiently and delivering promptly.

Composition and distribution of portfolios in the 'Last Chance Commission'

In opposition to the path-breaking appointment of the Commission's leader, the composition of the college and the distribution of portfolios followed a well-established routine. Every member state nominated a

¹ J.-C. Juncker, *New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*, President-designate Juncker Opening Statement in the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College (Strasbourg, 15 July 2014). Available at: ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf.

² Juncker, 'Setting Europe in Motion', Speech 14/705: President-elect Juncker before the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College (Strasbourg, 22 October 2014).

³ D. Dinan, 'Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten', in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015), 93–107. doi: 10.1111/jcms.12262.

⁴ Juncker, 'Setting Europe in Motion', Speech 14/705.

candidate, who usually belonged to/was associated with the national ruling coalition. In less than a quarter of the cases the member states opted for nominating Commissioners who were not members of the government leader's party. One of these few cases was the Dutch nomination. Frans Timmermans (PvdA, belonging to the S&D in the EP) was nominated by the Rutte II government, where the leading party in the coalition (VVD) is part of the ALDE (for details about the Dutch nomination to the Juncker Commission see the chapter by Van den Berg and Van Osch, this volume). The so-formed Commission team comprised 5 former Prime Ministers (the highest number in the history of the Commission), 4 Deputy Prime Ministers, 19 former Ministers, 6 returning Commissioners and 8 former Members of the European Parliament.⁵

It would have been innovative to carry on with the philosophy of the Spitzenkandidaten model into the process of selection of Commissioners. The composition of the college, however, did not mirror the EP vote. The proportion of votes for the EP seats (EPP: 29,4%; S&D: 25,4%; ECR: 9,3%; ALDE: 8,9%) did not match the distribution of Commission portfolios (see Annex 1, 2 and 3), where:

- 14 Commissioners can be associated with the EPP (50%)
- 8 Commissioners with the S&D (28,5%)
- 5 Commissioners with the ALDE (17,9%) and
- the UK Commissioner Jonathan Hill represents the European Conservatives and Reformists (3,6%).

These numbers indicate that firstly, when it comes to party affiliations, the EPP political family clearly holds a dominant position in the Juncker Commission, and secondly, not much recalibration between the Barroso and the Juncker Commission has taken place, even though between the two election rounds the EPP's relative advantage over the S&D group melted with a significant 7% (see Annex 1). It is perhaps noteworthy to mention that so far in the functioning of the EU executive, the ideological background of the Commissioners was not a typical cleavage line. This might change, however, if the Juncker college becomes a political Com-

⁵ Juncker, 'The Juncker Commission: The Right Team to Deliver Change', Speech 14/585: President-elect Juncker before the European Parliament (Brussels, 10 September 2014). Arguably even seven Commissioners were returning, considering that Jyrki Katainen, albeit for short, joined the Barroso II Commission in July 2014 to replace Olli Rehn as Commissioner for Economic and Monetary Affairs and the Euro.

mission as desired by its President.⁶ In such a case, the above-stated proportions of Commissioners affiliated to right-wing and centre-right parties secure directly the simple majority necessary for the adoption of decisions. As will be revealed later in this chapter, for a President who aims to reverse the order of priority-setting and political leadership within the Commission, this overrepresentation of the centre-right might play a crucial role in the rest of the mandate (e.g. biasing the political orientation of the project teams).

In sum, apart from the choice of the Head of the Commission, the voters' preferences were only partially taken into account for the composition of the college, indicating the limits of politicization in the European institutional arena. Continuity with the preceding Commission resides in the six Commissioners Juncker took over from the second Barroso college. The main changes demonstrating responsiveness concern the decreased number of ALDE-affiliated Commissioners (from 7 in the Barroso Commission to 5), and the election of an ECR Commissioner, which was inevitable given that this political coalition gained 9,3%, and even outnumbered the ALDE with three seats in the EP.

On the whole the hearings in front of the respective Parliament committees led to the approval of the Commissioners-designate, even though certain reservations were expressed with regard to the candidates' profile or expertise (for a more detailed overview see Dinan, 2015). For example, similar to the formation process of 2004 and 2009, the 2014 hearings led to the replacement of one Commissioner-designate (the Slovenian nomination of Alenka Bratusek was not approved) and to some reshuffling of the portfolios entrusted to other Commissioners (e.g. the Slovak Maroš Šefčovič took responsibility of the Energy Union, pharmaceuticals remained in the Health portfolio, etc.)

Juncker addressed promptly the expressed EP concerns, thereby demonstrating his willingness for productive inter-institutional relations between the Commission and the Parliament (on the relations with the EP see also Michael Shackleton, this volume).⁷ On the 22nd of October 2014 the EP plenary session in Strasbourg approved the Juncker college. The same

⁶ Juncker, 'Setting Europe in Motion', Speech 14/705.

⁷ Ibid.

week the European Council appointed the European Commission at its summit of 23 and 24 October 2014.⁸

All in all, the composition of the Juncker Commission is a typical Brussels product. Juncker worked with the nominations of the member states to arrive at an acceptable solution. The features of a well-balanced package deal can be observed in the equal number of EPP and S&D vice-presidential seats (three each), and in the appointment of Frans Timmermans (Social Democrat) to be first Vice-President of the Commission and ‘right hand’ of Juncker (Christian Democrat). The choice of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission was also a finely balanced act coupled to the choice of the President of the European Council (for more details see further in this chapter). Not as large as Juncker had wished for was the female presence in the college: he was aiming at parity between the two genders, but the member states nominated only nine women (less than a third of the college). To make up for this, Juncker entrusted three (42%) of the seven Vice-Presidential seats to female Commissioners.

To summarize, the developments surrounding the composition of the college, the choice of Commissioners and their respective portfolios replicated existing EU institutional patterns i.e. demonstrated continuity rather than change. This is hardly surprising given that the nomination of Commissioners is a member-states-driven process, and apart from expressing certain preferences for gender balance, the President-elect is not able to influence much of the considerations in the different capitals.

Project teams of Commissioners: a new internal structure for a more *political* Commission

What was fully in Juncker’s powers was to re-organize the Commission’s internal workings and organization, and he did not miss out on realizing a serious institutional innovation there. In order to implement his commitment to establish a political Commission that is capable to act according to set political priorities, Juncker organized his Commissioners into ‘clusters’ or ‘project teams’ (see Annex 4) focused on the main policy ambitions of his Policy Guidelines. Each project team is headed by one of the seven Vice-Presidents (VPs). The VPs are expected to mobilise re-

⁸ Paragraph 26 of the Presidency Conclusions of the European Council meeting on 23 and 24 October 2014, Brussels.

sources and coordinate the work transversally across several Directorates-General (DGs) and Commission services in accomplishment of the policy priorities entrusted to them by the President.⁹

This model aims to reverse the direction of policy initiatives, and moreover to insert overarching political steering into the Commission's working processes. It also presupposes a very different relation to the Brussels bureaucracy of civil servants. Up to Juncker's college the Commission was a vertical organization and the DGs worked in relative isolation from each other.¹⁰ Typically, under the old structure, the policy proposals were 'born' and elaborated on by a single DG, and were 'working their way up' to their respective Commissioner, who addressed the President directly. Juncker had the ambition to put an end to this system, and the entrenched 'silo mentality'.¹¹ The new 'project teams' or matrix structure of Commissioners he introduced are supposed to break this mentality by simultaneously pulling the resources of several Commission services with the aim to enhance policy coordination and coherence of policy outcomes. In other words, in the Juncker college the direction of policy initiation has been reversed: it is not to originate from a civil servant at the administrative level anymore, but at the apex of the college – the VPs as mandated by the President. This model requires a much tighter cooperation amongst the college members, with several Commissioners working closely together as a team led by a Vice-President. Importantly, the new model of working implied that the position of the Vice-President moves away from its largely symbolic meaning and acquires serious leadership and coordination content and tasks. Similarly, the first Vice-President receives the status of a decisive hub of information and political leadership (see Van den Berg and Van Osch, this volume).

⁹ Juncker, 'Setting Europe in Motion'; Idem, 'Mission Letter to Frans Timmermans' (Brussels, 1 November 2014). Available at: ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/timmermans_en.pdf.

¹⁰ J. Peterson, 'The Juncker Commission: An Early Assessment', Paper prepared for the 14th Biennial Conference of the EU Studies Association (Boston, 5-7 February 2015).

¹¹ Juncker, 'Setting Europe in Motion'. Speech 14/705: President-elect Juncker before the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College, Strasbourg, 22 October 2014; idem, Mission Letters to Frans Timmermans and to Federica Mogherini, Brussels, 1 November 2014. Available at: ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/

In addition to cracking the 'silo mentality', the project teams model also starts to tackle the problem of the college size. In an institution that grew through the years from 15 to 25, and currently to 28 Commissioners, to organize a transversal policy debate on an equal footing among all 28 parties is a serious challenge. This is why Brussels insiders have argued for some time in favour of a strategy to create hierarchies within the enlarged college, with some Commissioners reporting to others. Such suggestions were not followed by Barroso, but did acquire a 'receptive ear' with Juncker.¹²

Despite the envisioned benefits, the reform introduced with the project team model presents also certain challenges, and respectively generates critique.¹³ Most importantly, the higher level of coordination demands a higher level of administrative support. With the exception of Kristalina Georgieva (Budget and Human Resources) and Federica Mogherini (High Representative) the remaining five VPs do not dispose with their own Directorate General or Commission service, and therefore the increased pressure to coordinate is translated into an increased administrative pressure on the General Secretariat. Triggered by the higher coordination demand and by the announced retirement of the long-serving Secretary General Catherine Day, Juncker announced in March 2015 (and the college approved in June 2015) a substantial reshuffling of the senior Commission management positions.¹⁴ An additional challenge of the project team model is that it increases the demand for accountability required from the individual Commissioner. Since an individual portfolio may serve several political priorities a single Commissioner may become subjected to the supervision by more than one Vice President. Notwithstanding the above-mentioned issues, the presence of an 'inner cabinet'

¹² M. Rhinard, 'Juncker's Commission vice-presidents are a well-intentioned, but bad idea', in: *EURACTIV* Opinion Article (Brussels, 23 September 2014). Available at: www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/junckers-commission-vice-presidents-are-well-intentioned-bad-idea-308629.

¹³ Ibid.

¹⁴ European Commission, Minutes of the College meeting of 18 March 2015, 'PV(2015) 2120 final' (Brussels, 25 March 2015). Available at: ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2015/FR/10061-2015-2120-FR-F1-1.PDF; European Commission, 'Continuity and change: Commission appoints new Secretary-General and reshuffles its senior management, Press Release IP/15/5252' (Brussels, 24 June 2015).

comprising the VPs certainly increases the political nature of the Commission and makes it comparable to the domestic government cabinets.¹⁵ What preliminary assessment can be made about the effects of the project teams' institutional re-organization? We have to start with a disclaimer: the Juncker reform of the internal institutional organization and working activities of the Commission would have been much more visible and better suited in a period of a stable external environment, so that the Commission could focus on its inner operations, and take the time to assure the horizontal or transversal coordination that the model presumes. The first year of Juncker's Commission was, however, hardly a 'quiet' year. Quite the contrary was true: the Commission was exposed to a very rapidly changing environment, which did not facilitate the internal restructuring. Still, interview-based research in Brussels indicates that a change in the management style and the above-mentioned reversed direction of the policy initiatives was visible during the preparation of the Commission's work programme for 2015.¹⁶ The respondents state that the work programme has been prepared in a very different way compared to previous programmes, because a hearing was organized with all Vice-Presidents and the First Vice-President, and the individual Commissioners had to defend their proposals. Apparently, proposals that would have been adopted in the pre-Juncker era, were not approved in the new system. Accepted were rather bigger projects reflecting the political priorities, and which included several Commissioners i.e. the transversal dimension was a prerequisite for success. 'There is an emphasis on political ownership – Commissioners now own decisions and are responsible for them, not the services'.¹⁷

To sum up, under the Juncker Commission the Directorates-General are more dependent on the approval of their Commissioners, who in turn are dependent on the President's political priorities as mediated by the newly empowered layer of the Vice-Presidents. While there is initial confirmation that at least in terms of process orientation Juncker brought change

¹⁵ This metaphor is also used by Shackleton (this volume) to capture the changed nature of executive-legislative relations since the coming into power of the Juncker Commission.

¹⁶ K. Ophey, 'Fresh Air in the European Commission? Assessing the Vice-Presidents' Impact on the College', European Studies Research Master Paper of Maastricht University, Faculty of Arts and Social Sciences, Maastricht.

¹⁷ Interview quote from Ophey, 'Fresh Air in the European Commission?'.

to the internal workings of the Commission, the real test-case and respectively the real evidence for the effectiveness of the project team model would be to observe greater coherence in terms of policy outputs across several EU policies. In this context the domain of EU's external action is an interesting case to focus on. The EU is notoriously criticised for lacking coherence and coordination between its external action instruments.¹⁸ Moreover, the institutional divisions and turf-battles are allegedly the most severe within the whole Commission. For these reasons, the next section will reflect on the institutional and policy coordination in the domain of EU external action over the past year.

Capacity of the Union for coordinated external action

This section zooms in on one of the important Commission positions, namely the post of the High Representative (HR) of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Commission VP. Discussed is the appointment of Federica Mogherini to the position, the mandate she received from Juncker, the institutional re-configuration that ensued and the EU policy approach to the Ukrainian crisis and to the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) as test-cases for potentially increased coordination.

In the run-up to the member states' official nominations of Commissioners, two names were leading for the position of the HR/VP: the Italian foreign minister Federica Mogherini, and Poland's foreign minister Radek Sikorski.¹⁹ In the typical interdependence of Brussels decision-making, the choice was coupled to the other important post with representative functions – the one of President of the European Council. Who would fill these positions was subject to intra-EU regional, national, party political, ideological, and gender balance.²⁰ As with the distribution of Commissioners' portfolios (see above) the deal was fine-tuned with regard to

¹⁸ N. Koenig, 'Resetting EU External Action: Potential and Constraints', in: Policy Paper No. 125 of the Jacques Delors Institut Berlin (Berlin, February 2015). See also the hearing of Mogherini in front of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament (Brussels, 6 October 2014). The transcript is available at: www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/library/media/20141022RES75841/20141022RES75841.pdf.

¹⁹ K. Pomorska and S. Vanhoonacker, 'Europe as a Global Actor: the (Un)Holy Trinity of Economy, Diplomacy and Security', in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015), 216–229, 218. doi: 10.1111/jcms.12272.

²⁰ Dinan, 'Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten'.

several aspects: old/new member states, gender, political affiliation (EPP/S&D), and importantly the position toward Russia. Once there was an agreement to appoint the Polish Prime Minister Donald Tusk (for further details on Tusk see the chapter by Jan Werts, this volume) as the new European Council President, the road to the HR/VP post was free for the Italian nominee – Mogherini.

Granting Mogherini the position was not a straight-forward process, however. She faced critical remarks both from the East and West. A large majority of East-European member states expressed reservations because of her rather soft position on Russia.²¹ In the West-European capitals the concern was rather about Mogherini's limited experience as Foreign Minister of Italy, as well as doubts about her management capacity to steer the large bureaucracy of the European External Action Service (EEAS). Brussels insiders suggested that these shortcomings were eventually accepted because the national capitals preferred not to have powerful leaders on EU's top posts.²²

Already during the hearing at the EP, Mogherini expressed her intention to move her office and cabinet support from the EEAS headquarters to the Berlaymont building.²³ Juncker also formally requested from the appointed HR/VP to re-calibrate the balance between her two hats, and moreover to convene the Commissioners' Group on External Action every month.²⁴ Indeed, contrary to her predecessor baroness Catherine Ashton who prioritized the setting up of the EEAS and the hat of chair of the

²¹ C. Morris, 'Key EU jobs go to Italy and Poland', in: *BBC news: Inside Europe* Blog article (30 Augustus 2014). Available at: www.bbc.com/news/blogs-eu-28999186.

²² D. Gros, 'The Government Europe Deserves?', in: *Project Syndicate* (Brussels, 16 September 2014). Available at: www.project-syndicate.org/commentary/daniel-gros-examines-the-eu-s-new-leadership-and-sees-trouble-ahead-for-efforts-at-further-integration.

²³ F. Mogherini, Hearing in front of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament (Brussels, 6 October 2014). The transcript is available at: www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/library/media/20141022RES75841/20141022RES75841.pdf.

²⁴ J.-C. Juncker, 'Mission Letter to Federica Mogherini' (Brussels, 1 November 2014). Available at: ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf. The two 'hats' refer to the position of High Representative and chief of the European External Action Service (EEAS) and the position of Commission Vice-President, which signifies an intrinsic institutional 'split' for the politician occupying this position.

Foreign Affairs Council over that of Commission Vice President, Mogherini demonstrated from the start that she was not going to uphold these aspects of Ashton's legacy. Conversely, she relocated to the Berlaymont, recruited half of her cabinet from the European Commission's civil servants, and appointed Stefano Manservigi, an experienced Commission official, to lead her cabinet.²⁵ Moreover, in the past year she regularly convened the Commissioners' Group on External Action.²⁶ All these choices of Mogherini demonstrated her willingness to lead differently, and from a platform much closer to the Commission than her predecessor had chosen.

The innovation of Juncker – the matrix system or the project teams of Commissioners – in the case of Mogherini meant that she was to organize the coordination between the so-called 'External Action' Group i.e. the Commissioners for Trade, Neighbourhood and Enlargement, International co-operation and Development, and Humanitarian Aid and Crisis Management. This is the project team that has to realise the political priority of making the EU 'a stronger global actor' (see Annex 4). Fully in line with this ambition, in her hearing in front of the EP committee on Foreign Affairs prior to her approval, Mogherini emphasized coordination.²⁷ Coordination at three different levels: between the institutions, within the Commission and across cases or thematic policies. In particular, she argued for the strategic use of EU's economic tools (such as trade and financial help) as foreign policy instruments i.e. to organize pooled political influence. For such an ambition to be realised, however, greater empowerment of the HR/VP is necessary. Trade, for example, was never part of the HR/VP portfolio, and is a domain where serious path-dependent tendencies are at play: within the Commission DG Trade 'pulls the strings' of the common commercial policy usually based on economic analyses, while for political use of trade leverages a more lateral approach is necessary. Moreover, while Mogherini chairs the Foreign Affairs Council meeting dealing with foreign policy and defence, it is the rotating Presidency which chairs the Council discussions related to trade

²⁵ Pomorska and Vanhoonacker, 'Europe as a Global Actor: the (Un)Holy Trinity of Economy, Diplomacy and Security'.

²⁶ For Mogherini's agenda see: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mogherini/agenda_en.

²⁷ Mogherini, Hearing in front of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament.

and international tariffs. This certainly limits the coordination capacity of the HR/VP, and this was clearly demonstrated in the case of TTIP. Since she has taken the office of the HR/VP, Mogherini was not at the forefront of the TTIP negotiations, neither externally nor internally in responding to the massive anti-TTIP campaign organized by various civil society groups. Furthermore, she was not active in the discussions surrounding the Investor-State Dispute Settlement (ISDS) controversy.²⁸ This is hardly surprising given the path-dependencies mentioned above, but if coordination and coherence between the various aspects of EU external action need to be enhanced, then the HR/VP should be active and visible in all these domains (including trade).

Similarly unsuccessful from the perspective of EU-wide coordinated action and impact of the Brussels-based foreign policy institutions was the Ukrainian crisis, which demonstrated the limits of Brussels diplomacy to shape negotiations and broker a deal. Both Commissioner Johannes Hahn (November 2014) and Mogherini (December 2014) visited the Ukraine within their first 100 days in office. The EEAS drafted regular updates, assessment reports, and hence prepared the work of the EU top-diplomats. Yet, despite all these efforts, when it came to signing the Minsk cease-fire agreement (12 February 2015) it was Chancellor Angela Merkel and French President François Hollande, who were the crucial mediators and who received the spotlight position. Similarly, it was the Elysée Palace and not the Berlaymont to host the Ukraine's peace process talks on 2 October 2015. This indicates that foreign affairs are still very much a national prerogative, and Brussels plays an auxiliary role even though Mogherini streamlined the efforts of the EU structures.

Overall evaluation and conclusion

The first year of the Juncker Commission certainly did not allow for a smooth introduction of the new Commissioners to their responsibilities. Crises in the Eastern and Southern neighbourhood, the migration wave, the Grexit and Brexit threats, controversies surrounding the TTIP negotiations – these are just a few of the challenging circumstances that Juncker and his team had to face.

These turbulent environmental factors do not allow for a sufficiently systematic evaluation of the institutional reforms Juncker introduced to the

²⁸ The investor-state dispute settlement procedure is probably the thorniest aspect of the TTIP negotiations agenda.

Commission's structure and its internal functioning. Moreover, one year in office suggests per definition only preliminary assessments. Still, it is fair to claim that Juncker's Commission is a highly political college. This is not only because of the rhetoric of its leader, but also because its President was the first to be elected after a serious political campaigning effort and according to the lead candidates (Spitzenkandidaten) model. Moreover, the order of the policy process has been reversed with the initiation starting from the political apex (the President via the layer of the Vice-Presidents), instead of from the DGs. This allows the 'infusion' of overarching political priorities to the Commission's work, which are operationalised via the layer of the VPs and the new matrix or project teams structure of Commissioners, and finally are translated to the civil servants of the respective Commission services.

Creating a layer of Vice-Presidents is certainly not new for the Juncker Commission, but empowering this layer with coordinating functions and charging it with political responsibility to accomplish set policy priorities is a true institutional innovation by Juncker, which his predecessor Barroso still found a step too far. The model overcomes the so-called 'sil mentality' of the Commission – a long-standing critique on the internal organization of the college along vertical bureaucratic lines, with each Commissioner responsible for a particular domain and frequent turf battles.²⁹

Despite these path-breaking features in the institutional layout of the Juncker Commission, which certainly are important preconditions for reforms, when it comes to the domain of external EU actions path-dependent trajectories and prevalence of the intergovernmental logic of integration are still the decisive factors shaping the EU policy performance. Notwithstanding the seemingly enhanced capacity for coordinated external action demonstrated by Mogherini's return to the Berlaymont, it was the Commissioner for Trade (Cecilia Malmström) who was visible in the context of the TTIP negotiations and who took charge of the related positive and negative PR in the past year. Moreover, the main agreements in the Ukrainian crisis during the past year – the Minsk (February 2015) and the Paris (October 2015) agreements – were brokered by the Heads of State of Germany and France, and not by the EU's HR/VP. This indicates that the actual 'movers and shakers' of EU foreign policy are still the (big) member states.

²⁹ Dinan, 'Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten'.

All of the above suggests that despite the serious efforts of Juncker to exercise a political leadership function without prejudice to the radical institutional reform he introduced (the matrix structure or project team model), the past ten years trend of predominance of intergovernmental tendencies in the EU over supranational ones has not been reversed.³⁰ In the first year of Juncker's college it was still the European Council and not the Commission to steer the EU train and to shape its itinerary.

³⁰ Ibid.

Nieuwe bezems vegen schoon?

Een jaar eurocommissaris Timmermans

Caspar van den Berg en Daniëlle van Osch

Toen Frits Bolkestein in 1999 werd benoemd tot eurocommissaris met de zware portefeuille interne markt, douane en belastingen, werd dit gezien als een lobbysucces voor de Nederlandse regering, en een voorbeeld van Nederland 'punching above its weight' op EU-niveau. Zo'n zware post was uitzonderlijk voor een Nederlander en zou waarschijnlijk niet snel geëvenaard worden, zeker niet wanneer de Europese Unie (EU) in 2004 met tien landen uitgebreid zou worden, en ook deze lidstaten – waarvan verschillende met een groter inwonertal dan Nederland – een eurocommissaris zouden mogen leveren. Vijf jaar later werd Neelie Kroes benoemd tot commissaris Mededinging, opnieuw een zeer belangrijke portefeuille, en wederom een groot succes voor de Nederlandse regering. In 2009 verliep de Nederlandse lobby minder succesvol. Kroes werd nogmaals benoemd, zij het op de veel minder prominente portefeuille 'digitale agenda'. Als troost werd zij echter wel één van de vicevoorzitters van de Commissie, waardoor haar positie een zeker prestige behield. Zodoende werd het in 2013-2014 weer spannend: met welke kandidaat zou Nederland mogelijk opnieuw een zware portefeuille kunnen verkrijgen? Wie zou de nieuwe Commissievoorzitter worden en hoeveel sympathie zou deze voor Nederland hebben, gezien het feit dat Den Haag zich sinds 2010 (toen het eerste kabinet-Rutte aantrad, gedoogd door de anti-Europese PVV) beduidend kritischer ten opzichte van Europese integratie had opgesteld? Of zou die meer kritische houding juist in het voordeel werken bij het binnenhalen van een prominente positie?

Of die meer kritische opstelling nu heeft geholpen of niet: Nederland slaagde er in opnieuw een portefeuille met aanzien in de wacht te slepen. Op 10 september 2014 kondigde de nieuwe Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker Frans Timmermans, nieuwe 'eerste vicevoorzitter' van de Commissie, aan met de woorden: *'Il sera mon bras droit'*.¹ In deze bijdra-

¹ 'Juncker's New Commission Unveiled', in: *Youtube kanaal EurActiv*, 10 september 2014, zie www.youtube.com/watch?v=BBrNYoWgEhM.

ge gaan wij in op de volgende vragen: (a) wie is Frans Timmermans?; (b) hoe zijn zijn voordracht en benoeming tot stand gekomen?; (c) in hoeverre is de benoeming van Timmermans op deze positie opnieuw een voorbeeld van Nederland 'punching above its weight'?; en (d) wat valt er na een jaar Timmermans reeds te zeggen over de wijze waarop hij zijn functie vervult?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, richten we onze aandacht eerst op de achtergrond van Frans Timmermans. Hoe heeft zijn carrière zich ontwikkeld en hoe verhield hij zich daarbij tot de Europese Unie? Daarna zal de wijze van invulling van zijn portefeuille worden belicht. Dit zal gedaan worden door de vier verschillende onderdelen van zijn portefeuille apart te belichten op grond van wetgevingsoutput, positionering in de media en eigen speeches.

Achtergrond Frans Timmermans

Frans Timmermans werd geboren in Heerlen in 1961. Zijn beide grootvaders waren mijnwerkers, zijn vader werkte als bode in dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vanwege het beroep van zijn vader woonde hij als kind in verschillende Europese landen. Zo ontstond op natuurlijke wijze zijn internationale oriëntatie, net als zijn ruime buitenlandse talenkennis. In 1986-1987 vervulde Timmermans zijn dienstplicht bij de Militaire Inlichtingen Dienst. Hij werd opgeleid tot ondervrager van Russische krijgsgevangenen en leerde zodoende Russisch. Na zijn studie Franse taal en literatuur aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (van 1980 tot 1985) en de Universiteit Nancy (van 1984 tot 1985) en een studie Europees Recht (eveneens van 1984 tot 1985 in Nancy) werd Timmermans in 1987 toegelaten tot het zogeheten 'klasje' voor beginnende diplomaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken.²

Na drie jaar te hebben gewerkt op de afdeling Europese Integratie van dit ministerie vertrok Timmermans in 1990 voor zijn eerste buitenplaatsing naar Moskou. Hij werd er benoemd tot tweede secretaris op de ambassade. In datzelfde jaar werd hij lid van de Partij van de Arbeid. In 1993 keerde hij terug naar het ministerie in Den Haag, ditmaal echter bij het Direc-

² Clingendael, 'Minister Timmermans visits Clingendael to talk to "het klasje"', 30 mei 2013, zie www.clingendael.nl/news/frans-timmermans-visits-clingendael-talk-%E2%80%99het-klasje%E2%80%99?lang=en (geraadpleegd op 27 augustus 2015).

toraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking. Na een jaar vertrok Timmermans naar Brussel, waar hij medewerker werd in het kabinet van eurocommissaris Hans van den Broek (CDA). Van 1995 tot 1998 was Timmermans adviseur en particulier secretaris van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), zijn partijgenoot Max van der Stoel. Deze was voor Timmermans een belangrijke bron van politieke en bestuurlijke inspiratie: hij noemde Van der Stoel ‘mijn grote leermeester’ in zijn sterk autobiografische boek *Glück Auf! Het relaas van een Limburgse Europeaan*, dat in 2010 verscheen.³ Na de verkiezingen van 1998 werd Timmermans lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. In 2004 werd hij vanuit de Tweede Kamer als lid toegevoegd aan de Europese Conventie, die onder voorzitterschap van de Franse oud-president Valéry Giscard d’Estaing een Europees grondwettelijk verdrag ontwierp. Als medeopsteller van het Grondwettelijk Verdrag was de afwijzing bij referendum door de Nederlandse kiezers in 2005 een grote teleurstelling voor Timmermans. In een interview met de *Financial Times* liet hij weten:

To then have to challenge some of the premises I had held on to for so long was difficult, and 2005 was a very difficult year for me, and it took me quite some time. My initial reaction was I should leave politics, I got it all wrong. And then I came to the conclusion, hang on, this project has a lot to offer but it needs to be modernised. It needs to change some of its premises.⁴

In 2007 werd Timmermans staatssecretaris voor Europese Zaken in het kabinet-Balkenende IV. Zo was hij voor Nederland betrokken bij de heronderhandelingen over het Grondwettelijk Verdrag, waaraan hij zelf eerder had meegeschreven. Ondanks de meer eurosceptische wind in Nederland na het referendum van 2005 bleef Timmermans benadrukken dat de lotsbestemming van Nederland in Europa ligt.⁵

³ F. Timmermans, *Glück auf! Het relaas van een Limburgse Europeaan* (Amsterdam, 2010), 48.

⁴ ‘Timmermans interview; the annotated transcript’, in: *Financial Times*, 19 mei 2015, zie blogs.ft.com/brusselsblog/2015/05/19/timmermans-interview-the-annotated-transcript/ (geraadpleegd op 3 augustus 2015).

⁵ F. Timmermans in: H. Jansen, ‘Ik wil niet in de marge van Europa zitten’, in: VNO-NCW opinieblad *Forum*, 7 juni 2007.

Toen Timmermans in 2007 voor het opinieblad *Forum* van VNO-NCW werd bevraagd over zijn achtergrond, antwoordde hij: 'Ik ben Maastrichtenaar, Limburger, Nederlander en ik heb als een soort van coupe soleil op mijn ziel stukjes Vlaanderen, stukjes Italië, Frankrijk, Engeland.'⁶ Deze veelheid aan identiteiten maakt hem juist een typische Europeaan, althans zo ziet Timmermans het zelf. Een Europese identiteit is er niet, aangezien diversiteit juist de grondslag is voor het Europees zijn, zo zei hij in het interview. Dit is eveneens terug te zien in *Glück Auf!* Met een opvoeding die verspreid over verschillende Europese landen heeft plaatsgevonden is het wellicht te verklaren dat Timmermans' interesse voor Europese aangelegenheden is gewekt.

Na de verkiezingen van 2010 nam hij wederom zitting in de Tweede Kamer. Timmermans maakte er geen geheim van dat hij na zijn periode als staatssecretaris meer ambities had dan het Kamerlidmaatschap. Zo hoopte hij in 2010-2011 gouverneur te worden van de provincie Limburg. De kans op een benoeming werd echter geblokkeerd door de PVV, een partij waarmee hij als Kamerlid en als staatssecretaris met regelmaat aanvaringen had gehad.⁷ Bij het vrijkomen van de positie van Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa dong Timmermans mee als kandidaat. Ook voor deze mogelijke benoeming zou de PVV een stokje hebben gestoken.⁸ Daarmee leek het er in 2011 op dat de carrière van Timmermans reeds over haar hoogtepunt heen was.⁹

Ook binnen de PvdA was Timmermans onderdeel van wrijving. Partijleider Job Cohen en partijvoorzitter Hans Spekman en anderen waren voorstander van toenadering tot de SP, maar Timmermans zag dit als een

⁶ Ibidem.

⁷ M. Willems, 'PVV blokkeerde benoeming Timmermans voor topfunctie', in: *NRC Handelsblad*, 27 januari 2012, zie www.nrc.nl/nieuws/2012/01/27/pvv-blokkeerde-benoeming-timmermans-voor-europese-topfunctie/ (geraadpleegd op 20 augustus 2015); 'PVV wil Timmermans niet als nieuwe gouverneur', in: *L1*, 6 juni 2011, zie www.l1.nl/nieuws/pvv-wil-timmermans-niet-als-nieuwe-gouverneur (geraadpleegd op 29 augustus 2015).

⁸ Willems, 'PVV blokkeerde benoeming Timmermans voor topfunctie'; 'PVV zat Timmermans bewust dwars bij Europese baan', in: *de Volkskrant*, 26 januari 2012, zie www.volkskrant.nl/politiek/pvv-zat-timmermans-bewust-dwars-bij-europese-baan-a3140001/ (geraadpleegd op 20 augustus 2015).

⁹ M. Mevius, 'Frans Timmermans – Open Flame profile of the Dutch foreign minister', in: *Politico*, 18 april 2013, zie www.politico.eu/article/open-flame/ (geraadpleegd op 5 augustus 2015).

verkeerde keuze; hij vond het electoraal en principieel verstandiger wanneer de PvdA in de richting van D66 opschoof. Een uitgelekte email waarin hij zich uitsprak over het leiderschap van Cohen leidde uiteindelijk in februari 2012 tot diens aftreden als PvdA-leider.¹⁰

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 werd Timmermans minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Rutte II van VVD en PvdA.¹¹ Hiermee trad hij in het voetspoor van zijn leermeester Van der Stoep, de laatste sociaaldemocraat die deze positie had bekleed. Deze functie gaf Timmermans de kans om zich in binnen- en buitenland te profileren en – zo kan achteraf worden vastgesteld – voor te sorteren op een buitenlandse politieke post. Opvallend is dat hij bij zijn aanstelling geen staatssecretaris voor Europese Zaken naast zich benoemde, iets wat tot dan toe gebruikelijk was. Aan deze portefeuille gaf Timmermans in zijn hoedanigheid van minister zelf invulling. Hij groeide uit tot de bewindspersoon die het meest actief en zichtbaar was op de sociale media, met name Facebook.¹² Interessant daarbij is dat hij commentaar op actuele politieke en maatschappelijke kwesties lardeert met boekentips en de uitslagen van zijn favoriete lokale voetbalclub, waardoor hij inzicht biedt in zijn politieke standpunten en zijn persoonlijk leven.

Timmermans' internationale bekendheid nam toe na het neerstorten van vlucht MH17 op 17 juli 2014 in Oost-Oekraïne, waarbij alle 298 inzitten-

¹⁰ T. Baas, 'SP-koers PVDA staat Timmermans niet aan', 16 februari 2012, zie www.bnr.nl/nieuws/156839-1202/sp-koers-pvda-staat-timmermans-niet-aan (geraadpleegd op 29 augustus 2015); B. Bukman, 'E-mail Timmermans is schot in de roos', in: *de Volkskrant*, 17 februari 2012, zie www.volkskrant.nl/binnenland/-e-mail-timmermans-is-schot-in-de-roos-a3186525/ (geraadpleegd op 29 augustus 2015); 'De ontknoping van de Brusselse stoelendans', in: *Financieel Dagblad*, 2 september 2014, zie fd.nl/frontpage/mensen/888510/de-ontknoping-van-de-brusselse-stoelendans (geraadpleegd op 29 augustus 2015).

¹¹ Gegevens omtrent het curriculum vitae van Frans Timmermans zijn vergaard via: Parlement en Politiek (n.d.). Dr. F.C.G.M. (Frans) Timmermans, zie www.parlement.com/id/vgogllk9zrp/f_c_g_m_frans_timmermans (geraadpleegd op 29 augustus 2015); Europese Commissie, 'CV – Frans Timmermans', n.d., zie ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/cv_timmermans-nl.pdf.

¹² 'Timmermans was niet alleen minister van BZ, maar ook van Facebook', in: *NRC Handelsblad*, 17 oktober 2014, zie www.nrc.nl/nieuws/2014/10/17/minister-facebook-gaat-europa-in/# (geraadpleegd op 10 augustus 2015); N. Besselink, 'Buitenlandse Zaken leeft weer', in: *Trouw*, 23 december 2013, zie www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/3566860/2013/12/23/Buitenlands-e-Zaken-leeft-weer.dhtml (geraadpleegd op 15 augustus 2015).

den omkwamen, onder wie 193 Nederlanders. In de dagen na de ramp was hij als minister van Buitenlandse Zaken zeer zichtbaar aanwezig in binnen- en buitenland. Deze zichtbaarheid bereikte een hoogtepunt toen hij een toespraak in de VN-Veiligheidsraad hield die kenmerkend persoonlijk was alsmede emotioneel geladen. Deze toespraak werd met veel lof ontvangen en versterkte zo de reputatie en het profiel van Timmermans als internationaal politicus.¹³

Tijdens de uitreiking van de 'Limburger van het jaar'-award in oktober 2014 sprak Timmermans de woorden: 'Wie zijn verleden niet koestert, die weet ook niet waar hij in de toekomst naar toe wil.'¹⁴ Referenties aan zijn sociaaleconomische achtergrond komen veelal terug in speeches en andere uitingen. Zijn partijgenoot en destijds burgemeester van Heerlen Paul Depla typeerde Timmermans als een klassiek sociaaldemocraat:

(Hij is) ontwikkeld, intellectueel, hij heeft een hoge achting voor emancipatie en de ontwikkeling van talent maar hij is geen man van het volk. Hij zal zeker naar carnaval gaan, maar niet voorop gaan in de polonaise. Hij neemt de leiding in het publieke debat.¹⁵

Als rechterhand van voorzitter Juncker van de Europese Commissie bevindt Timmermans zich nu in een positie om zijn Europese ambitie waar te maken. Na een terugblik op de wijze van zijn benoeming, zal vervolgens worden nagegaan hoe Timmermans vorm en invulling heeft gegeven aan de taken die hem zijn toebedeeld.

De aanloop naar de benoeming (januari – september 2014)

In de berichtgeving in de Nederlandse pers in september 2014 over het proces dat leidde tot de benoeming van Timmermans, komt naar voren dat hij niet de eerste keuze van de Nederlandse regering was. Wel spraken VVD en PvdA al tijdens de besprekingen over het regeerakkoord in

¹³ J. G. Neuger, 'Nominees for Juncker's European Commission: Who's Who' (10 september 2014), zie www.bloomberg.com/news/articles/2014-09-10/nominees-for-juncker-s-european-commission-who-s-who (geraadpleegd op 20 augustus 2015).

¹⁴ Frans Timmermans in *Brandpunt Profiel* van de KRO. Presentatie Eva Jinek, 29 oktober 2014.

¹⁵ P. Depla in: Mevius, 'Frans Timmermans – Open Flame profile of the Dutch foreign minister'.

2012 af dat de opvolger van Kroes als eurocommissaris van PvdA-huize zou zijn. De Nederlandse lobby richtte zich in eerste instantie op het verkrijgen van de portefeuille Economische en Monetaire Zaken voor Jeroen Dijsselbloem, de minister van Financiën en voorzitter van de Eurogroep. In die laatste functie genoot Dijsselbloem al enig aanzien in het buitenland, wat het gemakkelijker zou moeten maken om de zware portefeuille binnen te halen. Echter, de aanwijzing van Juncker als beoogd Commissievoorzitter in juli 2014 werkte niet in zijn voordeel. In januari 2014 was Dijsselbloem te gast in het televisieprogramma Knevel & Van den Brink, waarin hij werd ondervraagd over zijn eerste periode als voorzitter van de Eurogroep. De minister had Juncker opgevolgd als voorzitter en beschreef enkele veranderingen in de gang van zaken tijdens vergaderingen. Lunches met wijn en rookgerei werden verbannen uit de vergaderzaal, iets dat zijn voorganger als 'verstokt roker en drinker overigens' had nagelaten.¹⁶ De verwijzing naar het drinkgedrag van zijn voorganger werd Dijsselbloem niet in dank afgenomen. Juncker reageerde twee dagen later met een verklaring dat hij geen alcoholprobleem heeft.¹⁷ Met de benoeming van Juncker tot Commissievoorzitter leken de kansen van Dijsselbloem verkeken. Na overleg tussen premier Rutte en Juncker werd Timmermans als Nederlandse kandidaat naar voren geschoven. Op 10 september 2014 werd bekend dat Timmermans de nieuwe Nederlandse eurocommissaris zou worden. Daags erna werd hij door Juncker in Brussel ontvangen, waarna ook de aanduiding en portefeuille van Timmermans bekend werden gemaakt: *First Vice-President for Better Regulation, Inter-Institutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights*. De Nederlandse media, die voorheen kritisch waren geweest over de knulligheid waarmee de eerste top-kandidaat, Dijsselbloem, was gesneuveld, reageerden verheugd op de benoeming van Timmermans en het succes van de Nederlandse regering in dit schaakspel.¹⁸ Rutte noemde Timmermans de juiste man op de juiste plaats:

¹⁶ Jeroen Dijsselbloem in *Knevel & Van den Brink* van de EO. Presentatie Andries Knevel en Tijs van den Brink, 6 januari 2014.

¹⁷ J.-C. Juncker, 'Juncker: Ich habe kein Alkoholproblem', in: *L'essentiel*, 8 januari 2014, zie www.lessentiel.lu/de/news/luxemburg/story/30109450 (geraadpleegd op 20 augustus 2015).

¹⁸ 'Timmermans spil in Junckers winnende team', in: *Algemeen Dagblad*, 11 september 2014; 'Deze supercommissie moet Europa redden', in: *NRC Handelsblad*, 11 september 2014; 'Missie van Rutte geslaagd Timmermans gaat in Brussel doen wat Nederland wilde', in: *de Volkskrant*, 10 september 2014.

(Hij) is de aangewezen man om Europa van binnenuit te veranderen. Om scherp te bekijken welke taken echt in Brussel moeten gebeuren en welke bij de lidstaten thuishoren. Maar ook om de Europese samenwerking effectiever en Europa concurrerender te maken.¹⁹

Invulling van de functie²⁰

Algemeen takenpakket

De huidige Europese Commissie kent voor het eerst een ‘eerste vicevoorzitter’. De functie is onderdeel van de nieuwe hiërarchische lijnen en werkwijze van de Europese Commissie. Timmermans is de tweede man in de Commissie, na Juncker. Daarnaast beschikt hij over een eigen portefeuille. Zijn werkzaamheden zijn als volgt omschreven:

Mr Timmermans will work closely with the other Vice-Presidents, and all Commissioners will liaise closely with him when it concerns the implementation of the better regulation agenda. In addition, for initiatives requiring a decision by the Commission in their area of responsibility, he will guide the work of the Commissioner for Justice, Consumers and Gender Equality and the Commissioner for Migration and Home Affairs. (He will also oversee the Internal Audit Service (IAS)).²¹

Uit de *mission letter* die Juncker voor ieder van zijn commissarissen heeft geschreven, wordt de rol van rechterhand duidelijk. In de eerste plaats dient Timmermans te fungeren als een filter. Commissievoorstellen die onder zijn verantwoordelijkheid vallen – dit betreft ook voorstellen van andere commissarissen wier werk hij aanstuurt – zullen enkel met zijn

¹⁹ ‘Rutte: Timmermans is juiste man op juiste plaats’, in: *Elsevier*, 10 september 2014, zie www.elsevier.nl/Buitenland/achtergrond/2014/9/Rutte-Timmermans-is-juiste-man-op-juiste-plaats-1595790W/ (geraadpleegd op 20 oktober 2015).

²⁰ Deze beschrijving betreft de periode november 2014 – oktober 2015.

²¹ Europese Commissie, ‘The Juncker Commission; a strong and experienced team standing for change’, 10 september 2014, zie europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm.

goedkeuring door Juncker op de agenda worden geplaatst.²² Als rechterhand vertegenwoordigt Timmermans de Commissie in de Raad van Algemene Zaken en stuurt hij de deelname van de Commissie in de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken aan. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de relatie van de Commissie met het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Ombudsman. Als eerste vicevoorzitter van de Commissie is hij voorzitter van de *Audit Progress Committee* (APC). Om deze taak te kunnen vervullen rapporteert de IAS direct aan hem. Timmermans wordt in zijn functie bijgestaan door het Algemeen Secretariaat van de Commissie. Hij kan, uit hoofde van zijn functie, eveneens gebruik maken van elke dienst in de Commissie wier activiteiten relevant zijn voor de vervulling van de eigen portefeuille, zij het in overleg met de verantwoordelijke lijn-Commissaris. Ook de betrekkingen met en tussen de andere instituties (Europees Parlement, Europese Raad, nationale parlementen) vallen onder de verantwoordelijkheid van Timmermans.²³

Als eerste vicevoorzitter staat Timmermans hiërarchisch formeel op gelijke hoogte met Federica Mogherini, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HVBV) en tevens vicevoorzitter van de Commissie. De omschrijving van zijn portefeuille geeft Timmermans echter ruimte om meer op de voorgrond te treden, zoals in 2015 op het dossier van de vluchtelingencrisis al duidelijk is geworden. Dit heeft met name te maken met zijn verantwoordelijkheid voor de inter-institutionele verhoudingen en de *Rule of Law* en de *Charter of Fundamental Rights* in zijn takenpakket. Functionerend als rechterhand van Juncker werd Timmermans al in februari 2015 door *The Economist* getypeerd als:

(In fact) he has been more of a sponge, soaking up difficult issues as they arise, from sustainable development to a controversial article in a transatlantic trade deal.²⁴

²² Europese Commissie, 'Questions and Answers: The Juncker Commission', 10 september 2014, zie europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-523_en.htm.

²³ J.-C. Juncker, *Mission Letter* (Brussel, 1 november 2014), zie ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/timmermans_en.pdf (geraadpleegd op 17 augustus 2015).

²⁴ 'When less is more', in: *The Economist*, 14 februari 2015, zie www.economist.com/node/21643199/print (geraadpleegd op 27 augustus 2015).

De nieuwe rolverdeling binnen de Commissie kan wel leiden tot onduidelijkheden met betrekking tot het doen van voorstellen. Binnen een Directoraat-Generaal dat onder de verantwoordelijkheid van Timmermans staat, kunnen ambtenaren zich afvragen wie de leidinggevende is. Stuurmen eerst een initiatiefvoorstel naar de eigen lijn-Commissaris, of direct ter beoordeling aan Timmermans? In de *mission letter* wordt duidelijk gesteld dat de Commissie als één team moet werken en dat er geen tweederangs commissarissen zijn.²⁵ De praktijk zal moeten uitwijzen of dit haalbaar is.

Better Regulation & Inter-Institutional Relations

In december 2014 presenteerde Juncker het werkprogramma van zijn Commissie. Wat vooral de Engelstalige media opviel was de aandacht voor de vermindering van regels en bureaucratie; dat wil zeggen de zogeheten ‘dereguleringsagenda’ van Timmermans.²⁶ ‘To be bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things’ – dat was de kern van deze agenda.²⁷ Hoe aan deze bestuurlijke slogan in de praktijk door Timmermans invulling gegeven wordt en hoe en door wie bepaald wordt wat belangrijke en minder belangrijke zaken zijn, is een interessant politiek vraagstuk. Hieronder beschrijven we de initiatieven die hiertoe in gang zijn gezet. Het is evenwel te vroeg om de daadwerkelijke inhoud en de mate van succes van deze ambitie te kunnen taxeren. De prioriteit die de Commissie-Juncker lijkt te geven aan het verminderen van bureaucratie en het ontwikkelen van een nieuwe methode voor regulering, wordt door de Franse en Duitse media niet per definitie gezien als een poging tegemoet te komen aan de kritiek van de Britse premier David

²⁵ Juncker, *Mission Letter*.

²⁶ ‘Frans Timmermans promises to slash EU red tape’, in: *Financial Times*, 7 oktober 2014, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!?&_suid=1443354988036042476021219044924 (geraadpleegd op 3 september 2015); ‘REFILE: Dutchman to target EU red tape in gesture to Britain’, 7 oktober 2014, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!?&_suid=144335520740203424807002302259 (geraadpleegd op 3 september 2015); ‘When in doubt, Call Frans: How Europe Seeks to Avoid Absurd Laws’, in: *Wall Street Journal*, 15 mei 2015, zie blogs.wsj.com/brussels/2015/05/15/when-in-doubt-call-frans-how-europe-seeks-to-avoid-absurd-laws/ (geraadpleegd op 3 september 2015).

²⁷ Juncker, *Mission Letter*.

Cameron op de EU.²⁸ Timmermans stelt zelf over dit deel van zijn beleid dat het niet gaat om deregulering, maar om het veranderen van de wetgevende processen.

Commission and parliament have the responsibility to understand that legislation is not the answer to every problem and that there are problems that we need to tackle that we can tackle without creating new legislation.²⁹

Aan het werkprogramma van de Commissie is een bijlage toegevoegd; de zogeheten *kill-list*. Deze beschrijft die wetgevingsvoorstellen die reeds waren ingediend, maar die de nieuwe Commissie wil intrekken. Daarnaast werd aangekondigd hoeveel en welke nieuwe beleidsvoorstellen de Commissie (lees: Timmermans) in het eerste jaar na haar aantreden zou doen. In tegenstelling tot het jaarlijks gemiddelde van 130 voorstellen onder de Commissie-Barroso heeft Timmermans slechts 23 voorstellen voorgedragen namens de gehele Commissie. Dit betekent dat niet elke commissaris een voorstel onder zijn of haar hoede heeft. Opvallend was dat het merendeel van de voorstellen op de *kill-list* betrekking had op het Circulaire Economie-pakket. De ministers van de lidstaten op het gebied van milieu gaven in groten getale te kennen dat zij tegenstander waren van het intrekken van deze voorstellen.³⁰ Weerstand was er ook bij milieubelangengroepen, europarlementariërs en metaalrecycling-allianties. Daarnaast had Timmermans het advies van commissaris Karmenu Vella

²⁸ AFP, 'La Commission européenne veut légiférer moins et plus efficacement', 19 mei 2015, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#./!/?&_suid=144335236968106544760554097593 (geraadpleegd op 25 september 2015); 'Evitons le Brexit', in: *Le Monde*, 27 mei 2015, zie www.lemonde.fr/idees/article/2015/05/27/evitons-le-brexit_4641532_3232.html (geraadpleegd op 20 september 2015); 'Der Gejagte', in: *Die Zeit*, 13 mei 2015, zie www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/grossbritannien-brexit-eu-austritt-reform (geraadpleegd op 25 september 2015).

²⁹ 'Timmermans interview; the annotated transcript', in: *Financial Times*.

³⁰ *EurActiv* (17 december 2014). 'Ministers Unanimous Against Ditching of Circular Economy', zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#./!/?&_suid=1443372488828045520005910657346 (geraadpleegd op 20 september 2015).

van Milieu in de wind geslagen.³¹ Het Europees Parlement heeft echter wel met ruime meerderheid een resolutie aangenomen waarin wordt aangedrongen op het indienen van een voorstel over de Circulaire Economie.³² Timmermans kondigde naar aanleiding van de kritiek aan terug te komen met meer ambitieuze plannen op dit terrein. Een eerste aanzet hiertoe lijkt te zijn gegeven het werkprogramma van de Commissie van 2016, dat werd gepresenteerd in oktober 2015.³³ Gezien de substantiële oppositie zal dit thema zeker nog terugkomen op de agenda van Timmermans.

Op 19 mei 2015 herlanceerde Timmermans het zogeheten REFIT-programma (Regulatory Fitness and Performance). Het programma bestond al langer, maar kreeg een prominenter rol onder de Commissie-Juncker.³⁴ REFIT biedt een platform voor experts uit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, de sociale partners, het Europees Econo-

³¹ C. de Marcilly en M. Touillon, 'Better Regulation: Expertise over Politics?', in: *EurActiv*, 4 augustus 2015, zie www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/better-regulation-expertise-over-politics-316765; European Voice, 'Timmermans Needs a Deeper Shade of Green', 18 december 2014, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!!?&_suid=144337296042206385402490850538 (geraadpleegd op 26 september 2015); 'Eurometaux asks European Commission not to drop "circular economy package" recycling reforms', in: *Metal Bulletin Daily*, 2 december 2014, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!!?&_suid=144337296042206385402490850538 (geraadpleegd op 20 september 2015); 'EU Air Quality and Recycling Goals Face Axe', in: *The Guardian*, 12 december 2014, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!!?&_suid=144337296042206385402490850538 (geraadpleegd op 20 september 2015); 'Brussels Plans to Scrap Environmental Proposals', in: *Wall Street Journal*, 15 december 2014, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!!?&_suid=144337296042206385402490850538 (geraadpleegd op 26 september 2015).

³² 'Circular Economy: Parliament makes itself forum for paradigm shift to respond to resource scarcity', in: *Agence Europe*, 10 juli 2015, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.!!?&_suid=144337388562004144860573578626 (geraadpleegd op 20 september 2015).

³³ 'EU-commissie gaat opnieuw regels doorlichten', in: *SC*, 28 oktober 2015, zie www.sconline.nl/nieuws/eu-commissie-gaat-opnieuw-regels-doorlichten?utm_source=TripolisDialogue&utm_medium=email&utm_term=G758zVJGcBR7_jvtoAjnoQ&utm_content=Nieuwsbrief%62oSC&utm_campaign=scmail201251028.

³⁴ Europese Commissie, 'More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work', 23 september 2015, zie europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm.

misch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van elk van de 28 lidstaten om bestaande regelgeving te beoordelen.³⁵ Daarbij wordt gekeken of deze regelgeving nog van toepassing is, of zij niet nodeloos ingewikkeld is en of de baten en lasten ervan voldoende tegen elkaar opwegen.³⁶

Concreet opereert Timmermans' REFIT-programma als volgt. In de eerste plaats worden de oorzaken van ondoelmatigheid en onnodige lasten onderzocht. Vervolgens wordt er op een kwantitatieve manier naar de regelgeving gekeken: ramingen van potentiële voordelen en kostenbesparingen worden voor elk beleidsinstrument in kaart gebracht. Ook nadat een beleidsinstrument is aangenomen, moet gemonitord worden of het inderdaad de verwachte effecten heeft en of de lasten vooraf goed zijn ingeschat. Ten derde moet het REFIT-platform dienen als bron voor aanbevelingen voor EU-wetgeving. Ten slotte dient REFIT te zorgen voor een verbetering van de politieke dialoog van de Commissie met de andere EU-instellingen, zowel voor als na de vaststelling van het werkprogramma.³⁷

De regeringen van veel lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben positief gereageerd op deze voornemens. Echter van de zijde van de vakbonden en milieuorganisaties is er zorg en kritiek te horen, wat te maken kan hebben met de aard van dit onderdeel van Timmermans' portefeuille. In de communicatie over zijn plannen moet hij zijn best doen om te benadrukken dat de agenda gaat over *better regulation* en niet over *deregulation*, omdat dat laatste bij verschillende partijen zorgen oproept dat het verminderen van regels ten koste zal gaan van de bescherming van het milieu en van werknemers.³⁸ Desalniettemin lijkt de

³⁵ Ibidem.

³⁶ Europese Commissie, 'A New Start: The 2015 Work Programme, n.d., zie ec.europa.eu/priorities/work-programme/index_en.htm.

³⁷ Europese Commissie, 'More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work'.

³⁸ 'EU-Kommission stellt alle Gesetze auf der Prüfstand', in: *Die Welt*, 10 mei 2015, zie www.welt.de/wirtschaft/article140723448/EU-Kommission-stellt-alle-Gesetze-auf-den-Pruefstand.html (geraadpleegd op 22 september 2015); 'The European Commission moves to Cut Red Tape by Overhauling Rule-making Procedure', in: *The Independent*, 19 mei 2015, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#.?!?&_suid=144336404685500056558779906481504 (geraadpleegd op 20 september 2015); 'Deregulierung in der EU', in: *Deutsche Naturschutzring*, 6 mei 2015, zie www.eu-koordination.de/umweltnews/news/politik-recht/3150-deregulierung-in-der-eu-dnr-steckbrief-aktualisiert (geraadpleegd op 20

aanduiding van kill-list toch sterk te duiden op deregulering als primaire taak.

Naast het REFIT-programma heeft Timmermans het idee gelanceerd om gebruik te maken van ad-hoc panels voor het beoordelen van nieuwe voorstellen voor wetgeving. Dit houdt in dat elke EU-instelling voor elk voorstel een evaluatie kan laten uitvoeren door een panel van drie deskundigen, waarvan er één door elke instelling wordt gekozen, en die onafhankelijk daarvan te werk gaan. Het deskundigenpanel dient wel rekening te houden met bestaande effectbeoordelingen. De evaluatie moet openbaar gemaakt worden en wordt zo meegewogen in het wetgevingsproces.³⁹ Deze manier van het meewegen van deskundigenadviezen past in het gedepolitiseerde EU-besluitvormingsproces en draagt daarmee niet bij aan het democratischer maken van 'Europa'.⁴⁰ Tegenstanders van dit initiatief zien hierin een onwelkome overwinning van expertise op democratische input. Zij zijn van mening dat hiermee het wetgevingsproces alleen maar minder transparant wordt en vooral in het voordeel van de Europese Commissie werkt. Na de presentatie van deze plannen op 19 mei 2015 was de kritiek niet van de lucht: Timmermans' *Better Regulation*-plannen werden gedeeld in een twitter bericht:

#BetterRegulation is a huge power grab... Commission takes away power from Parliament & Council.⁴¹

Timmermans stelde in zijn verweer dat de ad-hoc panels niets afdoen aan de formele beslissingsbevoegdheid van de instellingen, maar dit heeft 62

september 2015); D. Sienkiewicz, 'Frans Timmermans European Commissioner for Better Regulation, Inter Institutional Relations, The Rule of Law and Charter of Fundamental Rights', in: *European Public Health Alliance*, 5 november 2014, zie epha.org/a/6171 (geraadpleegd op 3 september 2015).

³⁹ Europese Commissie, 'More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work'.

⁴⁰ 'Vella told Timmermans not to axe Circular Economy package', in: *EurActiv*, 28 april 2015, zie global-factiva-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/ha/default.aspx#./!p&_suid=144337361885007297174986451864.

⁴¹ Twitterbericht van Friends of the Earth, 19 mei 2015, zie twitter.com/foeeurope/status/600683199510016000.

NGO's niet gerustgesteld: zij hebben zich verenigd in een eigen waakhond-organisatie voor 'better regulation'.⁴²

Het derde deel van Timmermans' *Better Regulation*-aanpak betreft ex-ante-evaluaties. Vanaf 2006 bestond er een zogeheten 'Assessment Board' voor nieuwe beleidsvoorstellen, bestaande uit vier Commissie-ambtenaren. Zij beoordeelden de Commissievoorstellen op administratieve en economische lasten. Timmermans heeft deze raad omgedoopt tot 'Regulatory Scrutiny Board' en de samenstelling aangepast: naast de vier Commissieambtenaren komen de drie andere leden van buiten de Commissie. Zodoende is er iets meer openheid, maar blijven 'de slagers die hun eigen vlees keuren' wel in de meerderheid. Daarnaast is het toetsingskader uitgebreid, zodat ook sociale en milieutechnische kosten worden beoordeeld.⁴³

Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights

Het tweede deel van de portefeuille van Timmermans betreft *Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights*. Op 12 februari 2015 gaf hij hierover zijn eerste speech, waarin hij het belang van artikel 7 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU) benadrukte. Dit artikel gaat over de mogelijkheid om een lidstaat aan te pakken als deze bepalingen van het verdrag overtreedt. Timmermans gaf verder aan dat hij, indien nodig, niet zou schuwen om het *EU Rule of Law Framework* (ingesteld door de Commissie-Barroso II) toe te passen. Dit raamwerk beschrijft in detail hoe lidstaten die in gebreke blijven, gesanctioneerd kunnen worden.⁴⁴ Dit werd actueel toen premier Viktor Orbán van Hongarije te kennen gaf de

⁴² 'EU to Shed Light on Law-Making "Kitchen"', in: *EUobserver*, 19 mei 2015, zie euobserver.com/institutional/128760 (geraadpleegd op 10 september 2015); Better Regulation Watchdog, 'Making Better Regulation – Better for all', n.d., zie www.betterregwatch.eu/ (geraadpleegd op 27 september 2015).

⁴³ 'Muslim Anti-Semitism puts pressure on West', in: *EurActiv*, 27 januari 2015, zie www.euractiv.com/sections/global-europe/muslim-anti-semitism-puts-pressure-west-311593; Europese Commissie, 'More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work'.

⁴⁴ F. Timmermans, 'EU Framework for Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights' (Straatsburg, 12 februari 2015), zie europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4402_en.htm.

doodstraf opnieuw te willen invoeren.⁴⁵ De doodstraf is in strijd met artikel 2 van het VEU. Timmermans liet in het Europees Parlement weten dat hij het raamwerk zeker zou toepassen indien Hongarije inderdaad concrete plannen voor de herinvoering van de doodstraf zou presenteren.⁴⁶ Tot op heden zijn hiertoe geen acties ondernomen.

Een innovatie van Timmermans op het gebied van de rechtsstaat is het instellen van een jaarlijks colloquium over grondrechten.⁴⁷ Het eerste vond plaats in oktober 2015, met als thema antisemitisme en moslimhaat. Aan het colloquium werd deelgenomen door nationale ministers, vertegenwoordigers van NGO's en internationale instituties, leden van het Europees Parlement, academici en filosofen. Doel is een betere bescherming van de grondrechten door meer samenwerking en politieke betrokkenheid.⁴⁸

Gedurende het eerste jaar van Timmermans als commissaris werd de *Rule of Law*-portefeuille met name gedomineerd door het buitenlands beleid, in het bijzonder het vluchtelingenvraagstuk.⁴⁹ Timmermans is niet de enige die formele verantwoordelijkheid heeft op het gebied van de *Rule of Law*: vanwege hun portefeuille dragen Mogherini als HVBV, Dimitris Avramopoulos als commissaris voor Migratie en Binnenlandse Aangelegenheden, en Věra Jourová als de commissaris voor Justitie medeverantwoordelijkheid. Toch treedt Timmermans het meest op de voorgrond en is hij hét gezicht van de Commissie geworden op dit dossier.

⁴⁵ 'President Hongarije overweegt herinvoering doodstraf', in: *BNR*, 30 april 2015, zie www.bnr.nl/nieuws/politiek/371588-1504/president-hongarije-overweegt-herinvoering-doodstraf (geraadpleegd op 12 september 2015).

⁴⁶ F. Timmermans, 'European Parliament Plenary – Commission statement on the situation in Hungary First Vice-President Timmermans Strasbourg (Straatsburg, 19 mei 2015)', zie europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5010_en.htm.

⁴⁷ Timmermans, 'EU Framework for Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights'.

⁴⁸ Europese Commissie, 'Statement by First Vice-President Timmermans, High-Representative/Vice-President Mogherini and Commissioners Mimica, Avramopoulos, Thyssen, Stylianides and Jourová on the occasion of International Women's Day', 8 maart 2015, zie europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4573_en.htm.

⁴⁹ Het jaar 2015 kenmerkte zich door een grote toestroom van vluchtelingen. Niet enkel de beruchte route via de Middellandse Zee werd vaker gebruikt, ook de Balkan-route zag een substantiële toename van vluchtelingen. Dit laatste kwam met name door de toestroom van Syrische vluchtelingen.

In zijn optredens op dit terrein benadrukt Timmermans met name de verantwoordelijkheid van lidstaten om vluchtelingen op te vangen en de onderlinge Europese solidariteit die daarbij concrete invulling gegeven moet worden. Op 23 september werd bekendgemaakt dat de Commissie, onder leiding van Timmermans, veertig inbreukprocedures tegen lidstaten was gestart op het gebied van het Europees Asiel Systeem.⁵⁰ Hiermee maakte Timmermans zijn belofte aan het Europees Parlement waar om lidstaten aan hun verantwoordelijkheden te houden.⁵¹ Ook hier is de voortrekkersrol van Timmermans opvallend. In alle officiële communicatie van de Commissie in 2015 waarbij hij betrokken is, staat zijn naam als eerste vermeld, ook bij zaken waarbij een andere commissaris eerder als hoofdverantwoordelijke gezien kan worden. Op deze manier wordt zijn zwaarwegende rol als eerste vicevoorzitter duidelijk. Toch is het opmerkelijk dat ook bij gezamenlijke communicatie met Mogherini, de naam van Timmermans als eerste prijkt.⁵² Hieruit blijkt dat de Nederlander, meer dan de Italiaanse, de rechterhand van Juncker is.

Ten slotte

Een jaar na het aantreden van de Commissie-Juncker in november 2014 is het moeilijk om al werkelijk de balans op te maken ten aanzien van het functioneren van Frans Timmermans. Het bovenstaande overzicht laat evenwel een aantal voorlopige conclusies toe.

Aansluitend bij zijn achtergrond komt Timmermans naar voren als een gedreven sociaaldemocraat bij wie het internationale perspectief een

⁵⁰ Europese Commissie, 'Tolerance and respect: preventing and combating anti-semitic and anti-Muslim hatred in Europe', 18 september 2015, zie ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/index_en.htm.

⁵¹ Timmermans, 'EU Framework for Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights'.

⁵² Europese Commissie, 'REFIT – Commissie maakt EU-wetgeving lichter, eenvoudiger en goedkoper', 11 september 2015, zie ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_nl.htm; Europese Commissie, 'Joint Statement ahead of World Refugee Day on 20 June', 19 juni 2015, zie europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5229_en.htm; Europese Commissie, 'Agenda voor betere regelgeving: vragen en antwoorden', 19 mei 2015, zie europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_nl.htm; 'EU Commission First VP Timmermans, HR/VP Mogherini and Migration and Home Affairs Commissioner Avramopoulos urge concrete action following recent incident in the Mediterranean', in: *European Union Delegation to the United Nations*, 6 augustus 2015, zie eu-un.europa.eu/articles/en/article_16728_en.htm.

belangrijke rol speelt. Zijn professionele loopbaan voorafgaand aan de functie van eurocommissaris verliep niet lineair: een in eerste instantie ambtelijk-diplomatieke carrière leidde tot een succesvolle politieke loopbaan waarin Timmermans zich liet zien als Europeaan in hart en nieren. Die politieke carrière dreigde te stagneren na zijn staatssecretariaat, maar kreeg in 2012 opnieuw een impuls toen hij minister van Buitenlandse Zaken werd. Die post bracht hem naar de Europese Commissie, zij het niet als eerste keus van de Nederlandse regering.

Na de bekendmaking van zijn benoeming werd al gauw duidelijk dat Timmermans een belangrijke positie binnen het Europese politiek-bestuurlijk systeem zou gaan vervullen. De nieuw gecreëerde functie van eerste vicevoorzitter, het persoonlijk vertrouwen van Juncker, zijn brede takenpakket en de formulering van zijn verantwoordelijkheden die bijzonder rekbaar bleek te zijn, geven Timmermans de gelegenheid om zeer prominent aanwezig te zijn. Dit wordt onder andere geïllustreerd met de concessies die hij kon doen aan Turkije bij het zoeken naar oplossingen voor de vluchtelingen crisis. Timmermans schrok er niet voor terug om de deur tot toetreding op een kier te zetten.⁵³

Het *better regulation*-onderdeel van zijn portefeuille, dat in essentie een dereguleringsopdracht inhoudt, staat op enigszins gespannen voet met Timmermans' sociaaldemocratische waarden en dreigt hem in conflict te brengen met maatschappelijke groepen waarmee hij als sociaaldemocraat juist verwantschap heeft: werknemers- en milieuorganisaties. De *rule-of-law*-component van zijn portefeuille daarentegen geeft hem de kans om 'rode' waarden als solidariteit en inclusiviteit duidelijk naar voren te brengen in het debat en in het beleid.

Al met al is gedurende het eerste jaar gebleken dat Timmermans de omstandigheden die hem kansen boden om een vooraanstaande rol binnen en buiten de Commissie te spelen, met beide handen heeft aangepakt. 'Nieuwe bezems vegen schoon', wordt weleens over nieuwe leiders gezegd. Timmermans is zeker voortvarend te werk gegaan. Als een spons

⁵³ 'In migratiecrisis lijkt EU toe te geven aan eisen Erdogan', in: *Elsevier*, 15 oktober 2015, zie www.elsevier.nl/Buitenland/achtergrond/2015/10/In-migratiecrisis-likt-EU-toe-te-given-aan-eisen-van-Erdogan-2703207W/; 'Akkoord Turkije en EU 'grote stap voorwaarts'', in: *de Volkskrant*, 16 oktober 2015, zie www.volkskrant.nl/buitenland/akkoord-turkije-en-eu-grote-stap-voorwaarts~a4164073/.

heeft hij moeilijke beleidsonderwerpen als vanzelfsprekend opgezogen, zo stelde *The Economist* treffend. Daarin kan mogelijk ook een gevaar schuilen. Grondig te werk gaan en de portefeuille oprekken kan het teamwerk van deze Commissie alsmede de band met de ambtenaren onder druk zetten. Het gezegde 'nieuwe bezems vegen schoon' kent soms een addendum, namelijk: oude bezems kennen alle hoeken en gaten. De komende jaren zullen uitwijzen wat het overheersende beeld van zijn commissariaat zal zijn. Heldere aanwezigheid en sterke communicatie zijn daarbij niet voldoende, zij zullen ondersteund moeten worden met zichtbare beleidsresultaten.

Donald Tusk: van schoorsteenveger tot ‘President van Europa’

Jan Werts¹

Donald Tusk is geworteld in Sopot nabij de oude Hanzestad Gdańsk (Danzig), dat tot 1918 in het Duitse Rijk lag. Hij is op 22 april 1957 geboren in deze multiculturele internationale stad. ‘Vlak bij mijn huis lagen kerkhoven voor moslims, joden, Duitsers, Polen en orthodox christenen’, herinnert Tusk zich.² Tot op de dag van vandaag woont Tusk in Sopot. Tusk is een Kasjoeb, een kleine rooms-katholieke Slavische minderheid in Polen met een eigen taal die Gdańsk als hoofdstad ziet. Grootvader Józef Tusk kreeg met de inlijving van Gdańsk in 1939 automatisch de Duitse nationaliteit. Tusks andere opa, Franz Dawidowski, trouwde de Duitse Anna Liebke. Beide grootvaders werkten bij het spoor. Na de oorlog werden de ouders van Tusk in hun woonkazerne gezien als halve Duitsers.³ Dit artikel schetst de rol van Donald Tusk sinds zijn aantreden op 1 december 2014 als voorzitter van de Europese Raad, zijn positie, taken, ambities, problemen en functioneren. Hoe komt een Pool op de hoogste post in de Europese Unie? Wie is Tusk eigenlijk? Wat beoogt hij met Europa? Dat laatste geeft inzicht in wat wij van hem mogen verwachten. Ten slotte volgt een prognose van hoe Tusk gaat opereren, ook vergeleken met zijn eminente voorganger Herman Van Rompuy, inmiddels bij Koninklijk Besluit Herman Achille graaf van Rompuy.⁴

¹ De auteur dankt Malgorzata Bos-Karczewska, hoofdredacteur van de website Polonia.nl, voor haar advies.

² ‘Lunch with the FT: Donald Tusk’, in: *Financial Times*, 28 november 2015.

³ Veel materiaal voor dit artikel is gebaseerd op de ruim zestig analyses van de auteur van de activiteiten van de Europese Raad sinds 2009, zie www.montesquieu-instituut.nl. Een belangrijke bron was verder E. Overbeek, *Eurotopper Tusk. Het nieuwe Polen in Europa* (Schoorl, 2014). Daarnaast wil ik hierbij mevr. Rita Tuominen van de Central Library of the Council EU bedanken voor haar uitmuntende advies.

⁴ Van Rompuy is in juli 2015 door de Belgische koning Filip benoemd tot graaf. Dit betekent dat zijn naam voortaan als ‘van Rompuy’ wordt geschreven, dus ‘van’ met kleine letter. In dit artikel is gekozen voor de schrijfwijze Van Rompuy, aange-

‘In Brussel gaat een en ander veranderen. Maar de Duitse bondskanselier Angela Merkel blijft Europa regeren, voortaan met Tusk als stadhouder. Merkels partijgenoot Donald Tusk wordt voorzitter van de Europese Raad. Een andere Duits sprekende christendemocraat, Jean-Claude Juncker, wordt voorzitter van de Europese Commissie’, zo luidde de conclusie van de auteur van dit hoofdstuk nadat op 30 augustus 2014 de banencarroussel stopte. Kort tevoren waren er Europese verkiezingen geweest, en trad een nieuwe Europese Commissie aan.

Taken en problemen van de voorzitter van de Europese Raad

Het Verdrag van Lissabon (artikel 15) legt de voorzitter van de Europese Raad vijf taken op:⁵

- de vergaderingen van de Europese Raad leiden en het goed functioneren daarvan bevorderen;
- met de voorzitter van de Europese Commissie zorgen voor een goede voorbereiding van het beraad en de continuïteit van de Europese Raad;
- de samenhang en consensus binnen de Europese Raad bevorderen;
- na iedere bijeenkomst van de Europese Raad verslag uitbrengen aan het Europees Parlement;
- wereldwijd op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders de EU vertegenwoordigen. Dit houdt in dat de voorzitter wekelijks op pad is, dan wel regeringsleiders uit landen dichtbij of ver weg ontvangt.

Als voorzitter van de Europese Raad is Tusk de spil waarom het hoogste politieke beraad in de EU draait, terwijl de initiërende en de uitvoerende macht bij Commissievoorzitter Juncker ligt. Tusk en zijn kabinet onderhouden intensief contact met de Commissie en met de Raad van Ministers. Dat laatste loopt mede via het COREPER, het gremium van de ambassadeurs van de EU-lidstaten in Brussel. Ook bezoekt de voorzitter de 28 hoofdsteden minimaal jaarlijks.

zien hij hierin vrijwel steeds voorkomt als voorzitter van de Europese Raad, dus in de jaren voorafgaand aan zijn benoeming.

⁵ Nederland, Duitsland en nog enkele andere landen hanteren in lijn met hun EU-verdragstekst de term voorzitter; de meeste landen echter spreken om dezelfde reden van president.

De Europese Raad vergadert tegenwoordig soms wel tien keer per jaar, altijd in Brussel. Volgens het Verdrag van Lissabon heeft hij als taak 'de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie' te geven en bovendien 'de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten' vast te stellen (artikel 15.1). Daarnaast kent de Europese Raad nog specifieke taken, zoals het vaststellen van de strategische belangen en doelstellingen van de Unie; de uitwerking van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid; van het justitiebeleid (zoals het verblijfsrecht); van het economisch beleid en het bevorderen van de werkgelegenheid. De Europese Raad beslist over de toelating van nieuwe landen tot de EU. Verder stelt de Raad aan het Europees Parlement de kandidaat-Commissievoorzitter voor. De Europese Raad is ook scheidsrechter als de 'gewone' Raad van Ministers is vastgelopen op een gevoelige kwestie. Soms functioneert de Europese Raad als 'constituante', dus als grondwetgevende vergadering.⁶ Ten slotte herzien de staatshoofden en regeringsleiders van tijd tot tijd de Europese verdragen. Dit takenpakket is zó ruim bemeten, dat de Europese Raad zich met werkelijk álles kan bemoeien en daarbij besluitvormend optreedt.

De vaste voorzitter van de Europese Raad komt voort uit het Verdrag van Lissabon. Tusk is de opvolger van Herman Van Rompuy (2009-2014). Zijn termijn duurt tweeënhalf jaar en loopt af op 1 juni 2017 (waarna die nog een keer verlengd kan worden). De voorzitter is geen prestigieuze 'President van Europa' met een paleis, maar een *chairman*, een verbindende figuur die naar consensus zoekt. 'Vertrouwen verkrijgen' als *confidence builder* was volgens Van Rompuy zijn sleutel tot succes.⁷ Zijn positie blijkt mede hieruit dat hij niet met een voorzittershamer zwaaide, maar met een beleefd belletje.

Lid van de Europese Raad zijn de hoogste politieke leiders van de EU-landen, plus de Commissievoorzitter en uiteraard de voorzitter zelf (beiden hebben geen stemrecht).⁸ Het gaat om een gezelschap van ambitieuze, zelfbewuste personen die zich niet eenvoudig laten sturen. De Euro-

⁶ K. Lenaerts en P. van Nuffel, *Europees Recht* (Leuven/Antwerpen, 2011), 339-340.

⁷ P. de Schoutheete, 'Le Conseil européen après van Rompuy', in: *Notre Europe*, 20 april 2015, 1-7, 5.

⁸ Frankrijk, Cyprus, Litouwen en Roemenië sturen hun president; Duitsland en Oostenrijk hun bondskanselier. De andere landen zijn vertegenwoordigd door hun minister-president.

pese Raad besluit meestal bij consensus. Met 28 partijen rond de tafel, alle met hun eigen belangen en prioriteiten, is dat geen simpele zaak. Alleen een tactvol voorzitter, die is ingewijd in de problematiek van Europa en kan luisteren, uitleggen, overtuigen en desnoods met stroop smeren, opereert met succes. Alles verloopt via voortdurend contact met de 28 politieke leiders plus de Commissievoorzitter. Dit tegen een achtergrond waarbij de Duitse kanselier en de Franse president vaak de koers uitzetten. Belangrijk is dat iedere top opdrachten geeft (vaak met een deadline) aan de 'gewone' Raad van Ministers, aan de Europese Commissie, soms zelfs aan het Europees Parlement en de lidstaten. Alvorens een voorstel te lanceren, vraagt de Commissie vaak de opinie van de Europese Raad.⁹

Tusk, tevoren als minister-president van Polen zeven jaar lid van de Europese Raad, beseft dat zijn actieradius enorm is maar zijn beslissingsruimte beperkt. 'Als premier kon ik knopen doorhakken. Als voorzitter beoefen ik politieke dienstverlening, de leiders beslissen. Dat is soms wennen'.¹⁰

De activiteiten en de zichtbaarheid van de voorzitter hangen samen met de dingen van de dag. Sinds de eerste vergadering in 1975 heeft de Europese Raad zich bezig gehouden met de crises en ernstige meningsverschillen waarmee de Unie regelmatig te maken kreeg. Veertig jaar Europese Raad leren dat alleen de staatshoofden en regeringsleiders over het gezag beschikken om zulke problemen te lijf te gaan. 'Dank zij de euro-crisis kon ik mijn functie sterker invullen', zei Van Rompuy terugkijkend op zijn mandaat. Intussen is de Economische en Monetaire Unie (EMU) flink versterkt. 'Zoiets lukt pas als de politieke leiders met de rug tegen de muur staan en met het mes op de keel. Zo zal het bij het vluchtelingen-vraagstuk weer gaan', voorspelt hij.¹¹

Hoe verliep de benoeming van Tusk?

Het was kanselier Merckels idee om Tusk als opvolger van Van Rompuy te kiezen. Een 'dream ticket', voorspelde de Britse denktank *Open Europe* al op 16 juli 2014: Tusk voorzitter en de Italiaanse Federica Mogherini de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. 'Een jonge vrouw uit het zuiden plus een ervaren toppoliticus uit het

⁹ J. Werts, *The European Council* (Londen, 2008). Voor de verhouding tussen de Europese Raad en de andere Europese instellingen zie 45-60.

¹⁰ *NRC Handelsblad*, 9 juli 2015.

¹¹ *De Morgen*, 2 oktober 2015.

oosten samen aan de leiding. Dat komt “Mutti” (koosnaam kanselier Merkel) goed uit’. Als Pools premier gaf Tusk (met Merkel) in de Europese Raad richting aan het debat over het conflict tussen Rusland en Oekraïne. Zijn ruime ervaring in Moskou en Kiev zag *Open Europe* als extra plussen. Zes weken later, nadat andere kandidaten waren afgefallen, was het inderdaad zover.

Toch kwam Tusk verrassend als kandidaat bovendrijven. Aanvankelijk werd de Deense sociaaldemocratische minister-president Helle Thorning-Schmidt vaak genoemd. Zij had zelfs een ‘sollicitatiegesprek’ met kanselier Merkel. De Deense viel echter af nadat de Italiaanse regering erop stond haar sociaaldemocratische minister van Buitenlandse Zaken, Federica Mogherini, als Hoge Vertegenwoordiger en vicevoorzitter van de Europese Commissie te benoemen. Dan nog een andere sociaaldemocraat als voorzitter van de Europese Raad was moeilijk. Toen Merkel vervolgens liet blijken Tusk een prima kandidaat te vinden, groeide de steun voor hem. Tusk is lid van Burgerplatform, dat is aangesloten bij de christendemocratisch geïntereerde Europese Volkspartij (EVP).

Op voorstel van Van Rompuy werd Tusk in de vergadering van 30 augustus 2014 tegelijk met Mogherini unaniem door de Europese Raad benoemd. ‘Het is toch fantastisch dat een Pool straks de Europese Raad voorziet? Dertig jaar geleden dachten we nog dat Polen voor eeuwig tot de invloedssfeer van de Sovjet-Unie zou behoren. Een Europese president uit Polen, een Duitse bondskanselier uit de DDR: er wordt vaak gepraat over de Amerikaanse Droom, maar de Europese Droom moet daar toch niet voor onderdoen?’, aldus Van Rompuy.¹²

Waarom juist Tusk?

Zodra op 30 augustus 2014 de benoeming rond was, stak de Duitse kanselier de loftrompet over Tusk. ‘Een gepassioneerde Europeaan die weet hoe te overtuigen.’ Van zijn kant beloofde Tusk ‘zijn best te doen opdat Polen zo spoedig mogelijk de euro zal invoeren’ – op dat moment een wat merkwaardige belofte. De gelijkenis tussen Merkel en Tusk is overigens opmerkelijk. ‘Beiden werden in de jaren vijftig geboren in satellietstaten van de Sovjet-Unie. Beiden droegen in hun jeugd verplicht de uni-

¹² *Het Laatste Nieuws*, 8 november 2014. Vermeldenswaard is hier tevens dat Tusk als premier van Polen in 2009 in plaats van Van Rompuy de in Europese kwesties meer ervaren Juncker voorzitter van de Europese Raad wilde maken, zie Deutsches Polen Instituut, *Polen Analysen* Nr. 62 van 1 december 2009.

formen van de communistische padvinderij, de pioniers. Beiden zijn als het gaat om Russisch imperialisme ervaringsdeskundigen', merkte *de Volkskrant* na Tusks benoeming op.¹³ De vergelijking gaat nog verder. Beiden staan bekend om hun soms traag en tactisch, maar tegelijk gedurfd optreden. Beiden hebben langdurige ervaring als politiek leider en crisismanager. Zij zijn twee op het eerste gezicht beminnelijke figuren, die echter hun politieke tegenstanders zo nodig *rücksichtslos* elimineren.¹⁴

Aan Franse kant was het enthousiasme over Tusk meer gedempt. 'Hij spreekt geen Frans, heel slecht Engels en perfect Duits, omdat hij uit een grensregio komt. Dat geeft een vrij precies idee hoe zijn geopolitieke voorkeuren liggen: close met Berlijn, een groter realisme ten opzichte van de VS en beleefd afstandelijk ten opzichte van Frankrijk', zo typeerde de Franse krant *Le Monde* Tusk na zijn benoeming. Zijn Engels is inmiddels overigens enorm verbeterd.

Tusk is een bewonderaar van twee succesvolle rechtse leiders: de voormalige Amerikaanse president Ronald Reagan en de Britse 'Iron Lady', Margaret Thatcher.¹⁵ Dan is het niet moeilijk raden waar hij staat in het fundamentele conflict tussen de zwakke broeders van de euro (Griekenland, Italië, Frankrijk) die de normen van het Stabiliteits- en Groei-Pact niet naleven en de rest. 'Mijn ervaring als premier laat zien dat begrotingsdiscipline en economische groei elkaar niet uitsluiten. Het is mogelijk beide uitdagingen te combineren', zei Tusk als premier. Maar hoe wil hij de voortslepende crisis over de euro aanpakken? 'De beste reactie is meer Europese integratie. Dat vereist sterke Europese instellingen', zei hij in juli 2011 in het Europees Parlement.¹⁶ Weer staat Tusk hiermee dicht bij Merkels Duitsland.

Voor het eerst sinds de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa heeft iemand uit die regio een Europese topfunctie. Vaak was aangenomen dat een land zonder de euro niet voor het voorzitterschap in aanmerking

¹³ *De Volkskrant*, 1 september 2014.

¹⁴ Overbeek, *Eurotopper Tusk*, 73 en 135. Elders is veel gepubliceerd over hoe Merkel destijds meedogenloos brak met haar leermeester oud-kanselier Helmut Kohl. Zie bijvoorbeeld J. Boysen, *Angela Merkel. De eerste vrouwelijke bondskanselier* (Amsterdam, 2005), 179-189.

¹⁵ *BBC*, 22 oktober 2007.

¹⁶ M. Bos-Karczewska, 'De nieuwe voorzitter van de Europese Raad. Met Donald Tusk van euro tot geopolitiek', in: *Internationale Spectator*, 69 (2015), 3, 1-8, 4.

komt. Nu staat behalve de Europese Raad ook de aparte Eurotop (die over de euro gaat) onder leiding van een Pool, het land waar driekwart van de bevolking tegen de euro is.¹⁷ Door de komst van de 'Poolse president' verschuift het Europese machtscentrum naar het oosten. Dat komt Duitsland weer goed uit. Het kwartet Merkel, Juncker, Tusk en Martin Schulz, de voorzitter van het Europees Parlement, onderhandelt in het Duits, ongetwijfeld tot verdriet van Frankrijk.

Interessant detail is dat Tusk als minister-president er destijds radicaal tegen was dat de landen met de euro via de Eurotop apart vergaderen. 'Wij accepteren absoluut geen exclusieve elite binnen de EU', zei Tusk op 17 juni 2010 in de Europese Raad. Van Rompuy had wel begrip voor dit bezwaar; hij vreesde dat aparte Eurotoppen een breuklijn zouden aanbrengen. Daarom beperkte Van Rompuy het houden van dergelijke bijeenkomsten, waarvan vooral Frankrijk een sterk voorstander is.¹⁸ De komst van een voorzitter uit een land zonder de euro loste dat probleem op.

Wie is Tusk? (1)

Tusk heeft geschiedenis gestudeerd en was voormalig ondergronds redacteur ten tijde van Solidarność, dat zich van vakbond ontwikkelde tot vrijheidsbeweging gericht tegen het communistische regime in Polen. Hij was van 2007 tot 2014 premier vanuit het centrumrechtse Burgerplatform en regeerde samen met de Boerenpartij. Tusk staat bekend als economisch hervormer, die bij voorkeur met kleine stapjes opereert. Polen wisselde in de jaren negentig bijna jaarlijks van premier. Alleen Tusk lukte het na zijn eerste volledige termijn herkozen te worden.

De huidige leden van de Europese Raad stammen uit de jaren vijftig tot zeventig. Tusk echter is een voorzitter die de Tweede Wereldoorlog nog met zich meedraagt. Duurde in Nederland de bezetting vijf jaar, in Polen was dat een halve eeuw (1939-1989). Hitler en Stalin hebben een vijfde van de Polen uitgemoord. Bovendien bezette de Sovjet-Unie het land, waardoor het economisch en maatschappelijk flink achterop raakte.¹⁹ Vrije meningsuiting bijvoorbeeld is in West-Europa vanzelfsprekend; in

¹⁷ Zie www.euractiv.com (geraadpleegd op 22 oktober 2015).

¹⁸ De Europese Raad heeft op 26 oktober 2011 besloten voortaan minstens twee keer per jaar zo'n Eurotop te houden. In 2013 organiseerde Van Rompuy echter helemaal geen Eurotop.

¹⁹ E. Overbeek, 'In Polen duurde de oorlog langer', in: *Trouw*, 23 juni 2007.

Polen bestaat het nog maar een kwarteeuw. Destijds kon Tusk zijn ideeën slechts kwijt onder de schuilnaam Anna Barycz.²⁰ Dit verleden kleurt het politieke debat in Polen nog steeds.

Nog iets verder terug in de tijd: Tusks grootvader Józef Tusk (1907-1987) zong in zijn jonge jaren in het koor Harmonia waar hij Julianna ontmoette. Ze trouwden. Het is vervolgens altijd een raadsel gebleven waarom hun oudste zoon Donald werd gedoopt, omdat die naam in Polen totaal niet voorkwam. De familie dacht dat Julianna misschien een Brits filmidool wilde eren. Deze Donald Tusk (1930-1972) was de vader van de voorzitter van de Europese Raad. Op school werden beiden gepest om hun rare naam, in het Pools Kaczorek (Donald Duck).

Angela Merkel heeft evenals Tusk wortels in Gdańsk. Haar ene grootvader Willi Jentsch was daar senator. Merkels meisjesnaam, Kasner, is de verduitste vorm van het Poolse Kaźmierczak, de naam van haar andere grootvader, een Pool.²¹ Alwéér een gelijkenis tussen die twee.

In 2005 greep Tusk door zijn deels Duitse afkomst naast het presidentschap van Polen. Met de overwinning volgens de peilingen binnen handbereik lekte vlak voor de verkiezingen uit dat zijn grootvader in de oorlog bij de Duitse Wehrmacht had gediend: vrijwillig dus. Omdat dit in patriotisch Polen absoluut niet kon, won de conservatieve presidentskandidaat Lech Kaczyński alsnog de verkiezingen. Later bleek het kwaadsprekerij. Toen het Derde Rijk op instorten stond, werden Poolse Duitsers namelijk tot dienstplicht gedwongen. Omdat deze *spin* uit zijn partij kwam, maakte president Kaczyński later zijn excuses.

Wie is Tusk?(2)

Tusk is gefascineerd door Lech Walesa, de mythische held van de vakbond Solidarność, die in 1980 in communistisch Gdańsk ontstond. Bij die opstandige vakbond vond de pas afgestudeerde liberaal in de jaren tachtig echter geen emplooi. In navolging van de vrije markticonen Friedrich von Hayek en Ludwig von Mises bepleitte Tusk in die tijd het beginsel van privé-eigendom, met massale overdracht van staatseigendom naar de burgers. Maar in het communistische Polen was dit een dwaas idee. Zijn liberale economische opinies veroordeelden hem toen tot een armoedig

²⁰ Overbeek, *Eurotopper Tusk*, 59.

²¹ Zie www.wikipedia.org/wiki/Willi_Jentsch; Bos-Karczewska, 'De nieuwe voorzitter van de Europese Raad', 2.

bestaan. Zeven jaar lang zwoegde hij als veger en verver van hallen, flats en hoge schoorstenen. ‘Het is een wonder dat we het er levend vanaf hebben gebracht. We hingen soms veertig meter boven de grond. Onder ons dreunden de turbines. Stofwolken, bijna vijftig graden hitte. Overdag kaarten, bier en discussies over voetbal en vrouwen. En ‘s nachts alsmaar doorwerken.’²²

In 2001 richtte Tusk het Burgerplatform (Civic Platform) op. Deze partij combineert een sociale markteconomie met gematigd conservatisme, eigenlijk de VVD op zijn Pools. Zijn ‘verantwoord populisme’ zoals Tusk dit in dagblad *Gazeta Wyborcza* noemde, ging wel ver.²³ Zó ver dat hij en zijn echtgenote Malgorzata na 27 jaar huwelijk vlak voor de verkiezingen alsnog voor de Kerk trouwden: het roomse Polen verlangde dat. De vroegere liberaal nam vervolgens de ideeënwereld over van de Poolse paus Johannes Paulus II over de pil, abortus, homo’s en dergelijke.²⁴ Tusk richtte zich op de groeiende middenklasse. Zo kwam hij in 2007 aan de macht na een felle tweestrijd met de eveneens conservatieve Kaczyński en zijn tweelingbroer, en hun eurosceptische partij Recht en Rechtvaardigheid.

Tusk staat er om bekend niet meteen in actie te komen als ergens een probleem rijst. Hij kwam als voorzitter in Brussel traag op gang en aarzelde aanvankelijk om zich met de problemen rond Griekenland en de vluchtelingen te bemoeien. Duidt dat op tactisch inzicht of op luiheid? Destijds deden in Polen daarover anekdotes de ronde. Bij partijbijeenkomsten arriveerde Tusk meestal te laat. Werd hij tevoren gebeld, dan was zijn standaard-antwoord: ‘Wij komen er aan. Wij moeten nog soep eten.’ Het werd een staande uitdrukking rond Tusk.²⁵

Het Europa van Tusk

Bij zijn aantreden koos Tusk de volgende prioriteiten:²⁶

- bescherming van de fundamentele Europese waarden – vrijheid en solidariteit – en behoud van de eenheid binnen de EU;

²² Overbeek, *Eurotopper Tusk*, 62.

²³ *Gazeta Wyborcza*, 5 november 2007.

²⁴ Overbeek, *Eurotopper Tusk* 77-78.

²⁵ *Ibidem*, 72.

²⁶ *NRC Handelsblad*, 1 december 2014.

- versterking van het buitenlands beleid van de EU en bescherming van haar grenzen en steun aan de buurlanden die dezelfde waarden delen;
- de relatie tussen Europa en de Verenigde Staten als ‘ruggengraat’;
- beëindiging van de economische crisis.

‘Zijn liefde voor Europa is gestaag gegroeid. Eerst droomde hij van Europa. Vervolgens was Europa nodig teneinde Polen te disciplineren om de transactie te voltooien. Daarna ging het om het veroveren van een sleutelpositie in de EU.’²⁷ In het weekblad *Politico* van 9 juli 2015 gaf Tusk zijn opinie over Griekenland, de relatie met Rusland en de vluchtelingen, de hoofdpijndossiers van 2015. Tusk erkende dat de EU tegenover Moskou zwak staat. ‘Wij moeten het met 28 partners eens worden. Terwijl de onvoorspelbare president Putin zelf zijn politiek kan bepalen. Net als in de sport heeft de aanvaller bovendien een voordeel. Maar ik denk dat het een korte termijn voordeel is.’²⁸

Dan over Griekenland. ‘Het gaat daar niet alleen over financiële steun maar ook over geopolitieke verhoudingen. Als historicus besef ik dat Griekenland en de Balkan de traditionele zachte onderbuik van Europa vormen. Daarom moeten wij super voorzichtig zijn met onze aanwezigheid daar.’ Tusk bedoelde dat de EU Griekenland vanwege zijn strategische ligging nooit kan loslaten.

Ten slotte over de vluchtelingen. Net als de Europese Raad van april 2015 was Tusk eerst tegen de door de Europese Commissie bepleite dwingend quota voor de verspreiding van migranten over de EU-lidstaten. Zijn kabinetschef ging in juni zo ver het spreidingsvoorstel van de Commissie als ‘totaal onhaalbaar’ van tafel te vegen. Dit gebeurde zelfs vóórdat het plan de Europese Raad had bereikt, wat zeer ongebruikelijk is. De Europese Raad van 25 juni zag hierover een zelden vertoonde woordenwisseling tussen de voorzitter van de Raad en van de Commissie. Juncker, de architect van het quotastelsel, trok aan het langste eind; later ging Tusk om. Diens benadering bleef ook daarna echter anders dan het *Willkommen* van Merkel en Juncker. Tusk wond er in het najaar van 2015 geen doekjes om: ‘de grote golf vluchtelingen moet nog komen. Sluit daarom

²⁷ Bos-Karczewska, ‘De nieuwe voorzitter van de Europese Raad’, 4.

²⁸ *Politico*, 9 juli 2015.

de politiek van open ramen en deuren.²⁹ In Brussel werd deze opmerking beschouwd als openlijk kritisch tegenover het beleid van de Duitse kanselier.

Tusk in het Europese krachtenveld

Van Rompuy bleef met zijn consensueel temperament graag op de achtergrond. Tusk daarentegen heeft een eigen agenda en zegt kort en bondig waar het op staat. In het Europees Parlement diskwalificeerde hij bijvoorbeeld in oktober 2015 Hongarije, Slowakije, Italië en Griekenland, omdat die landen wat betreft het opnemen van vluchtelingen hun verplichtingen niet nakomen.

‘Ik zal geen moment aarzelen om daar in Europa, alles voor Polen te doen wat ik kan doen’, zei Tusk bij zijn afscheid in Warschau.³⁰ Dat is weer een ander verschil met Van Rompuy, die als voorzitter zelden over België sprak. Polen als prioriteit tekende zich af bij de Europese top die in maart 2015 werd gehouden, met energie als inzet. Polen wilde voor gas minder afhankelijk worden van Rusland. Tusk stelde voor dat de EU voortaan als één sterk blok met Moskou zou onderhandelen. De lidstaten slepen er echter liever ieder voor zich een voordelige deal uit. Tusk moest de agenda verbreden tot het klimaat, energiezekerheid en een koolstofvrije economie. Doelstellingen waarvan de Polen met hun steenkoolcentrales weinig moeten hebben.

De vraag is dus of Tusk de antenne heeft van Van Rompuy voor de gevoelige relaties tussen de rivaliserende regeringsleiders met hun uiteenlopende belangen, prioriteiten en karakters. Belgische politieke leiders zijn gewend aan oneindige gesprekken om tot een compromis te komen, die hebben dat in hun DNA. Nog een verschil met Van Rompuy is dat Polen (en ook Tusk) er in Brussel om bekend staat het onderste uit de kan te willen halen. Samengevat voelt Polen niets voor de euro, is het ontevreden over het Europees buitenlands beleid en vindt het klimaatpolitiek maar niets. Dit zijn essentiële agendapunten. Gaat dit meespelen bij deze voorzitter?

Bij zijn aantreden heeft Tusk aangekondigd de vergaderlengte van de Europese Raad te bekorten en ook de schriftelijke Conclusies van het

²⁹ Verklaring na Europese Raad, 24 september 2015; zie www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-pec-remarks (geraadpleegd 4 november 2015).

³⁰ *De Tijd*, 2 december 2014.

beraad. Dat lukt hem tot nu toe aardig. Al twee keer eindigde op de eerste avond een beoogde tweedaagse Europese Raad. Tusk wil dat de Raad zich concentreert op kernpunten, terwijl Van Rompuy er op uit was via doorpraten en uitvoerige Conclusies iedereen tevreden te stellen. ‘Hij [Tusk] vindt het bijvoorbeeld niet nodig om belangrijke besluiten van de Eurogroep nog eens in de Conclusies te vermelden’, aldus een hoge functionaris bij de Europese Raad. Daarom gingen de Conclusies van december 2014 voorbij aan de in de Raad Economische Zaken en Financiën (Ecofin) overeengekomen prioriteiten rond het Europees Semester.

Tusk heeft bij zijn komst de ambtelijke Duitse secretaris-generaal van de Raad, Uwe Corsepius, vervangen door de informele Jeppe Tranholm-Mikkelsen, tot dan de Permanent Vertegenwoordiger van Denemarken bij de EU.³¹ De juist gepensioneerde Franse secretaris-generaal van de European External Action Service, Pierre Vimont, werd zijn Special Advisor. ‘Via deze verschuivingen functioneert de overlegstructuur rond de voorzitter als geolied’, aldus een insider.

De EU telt nu twee kapiteins op één schip: Juncker en Tusk. Vergeet bovendien de combattieve parlamentsvoorzitter Schulz niet. Die heeft al meermalen een – overigens totaal mislukte – poging gedaan de vergaderingen van de Europese Raad bij te mogen wonen.³² Twee kapiteins, dat leidt onvermijdelijk tot frictie en rivaliteit. ‘Tussen Van Rompuy en Barroso boterde het nooit echt, maar zij zaten elkaar niet in de haren’, aldus een insider. Meer dan destijds Barroso heeft Juncker er op gezinspeeld de *numero uno* te willen zijn. Tusk en Juncker proberen via een wekelijks treffen de horloges gelijk te laten lopen. Tusk: ‘Bij het eerste gesprek met Juncker en bovendien Schulz heb ik gezegd iedere onderlinge rivaliteit te schuwen. Het interesseert mij als voorzitter geen klap wie het eerst met wat dan ook op de proppen komt. In macho Brussel willen sommigen laten zien hoe belangrijk zij wel zijn. Ik mis dat streven totaal. Het enige wat voor mij telt is hoe de problemen op te lossen.’³³

³¹ Merkel haalde de insider Corsepius meteen naar Berlijn, hij werd haar eerste EU-adviseur.

³² Bij het begin van iedere Europese Raad/Eurotop houdt de parlamentsvoorzitter een toespraak. Hij wil daarna graag blijven. Om hem zonder frictie kwijt te raken, gaat de vergadering meteen na Schulz’ speech uiteen voor het nemen van de traditionele ‘familiefoto’, aldus een insider.

³³ *Politico*, 9 juli 2015, 21.

Tusk heeft als handicap in Brussel een outsider te zijn, zeker vergeleken met de geslepen insider Juncker. Die organiseerde in verband met de wassende stroom vluchtelingen op 25 oktober 2015 een crisistop van de betrokken landen op de Balkan, Duitsland en zeven andere EU-landen. In Brussel werd dit ongekende initiatief gezien als een poging Tusk beentje te lichten.³⁴ Draait het uit op een machtsstrijd tussen de twee voorzitters, dan verzwakt dat de EU. Kanselier Merkel, de échte ‘president van Europa’ zal dat ongetwijfeld niet laten passeren.³⁵

Tusk als voorzitter

Bij het afsluiten van dit hoofdstuk had Tusk tien vergaderingen van de Europese Raad voorgezeten. Omdat het beraad daar besloten is, valt de invloed van de voorzitter moeilijk exact te traceren. De twee belangrijkste vergaderingen domineerde hij. Eerst bij de top over Griekenland van 12 en 13 juli 2015 (zie ook de bijdrage aan deze bundel van Jan van der Harst en Gerrit Voerman). Na het Griekse referendum van 5 juli stevende de Eurozone af op een crisis, aangezien de Grieken verder bezuinigen en hervormen hebben afgewezen. Tusk riep toen met spoed een Eurotop bijeen en aansluitend een Europese Raad. Als in de Eurotop een akkoord met de Griekse premier Alexis Tsipras uitbleef, moest dezelfde nacht de Europese Raad overleggen over een Grexit – het uit de Eurozone zetten van Griekenland.

Tot ieders verrassing organiseerde Tusk tijdens die Eurotop een aparte, uren durende, en beslissende minitop met Merkel, de Franse president François Hollande, Tsipras en diens minister van Financiën Euclides Tsakalotos, maar zonder Commissievoorzitter Juncker. Merkel wilde Juncker daar niet meer zien. In de aanloop naar de top hadden de Luxemburger en zijn kabinetschef Martin Selmayr zich veel te soepel richting Griekenland opgesteld, aldus Merkel. Daarvóór had Juncker de problematiek van de Eurozone naar zich toe getrokken. Hij wil in het algemeen voor de Commissie een sterkere rol (zie ook de bijdrage in deze bundel van Jan van der Harst en Gerrit Voerman). Tusk had dus een eigen belang om Juncker op zijn plaats te zetten. Genoemd kwartet slaagde

³⁴ Zie bijvoorbeeld ‘Balkan summit highlights Juncker-Tusk leadership gap’, in: *EUobserver*, 22 oktober 2015, zie euobserver.com/institutional/130784 (geraadpleegd op 29 oktober 2015).

³⁵ C. Gammelin, ‘EU, eine Nummer kleiner’, commentaar in: *Süddeutsche Zeitung*, 31 juli 2015 en vergelijkbaar weekblad *Le Point*, 9 juli 2015.

er nogal verrassend en *petit comité* in met de Grieken tot overeenstemming te komen. Vervolgens stemde de Eurotop plenair in met omvangrijke Griekse bezuinigingen, hervormingen en privatisering van staatseigendommen. Het elimineren van Juncker is voor de ambitieuze Luxemburger pijnlijk geweest.³⁶ Interessant detail is dat Tusk in de loop van de nacht premier Mark Rutte er even bij heeft geroepen. De Nederlander werd gezien als de ‘vertegenwoordiger’ van de reeks kleinere landen die anders mogelijk dwars waren gaan liggen.

De tweede bijeenkomst die Tusk beheerste was de extra vergadering van de Europese Raad van 23 september over de aanzwellende stroom vluchtelingen. Deze werd gehouden op initiatief van kanselier Merkel en haar Oostenrijkse collega Werner Faymann. Tusk voelde er aanvankelijk niet voor en Juncker evenmin. Zij beseften dat in een crisissituatie zo’n top verwachtingen wekt. Wordt een normale top drie maanden lang voorbereid, nu moest het in één weekeinde gebeuren. Inzet was aanvankelijk het verplicht opleggen van quota voor de verdeling van de vluchtelingen, een plan dat van de Commissie afkomstig was. Op 14 september was de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU hierover ruziënd uiteen gegaan. De Oost- en Midden-Europese landen waren absoluut tegen een dergelijke verplichting.

Zoals in de aanloop naar de Europese Raad vaak gebeurt, nam de kanselier de regie. Merkel vroeg voorzitter Schulz om het Europees Parlement een resolutie pro-asielzoekers te doen aannemen, wat meteen gebeurde. De kanselier suggereerde tevens het Luxemburgse EU-voorzitterschap een extra Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken bijeen te roepen. Daar werden de verplichte quota via een ongebruikelijke stemming alsnog aan de dwarsliggers opgelegd. Het getwist hierover plus de wassende vluchtelingenstroom lokten vervolgens een verontrustende cascade van grenssluitingen uit.

In zijn simpele (dus nogal directe) Engels verwees Tusk in zijn uitnodiging aan de Europese Raad naar ‘de lange lijst met klachten en verwijten die wij elkaar maken’. Dringend vroeg hij de leiders dit *blame game* te

³⁶ Na afloop van het beraad bleken Juncker en Tusk het akkoord verschillend uit te leggen. In de *Financial Times* (16 juli 2015) onderstreepte Tusk ‘met enige emotie’ dat Griekenland absoluut niet vernederd was. Juncker daarentegen betoogde in dagblad *Le Soir* (22 juli 2015) dat de Grieken volop gelijk hadden als zij zich zwaar vernederd voelden, zoals Athene beweerde. Volgens een betrokken diplomaat bleek hier Junckers verbittering over de nachtelijke gang van zaken.

stoppen voor 'een debat gebaseerd op feiten, niet op illusies of emoties'. Hij wil naar een 'beleid dat uitvoerbaar is, kortom een totale strategie'.³⁷ Dank zij een weekeinde vol intensief voorbereidend werk van de teams rond Tusk, Juncker en het COREPER kwam de Europese Raad op 23 september tot een totaalaanpak van het vluchtelingenprobleem. Er werden afspraken gemaakt over het bewaken van de buitengrenzen van de Unie (Schengen); het doneren van minimaal twee miljard voor de opvang; en een strikter terugkeerbeleid. Via *hot spots* (opvangkampen voor registratie) in Griekenland en Italië probeert de Raad greep te krijgen op de stroom vluchtelingen.

Als voorzitter van deze twee belangrijke toppen functioneerde Tusk goed. Hij stelde de vluchtelingentop wekenlang uit, tot iedereen rijp was voor besluitvorming. Correct schatte Tusk in dat de ministers van Justitie/Binnenlandse Zaken het twistpunt van de quota nog voor de top zouden opruimen. Vervolgens kon de Europese Raad zich op de hoofdlijnen concentreren. Na zijn succesvolle vergadering in juli met als inzet Griekenland, scoorde Tusk zodoende weer. De Poolse voorzitter is natuurlijk gevoelig voor wat kanselier Merkel en president Hollande willen, maar soms kiest hij toch echt zijn eigen weg. Dat bleek in de Europese Raad van 12 februari 2015. Hoewel het Duits-Franse koppel het niet raadzaam vond daar de president van Oekraïne Petro Porosjenko te inviteren, deed Tusk dat toch.³⁸

Verwachtingen rond Tusk

In Parijs en Rome en bij de sociaaldemocraten klinkt gemor over Tusk. In het Europees Parlement zijn de sociaaldemocraten met 190 zetels maar iets minder sterk dan de christendemocraten, die er 217 hebben. Het zou daarom raar zijn als over twee jaar alle drie de voorzitters (Europese Raad, Europese Commissie en Europees Parlement) christendemocraten zijn. Dat staat echter wel te gebeuren. Volgens een afspraak tussen die twee partijen maakt de sociaaldemocraat Schulz begin 2017 plaats voor een christendemocraat. 'Maar dan zullen de sociaaldemocraten tegelijk

³⁷ European Council, Press release, 18 september 2015, zie www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18-tusk-invitation-letter-informal-european-council (geraadpleegd 4 november 2015)./. Voor nadere analyse zie P. Ludlow, 'The Refugee Crisis', in: *Eurocomment*, 24 (2015), 8, 15-16 en 24.

³⁸ P. Ludlow, 'February 2015. Minsk, Terrorism, Greece and EMU', in: *Eurocomment*, 24 (2015), 1, 1-31, 5.

Tusks herbenoeming tot 2019 discussie stellen', aldus bronnen in Brussel. Een andere reële optie is dat Schulz als sociaaldemocraat tot 2019 voorzitter blijft, en Tusk dan ook. Herbenoeming van Tusk is volgens insiders bovendien onzeker omdat de regeringspartij Recht en Rechtvaardigheid, de eeuwige rivaal van Tusk in Warschau, zich zal verzetten. Wel is het zo dat de herbenoeming door de Europese Raad daar geen unanimité vraagt.

In het Europees Parlement zei Tusk in december 2014 en januari 2015 dat het buitenland zijn eerste prioriteit zou worden. Onder Van Rompuy draaide alles om het overeind houden van de Eurozone. In de komende jaren vragen de vluchtelingenstroom en de relatie met Rusland een groot deel van de aandacht. Tusk heeft al een reeks landen in onder andere het Midden-Oosten en het Verre Oosten bezocht. Hij onderhoudt nauw contact met bijvoorbeeld de Turkse president Recep Tayyip Erdogan. In het najaar van 2015 probeerde Tusk greep te krijgen op zowel het buitenlands beleid van de Unie als op de diepere oorzaken van het vluchtelingenprobleem.

Het Minsk II-akkoord over Oekraïne onthulde echter zijn zwakke positie zodra het er om gaat spannen. De voorzitter van de Europese Raad moest slikken dat kanselier Merkel en president Hollande namens Europa met president Porosjenko en de Russische president Vladimir Poetin dit akkoord sloten. Tusk had namens de EU in Minsk moeten zijn, maar hij is geen staatshoofd. Zulke onderhandelingen verlopen per definitie op dat niveau. Dat is een handicap van het buitenlands beleid van de EU, dat zo in handen blijft van Duitsland en Frankrijk – wat ongetwijfeld de bedoeling van deze twee landen is.

Conclusie

De voorzitter van de Europese Raad heeft een cruciale positie omdat dit orgaan zich met echt alle belangrijke kwesties van de Unie bemoeit. Hoewel de voorzitter wereldwijd de Unie vertegenwoordigt en bovendien de Europese Commissie van de Europese Raad opdrachten krijgt, is het toch afwachten of Tusk de geslepen Juncker aan kan. Omdat de Commissie onder leiding van de Luxemburger een politiek profiel nastreeft, wordt het interessant te zien hoe de krachtsverhouding tussen Juncker en Tusk zich zal ontwikkelen. Bij het afsluiten van deze bijdrage was dit een vraag die veel waarnemers in Brussel bezig houdt.

Merkel had de hoofdrol bij de keuze van Tusk. Opmerkelijk zijn de gelijkenissen tussen de twee leiders – qua afkomst (Sovjet-satellietstaat), qua wijze van opereren, qua beleidsopvattingen (zoals met de euro). Waar zijn in dit krachtenveld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gebleven? Bij de benoeming van Tusk als voorzitter in augustus 2014; bij het sluiten van het Minsk II-akkoord met Rusland over Oekraïne in februari 2015; en vervolgens bij het zoeken naar een antwoord op de vluchtelingenproblematiek had Duitsland via Merkel de regie. De Britse premier David Cameron speelde in deze drie onderhandelingen geen rol van betekenis. De Franse president Hollande had slechts een beperkte rol op 12 juli bij het sluiten van het belangrijke akkoord met Griekenland. Cameron (zonder euro) was voor dat beraad over Griekenland niet uitgenodigd.³⁹

Het optreden van Van Rompuy en Tusk leert dat de voorzitter vooral crisismanager is. Tusk, met nog steeds een bureau in Gdańsk, wil als Pool Europa leiden. Dat maakt hem als voorzitter kwetsbaar. De lepe Van Rompuy had geen speciaal oog voor België (althans niet zichtbaar). Een andere handicap is dat Tusk geen Brusselse insider is. Kan hij dit met zijn politiek-strategisch talent compenseren? Behalve de vluchtelingen en Rusland staat Europa nog voor andere grote problemen: Griekenland, een al jaren stagnerende economie met 23 miljoen werklozen, een dreigend vertrek van het Verenigd Koninkrijk en een alom groeiende eurosceptis. Hoe zal men zich Tusk later herinneren? Voorop de kanttekening dat in de Europese Raad en de Eurotop Duitsland en Frankrijk de agenda nog altijd bepalen. Rusland staat bovenaan zijn agenda. ‘Als we Polen niet uit het vervloekte dilemma tussen Rusland en Duitsland loswringen, zal Polen nooit veilig zijn’, aldus Tusk in 2009.⁴⁰ Wellicht wordt zijn betekenis te zijner tijd behalve als crisismanager vooral afgemeten aan zijn *modus vivendi* met Moskou.⁴¹

³⁹ Zie mijn analyse op het Montesquieu Instituut van 4 augustus 2015, www.montesquieu-instituut.nl/id/vjw6ahsnxsl/nieuws/een_knock_out_voor_tsipras_en_junker.

⁴⁰ Bos-Karczewska, ‘De nieuwe voorzitter van de Europese Raad’, 4.

⁴¹ Een gewaagde vondst van Tusk was het Oostelijk Partnerschap van 2009. Zes staten – Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne – die tot de voormalige Sovjet-Unie hadden behoord, kregen handelsrechten, economische samenwerking en vereenvoudigde grensfaciliteiten. Deze opmerkelijke opmars van de EU richting Rusland en het oostelijk deel van Europa moet Moskou aan het denken hebben gezet. De ijver van Tusk was overigens niet besteed aan Hongarije, Slowakije en Tsjechië, die zich liever wat vriendelijker tegen Rus-

land opstellen, zie P. Buras, 'After Tusk: Poland in Europe', in: *European Council on Foreign Relations*, 28 november 2014, 1-9, 5. Duitsland en Frankrijk aarzelden destijds. Zij zijn bang dat Oekraïne het partnerschap ziet als opstapje naar een EU-lidmaatschap.

Whither the Parliament and the Commission?

Reflections on the first year of the Juncker Commission

Michael Shackleton

In October 2014 the European Parliament (EP) gave its approval to the Juncker Commission with 423 votes in favour and 209 against. This majority was somewhat smaller than that for the first Barroso Commission in 2004 (449 in favour, 149 against) and considerably smaller than that received by the second Barroso Commission in 2009, when the majority reached 351. The drop in support for the Commission is a good indicator of the strength of the eurosceptic voices that entered the Parliament at the last elections but conceals the dramatic change in the relationship that was being and continues to be forged between the Parliament and the Commission. This article will consider how and to what effect that relationship has been transformed by the 2014 *Spitzenkandidaten* process.¹

The central contention of what follows is that the link between the Parliament and the Commission is tighter now than it has ever been in the past. The two institutions find themselves bound together in a governing coalition, not dissimilar to the way governments and parliaments throughout Europe are tied to each other, with the executive body depending on the support of the legislature and the legislature promoting the agenda of the executive. The comparison needs to be treated with care: the executive and legislative functions at European level are not confined to one institution. The European Council plays an increasingly prominent executive role and the Parliament shares legislative authority with the Council of Ministers. Nevertheless, the trajectory of Commission

¹ The German term for the leading candidates put forward by the five European political parties for the post of Commission President, widely used in the English language.

and Parliament now looks much more like one of parliamentary government than it does that of a separation of powers on the American model.² This change can be traced back to the Spitzenkandidaten process and the way in which Jean-Claude Juncker emerged as President of the Commission (see also the contribution of Jan van der Harst and Gerrit Voerman to this volume). The Parliament gave its strong support to the European political parties when they decided to put forward competing candidates for the post of Commission President in advance of the elections. It was an institutional innovation that many, including several Heads of State and Government in the European Council, dismissed as unimportant or whose significance they underestimated. The details of the drama which unfolded can be found elsewhere but the central point was that a majority in the Parliament tied themselves to Juncker by what they said after the election results were known.³ The main political groups (with the exception of the European Conservatives and Reformists (ECR)) made it clear to Herman Van Rompuy, President of the European Council, that they considered that Juncker had the legitimate right to be the first to try to win parliamentary support because his party, the EPP (European People's Party), had won the most seats in the elections.⁴ They also made it clear that no candidate who had not been a candidate before the elections could expect to be elected by the Parliament. However capable such a candidate might be, s/he would lack electoral legitimacy. Such a strong position not only presented the European Council with a difficult dilemma, it also was the first act in creating immensely strong ties between this Parliament and this Commission. What happened in the following months only served to underline that these ties were not of a temporary nature: they have remained in place over the first year of the new Commission and have radically altered politics inside the Parliament and between the Parliament and the Commission.

² Contrary to the argument presented by this author in an article written ten years ago: M. Shackleton, 'Parliamentary Government or Division of Powers: Is the Destination Still Unknown', in: N. Jabko and C. Parsons (eds.), *The State of the Union: With US or Against US? European Trends in American Perspective*, Vol. 7 (Oxford, 2005), 123-142.

³ N. Peñalver García and J. Priestley, *The Making of a European President* (Basingstoke, 2015).

⁴ Ironically, the Party of European Socialists won more votes but Martin Schulz, the PES candidate in the campaign did not seek to contest that Juncker had won.

The new politics

The most obvious illustration of the new politics was the way in which the Parliament accepted Juncker's agenda for the next five years. He had already during the election campaign put forward a set of five priorities for the Commission: the promotion of jobs and growth, an energy union, a balanced trade agreement with the United States, reform of the monetary union and a fair solution to the British problem.⁵ However, he skillfully adapted these priorities to establish a much more detailed ten point programme that he presented to the EP plenary on 14 July 2014 before the vote on his candidacy.⁶ As Peñalver and Priestley have commented, the programme was quite different from the roadmap presented by the European Council some two weeks earlier.⁷ It contained detailed commitments, including a 300 billion euro infrastructure fund (later to be entitled the European Fund for Strategic Investment (EFSI)), a shifting of resources to jobs and growth following the 2016 review of the multiannual financial framework and a firm statement that a new transatlantic trade agreement would not be negotiated at the expense of European standards. The programme was not handed down from on high on a take it or leave it basis, rather it bore the marks of Juncker's discussions with all the political groups and his desire to gain as broad a mandate as possible. As a result, once he was appointed, it became the programme of the Parliament as much as of the Commission. It constituted the framework around which the work of both institutions came to be organised.

Inside the Commission the ten priorities provided the mechanism whereby Juncker was able to streamline and centralise the workings of the Commission. He invited Frans Timmermans, the Dutch Commissioner, to be his deputy with the specific job of verifying whether proposals met the new Commission's stress on delivery of its essential tasks. He created clusters of Commissioners, each under the supervision of one of the seven Vice-Presidents, none of them with a direct responsibility for a particular portfolio or Directorate General. And he decided that there should be one Spokesman for the institution rather than one for each of the 28 Commissioners. All of these measures made it virtually impossible for proposals from the administration or from one Commissioner to be

⁵ See, for example, juncker.epp.eu/my-priorities.

⁶ See europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-546_en.htm.

⁷ Peñalver Garcia and Priestley, *The Making of a European President*, quote on 167.

adopted by the Commission unless they fitted into the overall framework laid down. None of them met with any strong resistance from the Parliament, once again reinforcing the link between the two institutions. Parliament had accepted not just the contents of the programme but an essential institutional element for its delivery.

Stress on ten priorities has made it easier for the Commission to adopt a much less activist legislative stance than its predecessors. In its work programme for 2015 it put forward 23 new legislative proposals and withdrew 73 that were pending. This contrasted with the second Barroso Commission which presented 316 new proposals in 2009 on taking office and delivered 100 more each year thereafter. Such a reduction in legislative ambition was not universally welcomed in the Parliament, as we shall see later. However, it was presented as the means by which the ten point programme could be most effectively achieved, without excessive interference in domestic affairs. This argument reduced the strength of opposition and reinforced the legitimacy of the Commission's vision of the new legislative agenda.

Greater willingness than in the past to accept such an agenda also became visible through the development of new institutional links between the Commission and the Parliament. Those links had always been close but they were intensified by the creation of what has come to be known as the G5: regular meetings of Juncker and Timmermans from the Commission with Schulz, the Parliament President, and Weber and Pittella, heads of the EPP and S&D (Socialists and Democrats) groups.⁸ This format underlined the central position of the two largest groups, with the third largest, the more eurosceptic ECR, excluded and Verhofstadt, the leader of the Liberals, the fourth largest group, only invited on an occasional basis. Not surprisingly the exclusive nature of the group has not met with the approval of the smaller groups. Rebecca Harms, the co-leader of the Greens, saw it as contrary to the logic of the institutions. As she said to *Politico*, 'if they are pre-cooking decisions to be taken, or proposals in the pipeline from the Commission, then it's clearly against the shared powers given to the different European institutions. Our task is to control the Commission'. In fact, the meetings show that a different logic is in the ascendancy, with the Parliament not so much controlling the Commission as working with it.

⁸ 'The most exclusive dining club in Brussels', in: *Politico*, 18 June 2015. Available at: www.politico.eu/article/g5-brussels-most-exclusive-dining-club/.

Such meetings give both sides the chance to explain their position and for the parliamentary agenda to be managed to match the priorities of the Commission. It can also be interpreted as a mechanism to avoid the Commission's being subject to overly zealous attack inside the Parliament. For example, after it emerged that the Luxembourg government had been particularly generous in its treatment of the tax situation of certain companies, in what became known as the Luxleaks affair, there was pressure inside the Parliament for a motion of censure against the Commission but as a result of one of the G5 dinners Schulz and Pittella persuaded all but one of the members of the S&D group not to support it. The motion was convincingly defeated. Subsequently, there was a debate on what kind of committee to set up in the Parliament to examine the issue. As the Secretary General of the Parliament, Klaus Welle, put it in a lecture he gave in the United States in August 2015, 'basically the choice was an inquiry committee, looking for a personal responsibility, or a temporary committee, looking for a way to improve. It was finally decided that a temporary committee would be more appropriate'.⁹ The G5 meetings provided a forum for issues of this kind to be discussed and effectively resolved before the Parliament took its decision (which it did in this case in February 2015).

As his membership of the G5 meetings illustrates, the President of the Parliament has also come to play a major role in the new political constellation. Schulz had sought to use his candidacy as the Socialist candidate for Commission President as a means to be chosen as the German Commissioner and Juncker's first Vice-President. Indeed Juncker had welcomed this idea as the kind of cooperation that can be developed in a coalition.¹⁰ Although Angela Merkel, the German Chancellor, declined to support Schulz for this post – she wanted a Commissioner of her own political colour – he did succeed in ensuring that the post of Parliament President be considered as part of the package of posts that the Heads of State and Government in the European Council needed to decide on. In the ensuing share-out, it was agreed that the Parliament President post go to the Socialists, thereby enabling Schulz to use his influence in the S&D group to achieve what none of his predecessors in the elected Parliament had ever managed, namely to be elected a second time. As Welle

⁹ See www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/recent_activities/articles/articles-2015-august/articles-2015-august-1.html.

¹⁰ Peñalver García and Priestley, *The Making of a European President*, 153.

has explained, Schulz has adopted a highly visible position in the institution: 'the role of the President of the Parliament has very much changed, because he is in fact now acting as a speaker: he's no longer just a representational figure; he is the one going out, trying to negotiate with the Commission's leadership, on political compromises on key issues, and he tries to organize and secure the parliamentary majority behind'.¹¹ One of the issues he was highly active on was the vote on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) which we will return to below.

The new politics can also be charted by observing the behaviour of the political groups. The Parliament has always been heavily influenced by the relationship between its two largest groups, the EPP and the S&D. With neither of the two parties constituting a majority on their own but with both of them together able to outvote all the other groups, they have consistently played a key role in determining the distribution of posts as well as in looking for majorities on key legislative and budgetary issues. Both were faced with a new situation after the 2014 elections in which the S&D won 191 seats and the EPP 221, the former failing to make any advance despite the latter losing around 50 seats (see Annex 1). This was a major blow to both groups, as they now had only 55% of the Parliament's members, dropping below 60% for the first time in more than 20 years. In addition, the seats they lost were not won by other broadly pro-European groups, such as the Liberals or the Greens but rather by political forces of varying hues of euroscepticism. The moderately eurosceptic ECR overtook the Liberals to become the third largest group in the Parliament with 70 seats and the Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD), containing the UK Independence Party committed to British withdrawal from the EU, won 48 seats. In addition, there were 52 non-attached members, of whom 39 were able to form in June 2015 a fiercely eurosceptical group, Europe of Nations and Freedom (ENF), dominated by the French Front National led by Marine Le Pen and of which the Dutch Freedom Party of Geert Wilders is also a member.

This new political landscape obliged the two largest groups to work more closely than they had done in the past. As a result their voting cohesion increased significantly. In the period between July and December 2014 the two parties voted together around 80% of the time.¹² This compares with

¹¹ See footnote 5.

¹² 'Who holds the power in the new European Parliament? And why?' *Votewatch* report of 27 February 2015.

figures of 69% and 73% in the sixth and seventh parliamentary legislatures from 2004 to 2009 and from 2009 to 2014. In fact, the cooperation extended to the Liberal group so that the three groups constituted what *Votewatch* has called a 'super grand coalition'. As a result, the EPP was on the winning side 92.5% of the time, the Liberals 90% and the S&D 85.8%. By contrast, the other groups were on the winning side much less often: the ECR won 65% of the votes, the Greens 52%, GUE-NGL (United European Left) 35% and EFDD just 23%.

We can therefore see that in the early days of the Juncker Commission at least there was a strong incentive and major efforts made to ensure majority support for the agenda presented by the new Commission. However, it was not clear how far this pattern could be maintained once it came down to working out the details of the priorities of the Commission and in the face of unexpected developments, how much effort would be expended to ensure broad support for the executive and how the inevitable tensions inside this new kind of coalition would be managed. Would the majority always be able to get its way? In fact, the pattern has proved more varied than might be imagined in the context of the new parliamentary majority.

Where is the minority?

We have suggested so far that a central feature of the new relationship between Commission and Parliament has been the creation of a kind of parliamentary majority which gives its support to the Commission as an executive body. However, in a parliamentary system we would also expect there to be a minority which contests the majority position and offers an alternative. Who in this new EU constellation constitutes that minority? We will suggest that the first year of the new Commission has generated four kinds of minority and will illustrate each kind by examples from the agenda of the Parliament over recent months. They show that it is overly simplistic to talk of a governing majority and an opposition. Opposition can come from different directions.

The parliamentary majority asserts itself

The standard operation of the parliamentary majority has been to find enough votes to give the Commission support for its priorities, without being unduly concerned how the other groups behave and without feeling the need to take their positions into account. In particular, the euroscep-

tic groups have not been part of the critical negotiations, a tendency we have already seen in the operation of the G5 meetings.

Two examples can illustrate the point: the first was the June 2015 vote in support of the so-called Juncker plan, designed to boost the European economy and job creation by releasing an estimated 315 million euros in public and private investment; the second was the backing given in September 2015 to the Commission proposals to relocate 120,000 asylum seekers by the use of compulsory quotas for each member state. In the first case, there was support from the ECR but opposition from some of the Greens; in the second case, the left GUE group and the Greens were strongly in favour but the ECR was against. However, in both cases the EPP, S&D and Liberals were strongly in favour, ensuring large majorities for the two proposals.

There was some opposition inside the majority – many EPP members from Central and Eastern Europe rebelled on the migration vote – but the more striking feature is the strength of the support of the two main groups, supported by the Liberals. In the case of migration, they were willing to respond remarkably quickly and to give the Parliament's opinion in less than ten days after the Commission proposal was put forward. In relation to the Juncker plan, there had been unease about the reallocation of finance from other programmes to enable it to work but here too there was an underlying determination to ensure the plan got under way as soon as possible, reflected in the fact that the proposal was dealt with by two rapporteurs, one EPP, one S&D.

What is more striking is the heterogeneity of the opposition to each of the proposals. There is no single opposition to the majority but rather a constantly changing pattern of groups who do not present a single front. Indeed the opposition groups show a much lower level of cohesion than the larger ones. The members of the EFDD, for example, are as divided amongst themselves as they are from other parties. The largest components of the group, UKIP and the Italian *Cinque Stelle* or Five Stars, have quite different opinions on what the EU should look like and what its positions should be on global issues. They voted the same way in only 147 out of 541 roll call votes in the EP plenary up to March 2015. In one sense, this division makes it easier for the large groups to ignore the eurosceptic groups but it also effectively excludes the latter from any concerted attempts to establish a coherent opposition to the majority. The difficulties for the majority come from elsewhere.

The Commission Work programme – all groups in a minority

The Commission traditionally presents an annual work programme, which contains the legislative proposals that it proposes to bring forward for the coming year. It has been incorporated into successive interinstitutional agreements which lay down a detailed set of procedures designed to enable parliamentary committees to meet the relevant Commissioners and to comment on a draft work programme with a view to influencing its contents before it is finally adopted by the Commission.¹³ It has been a classic means for the Parliament to control the direction of Commission legislative activity.

At the December 2014 plenary the political groups responded to the new work programme and in particular, its proposals to reduce the number of proposals and to withdraw many more. Despite broad acceptance of the Commission's approach of concentrating on its ten priorities and laying stress on the importance of subsidiarity, there was considerable resistance to the radical nature of what was now proposed. The S&D group, for example, strongly objected to the withdrawal of proposals relating to air-quality legislation and waste packaging as well as of the Maternity Leave Directive. The Liberals said they supported 'smart trimming but not complete deforestation' and the Greens argued that 'better regulation does not mean no regulation or deregulation'.¹⁴

It might have been expected that the two largest groups would be able to find enough common ground to put forward a joint resolution when the work programme was put to the vote in January 2015. In fact, seven different draft resolutions were tabled, one from each of the political groups, but none received a majority, all were voted down. As a result, the Parliament had no position on the work programme. This proved a great shock inside the Parliament but effectively left the Commission free to go ahead with its original proposal.

In fact, it was possible to see a very different form of legislative planning emerging which could be even more advantageous to the Commission. It suggested that a new interinstitutional agreement on better law-making be negotiated before the end of 2015 and proposed that not just the

¹³ R. Corbett, F. Jacobs and M. Shackleton, *The European Parliament* (London, 2011), 267-268.

¹⁴ See www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141212IPRo1211/html/Mixed-response-to-Commission%E2%80%99s-more-focused-2015-work-programme.

Commission and Parliament but also the Council agree on a multiannual programme laying down strategic objectives and deliverables for the next five years, with a review half-way through the Commission's term of office. If such an agreement can be signed (negotiations were still under way at the time of writing), the Commission would effectively be part of an interinstitutional governing coalition, with the ability to claim legitimacy for the policy choices made in its annual work programmes. The Parliament might again find it difficult to get any majority to modify a work programme, though it is sure to want to avoid the embarrassing situation in which the two main groups found themselves in January 2015.

TTIP – the struggle to contain division within one party in the majority

Jean-Claude Juncker made the TTIP negotiations one of his priorities both before and after the EP elections, underlining that the Commission would not accept a lowering of European health, social or environmental standards. A majority in the Parliament accepted this approach but there was enormous pressure from outside the institution to challenge the very principle of such an agreement with the United States. This pressure had a significant effect on the S&D group, whose members were very divided, particularly on the issue of the Investor State Dispute Settlement (ISDS) procedure. As a result, the expected debate and vote on the progress of the negotiations due to be held at the June 2015 plenary was postponed until July. At the latter plenary there was backing for the Commission approach by a large majority (436 to 241) but subject to a last minute compromise, which did not support the exclusion of ISDS, as some Socialist MEPs wanted, but its replacement with a new, unspecified, system where private interests cannot undermine public policy objectives.

What happened revealed that the cohesion of the parliamentary majority could be put at risk by defections inside one of the two largest political groups. It also showed the considerable effort that was made to limit such defections as much as possible. In that process, the President of the Parliament played an important role, using his power to put off the debate to give more time for a compromise to be found that won over doubters in the S&D group and that did not oblige the Commission to exclude an ISDS mechanism entirely. In fact, this intervention was not necessary to win the vote – many eurosceptics, including those in the ECR group support TTIP – but it was a vital means of keeping the parliamentary majority as cohesive as possible.

The effort to find common ground was not made only by the Parliament. The Commission recognised that it had to take account of concerns inside the Parliament, knowing that the Parliament can refuse to give its consent to the final agreement as it did with the Swift and Anti-Counterfeiting Trade (ACTA) Agreements in 2010 and 2012. Hence the moves of the Commissioner responsible, Cecilia Malmström, to look for some kind of alternative arrangement for ISDS, much as this may generate an additional difficulty in negotiations with the United States.

Both sides are acutely conscious that within the new political constellation that has been created, neither can afford to allow one of the central priorities of the Commission programme to fail. Given that Juncker is an EPP President, it is not surprising that the most likely source of discontent in the majority will be in the S&D group. However, it is clear that for the foreseeable future every possible means will be used to prevent the coalition breaking down.

Politics as usual – centre-left vs. centre-right

The new political constellation has not eliminated the differences between the EPP and the S&D groups. They continue to differ on the specifics of policy, however much there may be agreement on the broad Commission priorities. As *Votewatch* has commented, the outcome of the struggle between the two big groups is heavily influenced by the behaviour of the Liberals (ALDE).¹⁵ The Liberal group has traditionally played a pivotal role in determining outcomes and it has continued to do so in this legislature, voting as often with the EPP as with the S&D group. In votes on economic policy, it tends to support the EPP position, for example, rejecting the reinforcement of collective bargaining (March 2015) and proposing the withdrawal of proposals imposing too severe a burden on businesses in the EU (May 2015). By contrast, on civil liberties issues, it often supports the S&D position. In November 2014, it joined in a successful call for the referral of the EU-Canada agreement on the transfer of Passenger Name Records (PNR) to the European Court of Justice (ECJ) for an opinion on whether the agreement is compatible with the EU treaties and the Charter of Fundamental Rights before the Parliament votes on the new agreement. Similarly, on human rights issues, the two groups often find common ground at the expense of the EPP. In May 2015 they

¹⁵ See *Votewatch* blog of 23 June 2015 at www.votewatch.eu/blog/category/news/page/2/.

succeeded in amending a Commission proposal on minerals imported from conflict zones, insisting that companies using such minerals be certified by the EU to ensure they do not fuel conflict or human rights abuses, rather than relying on a voluntary system of 'self-certification'.¹⁶

The two main parties continue to disagree on many issues and still seek to make alliances with the Liberals as they have done previously. However, this does not alter the fact that the competition now takes place in a different framework where a majority in the Parliament sees its role much more as the ally of the Commission in achieving its policy goals than as an independent institution with distinct priorities from the executive in the style of the American Congress.

Looking ahead

What will the consequences of this kind of parliamentary government be for the future of the European Union? Any such assessment has to start from the assumption that the Spitzenkandidaten experiment of 2014 will not be a one-off. The European Council did include in the conclusions of its meeting on 26/27 June 2014 when it agreed to propose Jean-Claude Juncker as candidate for Commission President that once the new European Commission is effectively in place, the European Council will consider the process for the appointment of the President of the European Commission for the future, respecting the European Treaties. However, few doubt that this statement was included to placate the British and Hungarian Prime Ministers who had been outvoted at the meeting. Peñalver and Priestley interviewed around 50 participants involved in the Spitzenkandidaten process and none of them thought that there would not be a similar process in 2019. In this sense, the Parliament won an important battle and weakened the power of the European Council to select its own candidate for Commission President.¹⁷

The Parliament itself is already pressing to go further. In September 2015 the Constitutional Committee adopted a report which had strong support from the EPP and S&D and whose main outlines are likely therefore to

¹⁶ See *Votewatch* blog of 21 May 2015 at www.votewatch.eu/blog/centre-left-and-liberal-eu-parliamentarians-overturn-commissions-proposal-on-conflict-minerals/#more-5236.

¹⁷ See, for example, S.B. Hobolt, 'A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections', in: *Journal of European Public Policy*, 21 (2014), 10, 143-179.

pass at the plenary stage. It proposes that a common deadline of 12 weeks before the elections be set for the nomination of lead candidates by European political parties as well as suggesting that the names and the logos of the parties appear on ballot papers, with a view to increasing the visibility of the European element in the campaigns. Such proposals will no doubt face opposition from the member states and will require unanimity to pass. Nevertheless, they reflect the dynamic that has been injected into the electoral process by the events of 2014. The clock cannot be turned back.

So what will the campaign in four years-time look like? One of the arguments presented in favour of the Spitzenkandidaten process was that it offered an opportunity for European electors to be presented with different visions of the European future. And yet it is difficult to maintain the idea of 'multiple Europes' when there appears to be such a broad governing coalition. The greater the level of cohesion between the main groups in the Parliament, the more difficult it is for citizens to identify differences between European political parties. How, for example, will the Party of European Socialists and its candidate for Commission President, say, a certain Frans Timmermans, present themselves to the electorate in 2019? They will have spent five years in coalition with the EPP and so will find it hard to disassociate themselves from the record of this Commission and to present a radically different programme, particularly if the EPP can point to the success of the Juncker programme. As for the electorate, it will find itself without the obvious option of 'throwing the rascals out' and getting a clearly defined alternative executive. One could imagine calls to vote for a eurosceptic candidate for Commission President but that would depend on the relevant parties being able to agree on individual candidates. With the possible exception of the ECR, this seems unlikely. In any case, no such candidate could be expected to win wide enough support to be proposed by the European Council and to win a vote of approval in the Parliament. The 'rascals' are likely to return in 2019.

However, this pessimistic vision may be too influenced by a British tradition of single party governments. It may be that we are in the process of creating something more like a German 'Grosse Koalition' within which there are constant tensions but which works and which can be renewed in a different format after each European election. Such a system no doubt has its weaknesses, pushing more extreme voices to the margins and risking their gaining electoral force, but it may prove an adequate alterna-

tive to a more majoritarian logic, which would run counter to the way in which the EU operates. In this sense, the intimate relations that have developed between the Juncker Commission and the 2014-2019 Parliament offer a vision of a new form of governance at EU level.

Bijlagen

Bijlage 1. Uitslag verkiezingen Europees Parlement, 2014 en 2009

Partij	2014		2009	
	%	Zetels	%	Zetels
European People's Party (EPP)	29,4	221	35,8	274
Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D)	25,4	191	25,6	196
European Conservatives and Reformists (ECR)	9,3	70	7,4	57
Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)	8,9	67	10,8	83
European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL)	6,9	52	4,6	35
The Greens/European Free Alliance (Greens/EFA)	6,7	50	7,4	57
Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD)	6,4	48	4,1	31
Not-attached Members – Members not belonging to any political group	6,9	52	4,3	33
Totaal	99,9%	751	100,0%	766

Bron:

2014 www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html

2009 www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2009.html

Bijlage 2. Samenstelling en portefeuilleverdeling van de Commissie-Juncker



Bron: European Commission, 'Juncker Commission takes office'. Press Release IP/14/1237, Brussel, 1 november 2014

Bijlage 3. Politieke affiliatie eurocommissarissen

Commissioner (Nationality)	Position/portfolio	EP party group *
Jean-Claude Juncker (Luxembourg)	President	European People's Party (EPP)
Frans Timmermans (Netherlands)	First Vice-President for Better Regulation, Inter-institutional Relations, Rule of Law and Charter of Fundamental Rights	Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D)
Federica Mogherini (Italy)	Vice-President and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy	S&D
Kristalina Georgieva (Bulgaria)	Vice-President for Budget and Human Resources	None/EPP
Andrus Ansip (Estonia)	Vice-President for Digital Single Market	Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)
Maroš Šefčovič (Slovakia)	Vice-President for Energy Union	S&D
Valdis Dombrovskis (Latvia)	Vice-President for Euro and Social Dialogue	EPP
Jyrki Katainen (Finland)	Vice-President for Jobs, Growth, Investment and Competitiveness	EPP
Cecilia Malmström (Sweden)	Trade	ALDE
Pierre Moscovici (France)	Economic and Financial Affairs, Taxation and Customs	S&D

Commissioner (Nationality)	Position/portfolio	EP party group *
Corina Crețu (Romania)	Regional Policy	S&D
Günther Oettinger (Germany)	Digital Economy and Society	EPP
Johannes Hahn (Austria)	European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations	EPP
Neven Mimica (Croatia)	International Co-operation and Development	S&D
Miguel Arias Cañete (Spain)	Climate Action and Energy	EPP
Karmenu Vella (Malta)	Environment, Maritime Affairs and Fisheries	S&D
Vytis Andriukaitis (Lithuania)	Health and Food Safety	S&D
Dimitris Avramopoulos (Greece)	Migration, Home Affairs and Citizenship	EPP
Marianne Thyssen (Belgium)	Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility	EPP
Christos Stylianides (Cyprus)	Humanitarian Aid and Crisis Management	EPP
Phil Hogan (Ireland)	Agriculture and Rural Development	EPP
Jonathan Hill (UK)	Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union	European Conservatives and Reformists (ECR)
Violeta Bulc (Slovenia)	Transport	ALDE

Commissioner (Nationality)	Position/portfolio	EP party group *
Elżbieta Bieńkowska (Poland)	Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs	EPP
Věra Jourová (Czech Republic)	Justice, Consumers and Gender Equality	ALDE
Tibor Navrac- sics (Hungary)	Education, Culture, Youth and Sport	EPP
Margrethe Vestager (Denmark)	Competition	ALDE
Carlos Moedas (Portugal)	Research, Science and Innovation	EPP

* The attribution to EP party families is based on the affiliation of the Commissioners to national political parties and their membership in EP party groups

Bijlage 4. Clusters van eurocommissarissen of 'project teams' in de Commissie-Juncker

Project team Better regulation, inter-institutional relations, the rule of law, the Charter of Fundamental Rights and sustainable development Who is in charge? Frans Timmermans Which commissioners are involved? All of them	Project team A stronger global actor Who is in charge? Federica Mogherini (high representative of the EU for foreign affairs and security policy) Which commissioners are involved? Johannes Hahn (European neighbourhood policy and enlargement negotiations) Cecilia Malmström (trade) Neven Mimica (international co-operation and development) Christos Stylianides (humanitarian aid and crisis management)	Project team A resilient energy union with a forward-looking climate change policy Who is in charge? Maroš Šefčovič (energy union) Which commissioners are involved? Miguel Arias Cañete (climate action and energy) Violeta Bulc (transport) Elżbieta Bieńkowska (internal market, industry, entrepreneurship and SMEs) Karmenu Vella (environment, maritime affairs and fisheries) Corina Creţu (regional policy) Phil Hogan (agriculture and rural development) Carlos Moedas (research, science and innovation)
Project team Budget and human resources Who is in charge? Kristalina Georgieva Which commissioners are involved? All of them	Project team A new boost for jobs, growth and investment Who is in charge? Jyrki Katainen (vice-president for jobs, growth, investment and competitiveness) Which commissioners are involved? Günther Oettinger (digital economy and society) Pierre Moscovici (economic and financial affairs, taxation and customs) Jonathan Hill (financial stability, financial services and capital markets union) Elżbieta Bieńkowska (internal market, industry, entrepreneurship and SMEs) Marianne Thyssen (employment, social affairs, skills and labour mobility) Tibor Navrácsics (education, culture, youth and sport) Corina Creţu (regional policy) Věra Jourová (justice, consumers and gender equality)	Project team A digital single market Who is in charge? Andrus Ansip (digital single market) Which commissioners are involved? Günther Oettinger (digital economy and society) Elżbieta Bieńkowska (internal market, industry, entrepreneurship and SMEs) Marianne Thyssen (employment, social affairs, skills and labour mobility) Věra Jourová (justice, consumers and gender equality) Pierre Moscovici (economic and financial affairs, taxation and customs) Corina Creţu (regional policy) Phil Hogan (agriculture and rural development)

Bron: European Voice, *The Companion to the European Commission* (Brussel, 2015), 11; zie www.politico.eu/wp-content/uploads/2015/02/Commission-companion-full.pdf (ge-raadpleegd 29 oktober 2014).

Personalia

Caspar van den Berg werkt als universitair hoofddocent bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Hiervoor werkte hij als visiting research fellow aan Princeton University (2013-2014) en als visiting professor aan Tallinn University of Technology. Zijn dissertatie *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance* won in 2013 de Van Poelje Jaarprijs voor het beste proefschrift in de bestuurs- en beleidswetenschappen in Nederland en Vlaanderen. Zijn huidige onderzoek gaat over politisering van topambtenaren in vergelijkend perspectief (NWO-Veni 016.155.098), de europeanisering van nationale ambtenaren, en de politisering en externalisering van beleidsadvies.

Jan van der Harst studeerde Geschiedenis aan de Universiteit Leiden. In 1988 verdedigde hij zijn PhD dissertatie aan het Europees Universitair Instituut in Florence. Van 1986 tot 1987 was hij als docent verbonden aan de afdeling European Studies van het University College Cork in Ierland, en sindsdien is hij werkzaam bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 1996 is Van der Harst houder van de Jean Monnet Chair. Per 1 juni 2008 is hij in Groningen benoemd tot hoogleraar in de Geschiedenis en Theorie van Europese Integratie.

Marika Mkheidze is a Master student of Public Administration at the German University of Administrative Sciences Speyer and at the Tbilisi State University. She holds a BA degree in law from Caucasus University. Her fields of expertise include international criminal law, international humanitarian law and international human rights law. Her research interests include the role of the EU in promoting rule of law and democracy principles to the Eastern Partnership countries. Currently she is a legal advisor to the Chief Prosecutor's Office of Georgia.

Daniëlle van Osch is werkzaam als promovenda bij het Instituut Bestuurskunde, Campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Zij bestudeert het bestaan en de effecten van transgouvernementele netwerken op het democratische staatsbestel. Eerder is zij werkzaam geweest als bachelor docent bestuurskunde aan hetzelfde instituut. Zij heeft een masterdiploma zowel in bestuurskunde als in geschiedenis.

Elissaveta Radulova is Assistant Professor at the Political Science Department of Maastricht University. She holds MA degrees in International Relations and in European Public Affairs, and defended her PhD thesis on the non-tangible (discursive) effects of international organizations in 2011 at Maastricht University. Among her current research interests are: institutionalization and modes of governance in the EU, policy coordination cycles in the EU, implementation of EU policies and compliance.

Michael Shackleton is Special Professor in European Institutions at the University of Maastricht. He spent most of his working life as an official of the European Parliament, with responsibilities ranging from the management of conciliation negotiations with the Council, establishing euro-parlTV, the web channel of the Parliament, and serving as Head of its UK Information Office in London. He also has lectured and written widely on EU affairs, notably co-authoring eight editions of a standard work on the structure and powers of the Parliament.

Gerrit Voerman is historicus. Hij geeft sinds 1989 leiding aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen en is sinds 2011 hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel. Hij publiceert veelvuldig over politieke partijen. Hij redigeert een reeks over de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, die verschijnt bij Uitgeverij Boom. Momenteel doet hij onder meer onderzoek naar partijcultuur in internationaal perspectief en naar de relatie tussen de Nederlandse partijen en de europartijen waarvan zij deel uitmaken.

Jan Werts was (sinds 1976) EU-correspondent voor Nederlandse media te Brussel en Washington DC. Hij studeerde Rechten aan de Vrije Universiteit Brussel. In 1991 promoveerde hij daar op *The European Council* (summa cum laude), gepubliceerd door Elsevier Science/T.M.C. Asser Institute. Een geactualiseerde versie daarvan volgde in 2008 bij John Harper Publishing. Werts werkt momenteel in Brussel voor het Montesquieu Instituut en de *Internationale Spectator*. Hij is lid van de Wetenschappelijke Adviesraad van genoemd Instituut. Daarnaast gaf hij gast-colleges aan een vijftal universiteiten. In 2002 kreeg Werts de Europese Pers Prijs uit handen van de voormalige Britse Prime Minister Edward Heath.

Montesquieu Reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema.



Het 'probleem' Eerste Kamer

Deze bundel gaat in op aspecten die bij de discussie over het tweekamerstelsel een rol spelen. Vanuit een politicologische visie over de toekomst van de Eerste Kamer, naar de rol van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie.



'Halverwege?'

Wikkend en wegend maakt het Montesquieu Instituut in deze bundel een tussenbalans op van het tweede kabinet onder leiding van premier Mark Rutte.



Het nieuwe formeren

Op 17 december 2012 organiseerde het Montesquieu Instituut een symposium waarbij wetenschappers stilstonden bij de formatie. In dit 3e deel van de Montesquieu Reeks zijn in bewerkte vorm deze inleidingen verzameld.



Koning, Kamers, Kabinetsformatie

Preadviezen over de rol van de Tweede kamer, de Eerste Kamer en de Koning bij de kabinetsformatie. Uitgebracht in het kader van een Parlementaire Conferentie over de kabinetsformatie, georganiseerd door het presidium van de Tweede Kamer.



De erfenis van Pim Fortuyn

Wetenschappers en (oud) - politici hebben hun licht laten schijnen over de politieke en parlementaire erfenis van Pim Fortuyn. In het eerste deel van de Montesquieu Reeks zijn deze bijdragen gebundeld.

