

# Het einde van de Spitzenkandidatenprocedure?

De evolutie van het benoemingsproces van de Commissievoorzitter

P.W. POST\*

## 1. Inleiding

‘Ik was de eerste en de laatste *Spitzenkandidat*’ zei Commissievoorzitter Juncker nadat de Europese Raad op 2 juli 2019 Von der Leyen had voorgedragen als zijn opvolger.<sup>1</sup> In 2014 was de benoeming van Juncker het resultaat geweest van een belangrijke overwinning voor het Europees Parlement. De voornaamste politieke partijen in het Parlement hadden ieder een lijsttrekker (*Spitzenkandidat*) gekozen en afgesproken alleen de kandidaat van de grootste partij te accepteren als voorzitter van de Europese Commissie. Ondanks weerstand van diverse lidstaten werd Juncker na deze verkiezingen, als winnende kandidaat, voorgedragen door de Europese Raad en gekozen door het Europees Parlement. De opzet van het Parlement was geslaagd - een triomf die het zich niet meer zou laten ontfutselen?

In de aanloop naar de verkiezingen van 2019 nomineerden de partijen opnieuw Spitzenkandidaten. Na de verkiezingen besloot de Europese Raad evenwel geen van hen voor te dragen als voorzitter van de Commissie. In plaats daarvan kozen de regeringsleiders voor een buitenstaander die niet had deelgenomen aan de verkiezingscampagne. Toen het Parlement twee weken later schoorvoetend had ingestemd met de benoeming van Von der Leyen, leek het primaat in het benoemingsproces terug bij de Europese Raad. ‘*Es bleibt ein Skandal*’ kopte de Duitse krant *Die Zeit* verbolgen.<sup>2</sup>

De lotgevallen van de Spitzenkandidatenprocedure zijn interessant als kentering in een decennialange trend richting een grotere rol van het Parlement in het benoemingsproces van de Commissie. De ontwikkeling van het benoemingsproces van de Commissievoorzitter en de Commissie als geheel biedt bovendien een interessante inkijk in de constitutionele evolutie van de Europese Unie. In dit artikel bespreek ik allereerst de voorgeschiedenis van de Spitzenkandidatenprocedure, het succes van

arti-  
kelen

\* P.W. Post is Senior Associate bij De Brauw Blackstone Westbroek. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

<sup>1</sup> Persconferentie met de toenmalige Finse minister-president Rinne, 5 juli 2019, beschikbaar op het Youtube-kanaal van de Europese Commissie: <https://www.youtube.com/watch?v=r-vYWoDKkchg> (zie rond 8:20)

<sup>2</sup> S. Dobbert, ‘Es bleibt ein Skandal’, *die Zeit* 16 juli 2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/ursula-von-der-leyen-eu-kommissionspraesidentin-wahlsieg>

2014 en het échec in 2019. Vervolgens analyseer ik de procedure door het prisma van constitutionele conventies. Tot slot geef ik een vooruitblik op mogelijke aanpassingen van het verkiezingsproces.

## 2. Groeiende rol Parlement in de benoeming van de Commissie en haar voorzitter

Op het eerste gezicht zijn de rollen van de Europese Raad en het Europees Parlement in de benoemingsprocedure van de Commissie en haar voorzitter duidelijk verdeeld en afgebakend. Op grond van artikel 17(7) Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid een kandidaat-voorzitter voor. Het Parlement stemt vervolgens over deze kandidaat.<sup>3</sup> Eenmaal verkozen, kiest de kandidaat-voorzitter samen met de Europese Raad de overige Commissieleden (op voordracht van de lidstaten). De aldus samengestelde kandidaat-Commissie wordt ‘als college’ ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Parlement en ten slotte door de Europese Raad benoemd. De benoemingsprocedure is daarmee een politiek samenspel van Parlement en Europese Raad, waarin geen van beide instellingen eigenmachtig haar wil kan doordrukken.

Het Parlement heeft niet altijd een dergelijke hoofdrol gehad in de benoeming van de Commissie. Het Verdrag van Rome gaf de voorloper van het Parlement weliswaar de bevoegdheid om de leden van de Commissie tot een gezamenlijk aftreden te dwingen,<sup>4</sup> maar de benoeming van de voorzitter en de overige leden van de Commissie was het exclusieve domein van de lidstaten.<sup>5</sup> Dit was een doorn in het oog van het Parlement, dat vanaf zijn eerste directe verkiezingen in 1979 voortdurend probeerde een grotere rol in het benoemingsproces te verwerven.<sup>6</sup> In dit streven vond het Parlement een medestander in de Commissie, die daarin een mogelijkheid zag om haar eigen legitimiteit te versterken. De symbiotische relatie tussen beide supranationale instituties wordt treffend gekenschetst door Westlake: ‘On the one hand, the Commission seeks legitimacy. On the other, the Parliament seeks control.’<sup>7</sup>

De pogingen van het Parlement bleken niet vruchteloos. In 1980 nam Commissievoorzitter Thorn na zijn benoeming door de Europese Raad vrijwillig deel aan een ‘*confirmation hearing*’ voor het Parlement, waarna een (informele) stemming plaatsvond over zijn kandidatuur en in een latere fase ook over de Commissie als geheel.<sup>8</sup> Dit ritueel werd in 1984, 1988 en 1992 herhaald. Ook consulteerde de Europese Raad in die jaren het Parlement over de kandidaat-voorzitter, naar aanleiding van de Stuttgartverklaring die de Europese Raad in 1983 aannam.<sup>9</sup> Zo werd

3 Als de voorgedragen kandidaat geen meerderheid van de stemmen behaalt, dient de Europese Raad binnen een maand een nieuwe kandidaat voor te dragen.

4 Art. 144 Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Verdrag van Rome).

5 Art. 158.

6 Zie Hérítier et al. 2019 voor een beschrijving van deze ontwikkeling. Zij zien het strategisch handelen van het Parlement zelf als voornaamste drijver voor deze ontwikkeling.

7 Westlake 2016, p. 36. Zie ook Hérítier et al. 2019, p. 61 (‘the Commission, which lacks the legitimacy of direct elections (...), is often [Parliament’s] ally on the issue of increasing EP power in the nomination and investiture of the Commission’).

8 Sozzi 2015, p. 107-108;

Hérítier et al. 2019, p. 62-63.

9 Plechtige Verklaring van Stuttgart van 19 juni 1983 over de Europese Unie, *Bull. EG* 6-1983, punt 2.3.5.

zonder verdragsbasis een rol voor het Parlement in de benoemingsprocedure gecreëerd.

Achtereenvolgende verdragen formaliseerden de rol van het Parlement. Het Verdrag van Maastricht verankerde de sinds Thorn gangbare procedure door te bepalen dat de lidstaten 'na raadpleging van het Europees Parlement' een kandidaat-Commissievoorzitter zouden voordragen en dat het Parlement de Commissie 'als college' diende goed te keuren.<sup>10</sup> Ook werden de zittingstermijnen van Commissie en Parlement gesynchroneerd, zodat de goedkeuring van de nieuwe Commissie de eerste majeure politieke beslissing van ieder nieuw verkozen parlement werd.<sup>11</sup> Het Parlement verkreeg geen formele goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot de overige leden van de Commissie, anders dan in de vorm van zijn stemming over de Commissie als college.

De verdragsbepalingen legden niet vast hoe de parlementaire raadpleging met betrekking tot de Commissievoorzitter beslag moest krijgen. Het Parlement maakte handig van deze bewegingsvrijheid gebruik door in een resolutie op te merken dat een negatief advies over de Commissievoorzitter automatisch zou leiden tot afwijzing van de Commissie als geheel.<sup>12</sup> Zo probeerde het Parlement zijn goedkeuringsrecht voor de Commissie als college te gebruiken om het adviesrecht voor de Commissievoorzitter in een feitelijk goedkeuringsrecht te transformeren. Kandidaat-voorzitter Santer werd in juli 1994 bijna het slachtoffer van deze dadendrang van het Parlement toen hij slechts ternauwernood een meerderheid behaalde in de stemming over zijn kandidatuur.<sup>13</sup>

Het Verdrag van Amsterdam codificeerde deze machtsgreep en gaf het Parlement ook een instemmingsrecht aangaande de voordracht van de Commissievoorzitter (in aanvulling op de bevoegdheid met betrekking tot de Commissie als college – in feite stemt het Parlement dus tweemaal over de Commissievoorzitter).<sup>14</sup> Het Parlement kon nu dus ook formeel een kandidaat-voorzitter goedkeuren of afwijzen, maar de daadwerkelijke selectie van de voorzitter bleef voorbehouden aan de Europese Raad. Opnieuw formaliseerde een verdragwijziging de staande praktijk en liep het Parlement in feite een stap vooruit op de 'masters of the Treaties'. Het Verdrag van Nice liet de taakverdeling tussen Europese Raad en Parlement ongewijzigd, hoewel de voordracht van de voorzitter vanaf dat moment niet langer unanimiteit maar een gekwalificeerde meerderheid vereiste in de Europese Raad.<sup>15</sup> Bij de benoeming van Juncker zou de significantie van deze aanpassing blijken. Ook het Verdrag van Lissabon introduceerde geen veranderingen in de benoemingsprocedure. Wel werd in navolging van de in 2005 afgewezen Europese Grondwet in artikel 17(7) VEU vastgelegd dat de kandidaat door het Parlement wordt 'gekozen' (en niet langer 'ter goedkeuring' aan een stemming werd onderworpen) en

<sup>10</sup> Art. 158(2) Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht), *PbEG* 1992, C 191.

<sup>11</sup> Zie art. 158(1). Voordien werden leden van de Commissie voor een periode van vier jaar benoemd.

<sup>12</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 21 april 1994 over de investituur van de Commissie, A3-0240/94, *PbEG* 1994, C 128/358, punt 13 ('verklaart dat het, mocht het een negatief advies hebben uitgebracht inzake de naam van de persoonlijkheid die de regeringen van de lid-staten overwegen tot voorzitter van de Commissie te benoemen, de benoeming van de Commissie zal weigeren, als de regeringen van de lid-staten opnieuw dezelfde kandidaat voordragen').

<sup>13</sup> *Héritier* 2019, p. 68.

<sup>14</sup> Art. 214(2) Verdrag betreffende de Europese Unie, na het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (Verdrag van Amsterdam), *PbEU* 1997, C 340.

<sup>15</sup> Art. 214(2) Verdrag betreffende de Europese Unie, na het Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (Verdrag van Nice), *PbEU* 2001, C 80.

dat bij de voordracht 'rekening' moest worden gehouden met 'de verkiezingen voor het Europees Parlement'. Deze laatste zinsnede is nog sterker verwoord in de Duitse en Spaanse taalversies, waar respectievelijk sprake is van 'das Ergebnis' en 'el resultado' van de verkiezingen.<sup>16</sup> Indertijd werd niet gedacht dat deze beperkte wijzigingen ingrijpende consequenties zouden hebben voor de benoemingsprocedure. Curtin, bijvoorbeeld, meende dat 'a direct election in some form' nog steeds ver weg was, terwijl Fabbrini de rol van het Parlement beschreef als één van 'advice and consent'.<sup>17</sup> In 2014 zouden deze voorspellingen worden gelogenstraft.

Hervormingen van de benoemingsprocedure van de Commissievoorzitter en de Commissie 'als college'

	Rome – Maastricht	Maastricht – Amsterdam	Amsterdam – Nice	Nice – Lissabon	Lissabon – heden
<i>Commissie-voorzitter</i>	Unaniem besluit van de lidstaten	Unaniem besluit van de lidstaten, raadgeving Parlement (door Parlement getransformeerd in <i>de facto</i> goedkeuring)	Unaniem besluit van de lidstaten, goedkeuring Parlement	Raadsbesluit met gekwalificeerde meerderheid, goedkeuring Parlement	Raadsbesluit met gekwalificeerde meerderheid ('Rekening houdend met de verkiezingen'), 'gekozen' door Parlement
<i>Commissie 'als college'</i>	Unaniem besluit van de lidstaten	Unaniem besluit van de lidstaten, goedkeuring Parlement	Unaniem besluit van de lidstaten, goedkeuring Parlement	Raadsbesluit met gekwalificeerde meerderheid, goedkeuring Parlement	Raadsbesluit met gekwalificeerde meerderheid, goedkeuring Parlement

<sup>16</sup> De term 'uitslag van de verkiezingen' komt in de Nederlandse taalversie wel terug in de (niet-bindende) 11<sup>e</sup> Verklaring ad art. 17, leden 6 en 7.

<sup>17</sup> Curtin 2009, p. 93; Fabbrini 2011, p. 12.

<sup>18</sup> Zie over de Spitzenkandidatenprocedure in 2014 meer uitgebreid Post 2016. Deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op dit eerdere artikel.

<sup>19</sup> Europese Commissie, 12 september 2012, 'State of the Union 2012', [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596-nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596-nl.htm).

<sup>20</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014, 2012/2829(RSP), *PbEU* 2015, C 419/185.

### 3. 'Deze keer is het anders' – de Spitzenkandidatenprocedure in 2014

'Deze keer is het anders' luidde de leus van het Parlement in de aanloop naar de verkiezingen van 2014.<sup>18</sup> In zijn Staat van de Unie-toespraak van september 2012 had toenmalig Commissievoorzitter Barroso de Europese politieke partijen opgeroepen om voor deze verkiezingen een eigen kandidaat-Commissievoorzitter te presenteren.<sup>19</sup> Steun van het Europees Parlement liet niet lang op zich wachten. In november 2012 werd een resolutie aangenomen die de partijen wederom aanspoorde een kandidaat te nomineren.<sup>20</sup> Begin 2013 herhaalde de Commissie de aansporing aan de partijen in een mededeling, waarbij het naar artikel 17(7) VEU

verwees.<sup>21</sup> Op basis van de nieuwe frase ‘rekening houdend met de verkiezingen’ werd gepoogd om het primaat in de benoemingsprocedure naar het Parlement te verschuiven.

De gedachte achter de Spitzenkandidatenprocedure was om een (indirecte) link te creëren tussen de verkiezingsuitslag en de invulling van de executief, zoals deze op nationaal niveau ook bestaat in parlementaire democratieën als Duitsland en Nederland. Een stem bij de verkiezingen voor het Parlement zou dan ook een stem zijn voor de Commissievoorzitter (alhoewel indirect, want de verkiezingen voor het Parlement zijn nationaal georganiseerd waardoor het niet mogelijk is om te stemmen op politici uit andere lidstaten). Academics als Hix hadden daarvoor al langer gepleit als antwoord op het vermeende ‘democratisch tekort’ van de Unie.<sup>22</sup> De verkiezingen zouden aan belang winnen, terwijl de legitimiteit van de Commissievoorzitter zou groeien doordat hij een eigen electoraal mandaat verkreeg. De procedure zou daarmee een verdere stap zijn in de parlementarisering van de Unie en – in de woorden van Hix – ‘the injection of democratic politics [the Union] vitally needs’ opleveren.<sup>23</sup>

In de aanloop naar de verkiezingen van 2014 nomineerden de Europese partijen inderdaad hun Spitzenkandidaten; zo schoof de christendemocratische EVP Juncker naar voren. De Spitzenkandidaten voerden vervolgens campagne in de diverse lidstaten en gingen de strijd aan in een aantal televisiedebatten.<sup>24</sup> Het effect van deze campagne is onduidelijk (Dinan stelt bijvoorbeeld dat de campagne alleen in Duitsland op veel belangstelling kon rekenen).<sup>25</sup> De opkomst bij de verkiezingen daalde in ieder geval verder naar 42,6%, hoewel de Commissie later zou betogen dat deze daling wellicht nog sterker was geweest zonder Spitzenkandidatensysteem.<sup>26</sup> In ieder geval vormde de verkiezingsstrijd tussen de diverse kandidaten de basis voor het pleidooi dat de regeringsleiders de winnende kandidaat moesten voordragen; iedere andere keuze zou kiezersbedrog zijn.

Toen de EVP na de verkiezingen de grootste partij in het Parlement bleef, spraken de overige partijen, met uitzondering van de Eurosceptische partijen, hun steun uit voor Juncker als voorzitter van de Commissie<sup>27</sup> - naar verluidt beloofde de sociaaldemocratische tegenkandidaat al op de avond van de verkiezingsuitslag Juncker te steunen.<sup>28</sup> In feite prevaleerde hier dus het belang van ‘de instelling’ bij een grotere invloed over de benoeming van de Commissievoorzitter (en daarmee samenhangend de impact van de eigen verkiezingen) over het partijbelang om deze positie te bemachtigen.<sup>29</sup>

In de daaropvolgende weken nam de steun voor Juncker in de Europese Raad langzaam toe, ondanks pogingen van toenmalig Brits premier

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

22 Zie bijvoorbeeld Hix 2008.

23 Hix 2011, p. 85.

24 Een beschrijving van de campagnes is te vinden in Peñalver García & Priestley 2015, hoofdstuk 6. Zie ook Hobolt 2014, Dinan 2015, p. 94-98 en Christiansen 2016, p. 993-998.

25 Dinan 2015, p. 95.

26 Mededeling 2018/95 van de Commissie van 14 februari 2018 ‘A Europe that delivers’, p. 4, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient_en.pdf).

27 ‘Conference of Presidents statement on Commission President election’, persbericht van het Europees Parlement van 27 mei 2014, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140527IPR48501/conference-of-presidents-statement-on-commission-president-election>.

28 Zie C. de Gruyter en S. Alonso, ‘Hoe een Duits een-tweetje Juncker aan de macht hielp’, *NRC Handelsblad* 28 juni 2014, <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/juni/28/hoe-een-duits-een-tweetje-juncker-aan-de-macht-hi-1394136>.

29 Voor zover het mogelijk is om van een dergelijk instellingsbelang te spreken – het Parlement is immers geen unitaire actor maar een samenstelling van verschillende partijen met verschillende visies en belangen.

30 Zie bijvoorbeeld D. Cameron, 'Invented' process to appoint President of European Commission is damaging to democracy', *Irish Times* 13 juni 2014, <http://www.irishtimes.com/news/world/uk/invented-process-to-appoint-president-of-european-commission-is-damaging-to-democracy-1.1830355>; 'Cameron : « M. Juncker n'a figuré sur aucun bulletin de vote », *Le Monde* 13 juni 2014, [https://www.lemonde.fr/europe/article/2014/06/13/cameron-m-juncker-n-a-figure-sur-aucun-bulletin-de-vote\\_4437489\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2014/06/13/cameron-m-juncker-n-a-figure-sur-aucun-bulletin-de-vote_4437489_3214.html). Zie meer uitgebreid Dinan 2015, p. 96-98.

31 Evenzo de redactionele opmerkingen van de gezaghebbende Common Market Law Review ('Editorial comments. After the European elections: Parliamentary games and gambles', 2014-4, p. 1047-56, op p. 1050-51).

32 J. Habermas, 'Europa wird direkt ins Herz getroffen', *Frankfurter Allgemeine* 29 mei 2014, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798-p3.html>

33 Geciteerd in H. Mahony, 'EU leaders to review 'Spitzenkandidat' process', *EUobserver* 27 juni 2014, <https://euobserver.com/eu-election/124796>.

34 Peñalver García & Priestley 2015. Zie 'Analysts: 2019 EU Elections will be transformative for European democracy' *EurActiv* 18 mei 2015, <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/interview/analysts-2019-eu-elections-will-be-transformative-for-european-democracy/>.

35 Juncker, 15 juli 2014, 'Openingstoespraak in de plenaire zitting van het Europees Parlement' [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-567-nl.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567-nl.htm).

Cameron om diens benoeming te blokkeren.<sup>30</sup> Hij betoogde onder meer dat de Spitzenkandidatenprocedure indruiste tegen de in artikel 17(7) VEU neergelegde bevoegdheidsverdeling tussen Parlement en Europese Raad. Daarvan lijkt mij overigens niet direct sprake: de tekst van de bepaling laat immers aanzienlijke ruimte voor verschillende invullingen van de benoemingsprocedure en meer in het bijzonder de interpretatie van de zinsnede 'rekening houdend met de verkiezingen', net als de bij het Verdrag gevoegde 11<sup>e</sup> Verklaring.<sup>31</sup> Aan de andere kant van het spectrum stelde onder andere Habermas dat de Europese democratie 'ins Herz getroffen' zou worden als de Europese Raad een andere kandidaat zou voordragen dan Juncker.<sup>32</sup>

Uiteindelijk bleef het verzet van Cameron zonder resultaat en steunden alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Hongarije het voorstel om Juncker voor te dragen als Commissievoorzitter. Het lijkt erop dat de tegenstanders in de Europese Raad de potentie van de kleine verandering in artikel 17(7) VEU onderschatten, waarna Commissie en Parlement een dynamiek wisten te creëren die zij niet meer konden stoppen. Cameron verzuchtte: 'this process developed a momentum of its own. We need to ask ourselves how this happened.'<sup>33</sup>

De Spitzenkandidatenprocedure leek een triomf die het Parlement niet zou laten glippen. Peñalver García en Priestley stelden dat geen van de meer dan vijftig hoofdrolspelers die zij naderhand interviewden, geloofde dat de geest terug in de fles zou kunnen worden gestopt.<sup>34</sup> Ook Juncker leek die mening toegedaan, toen hij in zijn openingstoespraak stelde dat het Parlement voor het eerst 'echt' de voorzitter van de Commissie had gekozen en daarmee artikel 17(7) VEU 'zijn ware, democratische en politieke betekenis [had] gegeven'.<sup>35</sup> De verdragsbepaling was niet wezenlijk gewijzigd, maar desondanks had het Europees Parlement zijn rol in het benoemingsproces sterk vergroot.

#### 4. Terug naar af? De Spitzenkandidatenprocedure in 2019

In de aanloop naar de verkiezingen van 2019 nam de tandem van Commissie en Parlement opnieuw het voortouw in de Spitzenkandidatenprocedure. Begin februari 2018 nam het Parlement een besluit aan waarin het de procedure fijntjes in herinnering bracht en waarschuwde bereid te zijn iedere niet-Spitzenkandidaat af te wijzen.<sup>36</sup> Een week later publiceerde de Commissie een mededeling waarin zij stelde dat het systeem had bijgedragen aan de democratische legitimiteit van de Unie en 'de verantwoording door de Commissie' had verbeterd.<sup>37</sup> In de mededeling spoorde de Commissie de Europese politieke partijen aan het

systeem verder te versterken en ruim voor de verkiezingen een kandidaat bekend te maken.

De Europese Raad zat ondertussen evenmin stil. Al bij de voordracht van Juncker in juni 2014 gaf de Raad aan dat de procedure tegen het licht zou worden gehouden.<sup>38</sup> In februari 2018 werd de Spitzenkandidatenprocedure geagendeerd tijdens een informele bijeenkomst van de Europese Raad.<sup>39</sup> Na afloop benadrukte voorzitter Tusk in zijn persconferentie dat de nominatie een autonome bevoegdheid van de Europese Raad was. De regeringsleiders, zo zei Tusk, waren het erover eens geworden dat de benoeming van een Spitzenkandidat geenszins een automatisme zou zijn.<sup>40</sup>

Ondanks de kritiek van de Europese Raad selecteerden de grote Europese partijen ieder een kandidaat: de EVP schoof Weber naar voren, de voorzitter van die groep in het Parlement; de sociaaldemocratische PES koos Timmermans, de 'eerste vicevoorzitter' van de Commissie. De liberale ALDE kwam met een team van kandidaten waaronder Verhofstadt en Vestager, terwijl de Groenen en Europees Links allebei met een duo-kandidatuur kwamen. In tegenstelling tot de verkiezingen van 2014 schoof ook de Eurosceptische ACHE ditmaal een kandidaat naar voren. De kandidaten van deze partijen kruisten vervolgens de degens in een drietal grote debatten en voerden campagne in de verschillende lidstaten. Deze inspanningen ten spijt gold voor ieder van de kandidaten dat meer dan twee derde van de respondenten in een studie aangaf hen überhaupt niet te kennen en dat voor geen van hen meer dan een vijfde van de kiezers kon aangeven welke partij zij vertegenwoordigden.<sup>41</sup>

De uitslag van de verkiezingen zorgde voor gemengde reacties. De opkomst steeg fors van 42,6% naar bijna 51%, hetgeen door sommigen werd geïnterpreteerd als een succes voor het Spitzenkandidatensysteem. Tegelijkertijd verloren de traditionele machtsblokken EVP en PES voor het eerst de gezamenlijke meerderheid in het Parlement en groeide de Eurosceptische oppositie. De EVP raakte 34 van haar 216 zetels kwijt en bleef slechts de grootste partij in het Europees Parlement omdat de PES nog zwaarder verloor. Spitzenkandidat Weber incasseerde bovendien flinke electorale klappen in thuisstaat Duitsland.

In de periode na de verkiezingen deed de Europese Raad zijn eerdere woorden gestand dat de benoeming van een Spitzenkandidat geen automatisme zou zijn. Een eerste top op 20 juni 2019 eindigde in een impasse. Duidelijk werd dat Weber ondanks het feit dat de EVP als grootste uit de verkiezingen was gekomen op onvoldoende steun kon rekenen, waarbij hem met name een gebrek aan ervaring werd verweten.<sup>42</sup> Ook Timmermans en Vestager slaagden er niet in voldoende steun te verwerven. De Spitzenkandidaten vervulden dus een centrale rol in de

36 Besluit van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de herziening van het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie (2017/2233(ACI)), *PbEU* 2018, C 463/89, punt 4.

37 Aanbeveling (EU) 2018/234 van de Commissie van 14 februari 2018 over het bevorderen van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019, overweging 11

38 Europese Raad van Brussel, 26 en 27 juni 2014, Conclusies van het Voorzitterschap, *EUCO* 79/14, punt 27.

39 Europese Raad, 'Leaders' Agenda', februari 2018, [https://www.consilium.europa.eu/media/32868/en\\_leaders-agenda\\_institutional-issues.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/32868/en_leaders-agenda_institutional-issues.pdf)

40 Europese Raad, 'Remarks by President Donald Tusk following the informal meeting of the 27 heads of state or government on 23 February 2018', 23 februari 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-tusk-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/>.

41 Plescia, Wilhelm & Kritzinger 2020, p. 86 e.v. (zie figuur 6.5 en 6.6).

42 De Wilde betoogt voorts dat Webers zijgende steun voor Órban (wiens partij Fidesz lid is van de EVP) en de weerstand van de EVP-fractie tegen transnationale kieslijsten zijn claim de democratische uitkomst te zijn bemoeilijkten. Zie De Wilde 2020.

banencarrousel (waar ook andere functies als het voorzitterschap van de Europese Raad en de Europese Centrale Bank in mee draaiden), maar de regeringsleiders lieten zich niet klakkeloos een kandidaat opleggen. Op de vraag of het Spitzenkandidatensysteem dood was, antwoordde Macron met een droog 'la réponse est oui'.<sup>43</sup>

Een doorbraak leek een week later uit Japan te komen, waar Duitsland, Frankrijk, Spanje en Nederland tijdens een G20-bijeenkomst een benoemingenpakket overeenkwamen. De Spitzenkandidaten van de grootste politieke partijen kregen beiden een functie: Timmermans als Commissievoorzitter, Weber als voorzitter van het Parlement – een voorstel dus dat het Spitzenkandidatensysteem grotendeels in tact zou laten. Tijdens de daaropvolgende bijeenkomst van de Europese Raad op zondag 30 juni 2019 scheen een voordracht van Timmermans aanvankelijk nabij, maar dat bleek buiten de weerstand van Merkels EVP-collega's gerekend. Zij keerden zich fel tegen het opofferen van de post aan de PES.

Timmermans stuitte bovendien op verzet van de zogenoemde Visegradlanden (Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije), die hem zijn rechtsstaat-bemoenen als Eurocommissaris nadroegen. Na nachtelijke marathonvergaderingen bleek dat Timmermans op onvoldoende steun kon rekenen.

Op maandagavond werd de naam van de Duitse defensie-minister Von der Leyen geopperd. Als partijgenote van Merkel behoorde zij tot de EVP. In de loop van dinsdag 2 juli 2019 lieten steeds meer regeringsleiders weten haar te kunnen steunen, waarna de Europese Raad die avond uiteindelijk besloot Von der Leyen aan het Parlement voor te dragen. Haar voordracht was onderdeel van een bredere deal die ook in de benoeming van Timmermans en Vestager als vicevoorzitters voorzag, terwijl Weber werd getipt als parlamentsvoorzitter.<sup>44</sup> Alle regeringsleiders stemden in, behalve één: Merkels coalitiepartner SPD verweet haar dat geen Spitzenkandidat werd voorgedragen als Commissievoorzitter en dwong Merkel zich te onthouden van stemming over haar eigen partij- en landgenote. De voordracht van outsider Von der Leyen is desondanks een feit. Het is, in de woorden van een opinieartikel in Bloomberg, 'a slap in the face' van Parlement en electoraat.<sup>45</sup>

In de daaropvolgende weken word het Parlement opgeroepen zijn eerdere waarschuwing gestand te doen en niet-Spitzenkandidat Von der Leyen af te wijzen. Het succes van de procedure is nu afhankelijk van de opstelling van het Parlement: wordt vastgehouden aan de voordracht van een Spitzenkandidat en accepteert het Parlement een institutionele crisis door iedere andere kandidaat af te wijzen, of prevaleren andere (partij)belangen? Om het Parlement te verleiden, begint Von der Leyen een charmeoffensief. Ze belooft het Parlement te zorgen voor een wetgevingshandeling

43 Auteur onbekend, 'Party-line splits plague talks as EU leaders leave Brussels after second unfruitful summit', *Financial Times*, 21 juni 2019, <https://www.ft.com/content/dd97e044-943b-11e9-aeai-2bd33ac3271>

44 De Europese Raad heeft uiteindelijk formeel gezien geen zeggenschap over de invulling van deze positie, nu het Parlement op grond van art. 14(4) VEU zelf de eigen voorzitter kiest.

45 A. Allemanno, 'Choosing Ursula von der Leyen Weakens the European Parliament', *Bloomberg* 3 juli 2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-03/choosing-ursula-von-der-leyen-weakens-the-european-parliament>

als het Parlement daartoe een besluit aanneemt (dit felbegeerde initiatiefrecht berust exclusief bij de Commissie) en het Spitzenkandidatenstelsel nieuw leven in te blazen.<sup>46</sup> Voor aanvang van de beslissende stemming benadrukt Von der Leyen het Spitzenkandidatenstelsel te willen verbeteren<sup>47</sup> en geeft zij in haar beleidsvoornemens aan dat het 'heel duidelijk' is dat de procedure op basis waarvan ze zelf is voorgedragen, 'moet worden herzien'.<sup>48</sup> Het verdedigen van de Spitzenkandidatenprocedure legt onvoldoende gewicht in te schaal: op 16 juli 2019 wordt Von der Leyen door een nipte meerderheid van het Parlement verkozen.

## 5. De Spitzenkandidatenprocedure door het prisma van constitutionele conventies

De groeiende rol van het Parlement in de benoeming van de Commissie en haar voorzitter werpt licht op de constitutionele evolutie van de Europese Unie. Deze stapsgewijze groei werd niet door verdragswijzigingen geïnitieerd, maar kreeg veeleer gestalte in de vorm van initiatieven van het Parlement zelf. Dat gebeurde enerzijds door samenwerking te zoeken met de Commissie (de bereidheid van Thorn om deel te nemen aan de 'confirmation hearing' is daarvan een voorbeeld); anderzijds interpreteerde het Parlement bestaande bevoegdheden extensief of gebruikte hij deze als hefboom (bijvoorbeeld het verbinden van de aanvankelijk adviserende stemming over de Commissievoorzitter aan de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de Commissie als geheel).

Verdragswijzigingen codificeerden in sommige gevallen de gewijzigde status quo, maar de groeiende rol van het Parlement kreeg ook gestalte in de vorm van conventies die nooit in het Verdrag werden opgenomen. Een eerste voorbeeld daarvan is de introductie door het Parlement van hoorzittingen voor kandidaat-commissarissen, voorafgaand aan de stemming over de Commissie als college. Deze hoorzittingen zijn sinds het Verdrag van Maastricht aan de benoeming van iedere Commissie voorafgegaan, zonder dat zij ooit een grondslag in het Verdrag hebben gekregen. Moury schrijft dat de reeds aangehaalde Santer en diens kandidaat-commissarissen huiverig waren, terwijl ook de aftredende Commissie afwijzend stond tegen het idee van hoorzittingen.<sup>49</sup> Het dreigement van afwijzing van de voltallige Commissie bleek evenwel afdoende om de kandidaten in januari 1995 te doen verschijnen. Inmiddels is ondenkbaar dat een aantredende Commissie zou weigeren aan de hoorzittingen deel te nemen, ook al zijn deze niet in het Verdrag opgenomen.

Een tweede voorbeeld is de parlementaire bevoegdheid om individuele kandidaat-commissarissen af te wijzen. In 2004 zag toenmalig

46 J. Brunsden, 'Von der Leyen offers EU parliament more influence over Brussels agenda', *Financial Times* 10 juli 2019, <https://www.ft.com/content/7f56b426-a32a-11e9-974c-ad1c6ab5efd1>; M. Khan, 'EU leaders' choice Von der Leyen starts MEP charm offensive', *Financial Times* 3 juli 2019, <https://www.ft.com/content/18d56c5c-9db1-11e9-9c06-a4640c9feeb>

47 Von der Leyen, 16 juli 2019, Openingstoespraak in de plenaire zitting van het Europees Parlement, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_nl.pdf)

48 'Een Unie die de lat hoger legt. Mijn agenda voor Europa', Politieke Beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, 2019-2024, p. 23, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_nl\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_nl_o.pdf)

49 Moury 2007, p. 379.

Commissievoorzitter Barroso zich na tegenstand van het Parlement gedwongen om twee lidstaten te vragen een nieuwe kandidaat voor te dragen.<sup>50</sup> Nadien wist het Parlement nog meermaals aanpassingen in de samenstelling van de Commissie te bewerkstelligen (in 2019 werd onder meer de initiële Franse kandidaat vervangen). Deze bevoegdheid is evenmin gecodificeerd, maar kan worden gezien als een ‘well-established cornerstone’ van de relaties tussen Parlement en Commissie en een ‘unwritten constitutional rule’.<sup>51</sup>

Dergelijke conventies, zo genoemd naar de Britse *conventions of the constitution*, vormen een tussencategorie tussen constitutioneel recht en dagelijkse politieke praktijk. Het gaat om informele regels die het gedrag van politieke instituties normeren.<sup>52</sup> Conventies worden weliswaar met name bestudeerd in het kader van nationale constituties (in Nederland behandelde onder meer Verheij in zijn oratie relatief recent het leerstuk<sup>53</sup>), maar zoals Beukers overtuigend aantoonde in zijn dissertatie biedt ook de Europese rechtsorde ruimte voor constitutionele conventies.<sup>54</sup> Meer recent schetste Beukers in een boekhoofdstuk de invloed van constitutionele conventies in de Unie aan de hand van bovengenoemde voorbeelden en bezag hij ook de Spitzenkandidatenprocedure door dit raamwerk.<sup>55</sup>

Eerder betoogde ik eveneens dat constitutionele conventies een nuttig gereedschap vormen om de Spitzenkandidatenprocedure te analyseren.<sup>56</sup> De beperkte wijziging van artikel 17(7) VEU bood immers op het eerste oog geen aanleiding voor een revolutionaire verandering van de benoemingsprocedure, maar desondanks was de positie van het Europees Parlement in het nominatieproces versterkt. Het prisma van constitutionele conventies – de ‘smeerolie in de motor van ons staatsbestel’, in de woorden van Verheij<sup>57</sup> – is in mijn ogen bij uitstek geschikt om de tussencategorie van informele regels tussen recht en politiek, zoals de Spitzenkandidatenprocedure, te analyseren.

De Britse jurist Jennings formuleerde een bekende test voor het bestaan van een constitutionele conventie. Hij stelde dat hiervoor drie elementen van belang zijn: de aanwezigheid van precedenten, de overtuigingen van de politieke actoren (voelen zij zich gebonden of niet?) en het bestaan van een overtuigende rationale (‘reason’) voor de conventie.<sup>58</sup> De test van Jennings doet denken aan de in de Nederlandse literatuur geformuleerde criteria voor het aannemen van ongeschreven staatsrecht, hoewel die stringenter zijn: volgens de heersende opvatting is voor ongeschreven staatsrecht vereist dat sprake is van een bestendige praktijk die door de betrokken staatsinstellingen als geldend wordt geaccepteerd.<sup>59</sup> Bovendien moet overtreding van de norm – volgens Kortmann – leiden tot ‘lamlegging van het staatsbestel’.<sup>60</sup>

50 Zie Eijsbouts 2004.

51 Reestman & Besselink 2019, p. 613.

52 Verheij 2014, p. 6.

53 Verheij 2014. Zie ook Dölle 1988 en Verheij & Geertjes 2016.

54 Driessen 2006, Beukers 2011.

55 Beukers 2016.

56 Post 2016.

57 Verheij 2014, p. 17.

58 Jennings 1967, p. 136.

Uiteraard is er sprake van een wisselwerking tussen de drie elementen: een overtuigende rationale zal immers ook de overtuigingen van de actoren beïnvloeden, zoals een lange serie van precedenten dat eveneens kan doen.

59 Zie Verheij 2014, p. 3-4, met verdere verwijzingen in voetnoten 10 en 11. Zie meer uitgebreid over ongeschreven staatsrecht Dölle 1988.

Bij toepassing van de Jennings-test op de Spitzenkandidatenprocedure geldt allereerst dat deze slechts één keer succesvol is toegepast. Hoewel niet onmogelijk, lijkt een enkel precedent in het algemeen onvoldoende om van een conventie te kunnen spreken. De overtuigingen van de actoren wijzen evenmin in de richting van een conventie: de benoeming van buitenstaander Von der Leyen laat immers zien dat de Europese Raad én het Parlement zich uiteindelijk niet gebonden achtten aan het Spitzenkandidatensysteem. Daarbij past wel de kanttekening dat de Spitzenkandidaten in de aanloop naar de uiteindelijke voordracht een centrale rol innamen in de discussies over de invulling van de positie van Commissievoorzitter én dat de voornaamste drie kandidaten (Weber, Timmermans, Vestager) onderdeel uitmaakten van de uiteindelijke puzzel. De democratische legitimiteit waar Spitzenkandidaten een beroep op kunnen doen is, alhoewel gebrekkig gelet op de nationale organisatie van de parlementsverkiezingen en de geringe bekendheid met het systeem in sommige lidstaten, blijkbaar voldoende om het lastig te maken voor de Europese Raad hen simpelweg te passeren.

De rationale van democratisering, ten slotte, lijkt mij thans de voornaamste belemmering voor het Spitzenkandidatensysteem om uit te groeien tot een constitutionele conventie. Daarvoor is cruciaal dat een stem op een bepaalde partij kan worden uitgelegd als steunbetuiging aan de Spitzenkandidat. Deze link wordt allereerst vertroebeld doordat de Spitzenkandidaten hoogstens in één lidstaat op het stembiljet kunnen staan, omdat de verkiezingen nationaal georganiseerd zijn en omdat zelfs de Europese partij ontbreekt op het nationale stembiljet. Op zich is dat niet per definitie problematisch: Johnson was ook slechts verkiesbaar voor de inwoners van het district Uxbridge and South Ruislip en toch geldt hij als leider van de winnende partij als natuurlijke premier van het Verenigd Koninkrijk. Daarenboven geldt echter, zoals reeds genoemd, dat de bekendheid van Spitzenkandidaten ondanks de campagne-inspanningen buitengewoon gering was.<sup>61</sup> De resonantie van de claim dat een (winnende) Spitzenkandidat de meest democratische uitkomst is, is diensten-gevolge beperkt.

Al met al kwalificeert de Spitzenkandidatenprocedure op dit moment niet als constitutionele conventie. Dat wil niet zeggen dat uitgesloten is dat de procedure zich daartoe ontwikkelt. Het Europees recht kent andere voorbeelden van constitutionele conventies en de Spitzenkandidatenprocedure zou bovendien passen in de meer algemene ontwikkeling richting een grotere rol van het Parlement in de benoeming van de Commissievoorzitter en de Commissie als geheel (een ontwikkeling die niet alleen blijkt uit opeenvolgende verdragswijzigingen, maar ook uit de staande conventies rondom het houden van hoorzittingen en de mogelijkheid om

<sup>60</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2012, p. 131. Kortmann noemt als 'onbetwist' voorbeeld de vertrouwensregel. Hij maakt een onderscheid tussen dergelijk ongeschreven staatsrecht en conventies, die 'niet als normatief te beschouwen' zouden zijn (p. 132). Bij dit onderscheid zet Verheij vraagtekens (2014, p. 9), naar mijn mening terecht: conventies zijn immers, alhoewel geen rechtsregels, als bindend ervaren gedragsregels. Het is juist dat normatieve element dat een conventie onderscheidt van louter dagelijkse praktijk.

<sup>61</sup> Plescia, Wilhelm & Kritzinger 2020, p. 87-88.

individuele kandidaten af te wijzen). Hiervoor is evenwel cruciaal dat het democratisch karakter van de Spitzenkandidatenprocedure wordt versterkt. In de volgende paragraaf ga ik nader in op de mogelijkheden daartoe.

## 6. Vooruitblik: renaissance van de Spitzenkandidatenprocedure?

De benoeming van Von der Leyen is een stap terug voor het Parlement en daarmee een eerste regressie na decennia waarin het Parlement zijn rol in het benoemingsproces steeds wist uit te breiden. Betekent haar benoeming ook het definitieve einde van de Spitzenkandidatenprocedure? Het antwoord op die vraag is niet met zekerheid te geven, maar een renaissance van het systeem kan in ieder geval niet worden uitgesloten. De instelling van transnationale kieslijsten zou daarbij een cruciale rol kunnen vervullen. Hiermee zou een van de voornaamste zwakheden van het systeem worden geadresseerd, namelijk dat het voor verreweg de meeste kiezers simpelweg niet mogelijk is om een stem uit te brengen voor één van de Spitzenkandidaten.

Macron is een belangrijke voorstander van transnationale kieslijsten. Zijn positie is van begin af aan duidelijk geweest: zonder transnationale lijsten, geen Spitzenkandidaten. In 2017 riep hij in zijn Sorbonne-toespraak al op tot deze 'werkelijke stap naar voren': 'Allez jusqu'au bout du raisonnement! N'ayez pas peur! Ayez des vraies élections européennes!'<sup>62</sup> Drie weken voor de verkiezingen van 2019 gaf Macron in het kader van een bijeenkomst van de Europese Raad opnieuw aan niet in het systeem te geloven zolang er geen transnationale lijsten bestonden: 'Je ne crois pas que ce soit la bonne manière, sauf à faire de vraies listes transnationales européennes'.<sup>63</sup>

Op dit moment geldt de Europese Kiesakte van 1976.<sup>64</sup> Deze bevat een aantal gemeenschappelijke regels, maar laat de regulering van de Parlementsverkiezingen voor het overige grotendeels aan de lidstaten. Dit leidt ertoe dat de verkiezingen gedurende meerdere dagen plaatsvinden en dat verschillende regels gelden voor onder andere actief en passief kiesrecht. Paradoxaal genoeg hebben de Europese verkiezingen mede hierdoor een sterk nationaal karakter.

De Europese Raad heeft in 2018 een voorstel tot wijziging van de Kiesakte aangenomen dat voorziet in het plaatsen van de partijnamen en -logo's van de Europese partijen op de kiesbiljetten (ratificatie van dit voorstel door de lidstaten is op dit moment echter nog niet afgerond).<sup>65</sup> De creatie van een gemeenschappelijk kiesdistrict waarvan de kieslijsten zouden

62 E. Macron, 'Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique', lezing voor de Sorbonne, 26 september 2017, [www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-de-mocratique](http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-de-mocratique)

63 Macron op 9 mei 2019, beschikbaar op <https://twitter.com/sandrogozi/status/1126586359798542337>

64 Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 (*PbEG* 1976 278/1), zoals gewijzigd bij Besluit van de Raad 93/81/Euratom, EGKS, EEG (*PbEG* 1993 L 33/15) en bij Besluit van de Raad 2002/772/EG, Euratom (*PbEU* 2002 L 283/1).

65 Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018 (*PbEU* 2018 L 178/1), art. 3 ter. Art. 223 VWEU geeft het Europees Parlement het recht een voorstel voor zijn eigen verkiezingsprocedure op te stellen. De Europese Raad besluit hier vervolgens over, waarna de bepalingen in werking treden na ratificatie in de lidstaten.

worden aangevoerd door de Spitzenkandidaten, zoals opgenomen in het aanvankelijke Parlementsvoorstel uit 2015, haalde het uiteindelijke Raadsbesluit niet.<sup>66</sup> Voorstellen om de na Brexit vrijgekomen Britse zetels te gebruiken voor de introductie van transnationale lijsten konden in 2018 ook niet langer rekenen op een meerderheid in het Parlement.<sup>67</sup>

Von der Leyen heeft zoals gezegd in haar toespraak voor het Parlement aangegeven dat zij het Spitzenkandidatensysteem wil verbeteren.<sup>68</sup> Om de zichtbaarheid van het systeem te vergroten, beloofde zij het onderwerp van transnationale kieslijsten opnieuw aan de orde te stellen. In haar toespraak stelde zij verder voor een Conferentie over de Toekomst van Europa te organiseren. Begin dit jaar heeft de Commissie meer vorm gegeven aan dit voorstel en onder andere gesuggereerd dat een onderdeel van de Conferentie zich zou moeten richten op democratische processen en institutionele onderwerpen. De Commissie noemt hierbij opnieuw de transnationale lijsten en de Spitzenkandidatenprocedure.<sup>69</sup> Hiervoor heeft de Commissie een tijdslijn voor ogen die het mogelijk maakt dat eventuele wijzigingen nog van toepassing zijn voor de verkiezingen van 2024. De rol van de Commissie in de wijziging van de Kiesakte zal echter noodgedwongen faciliterend zijn, aangezien artikel 223 VWEU voor herziening van de Kiesakte voorziet in een bijzondere wetgevingsprocedure op grond waarvan het Parlement een voorstel doet, waarna de Europese Raad unaniem een besluit neemt en ratificatie in de lidstaten volgt. Nog los van het feit dat het Europees Parlement nota bene zelf de transnationale kieslijsten afwees in 2018, maken de eisen van unanieme steun in de Europese Raad en daaropvolgende ratificatie in ieder van de lidstaten dat het instellen van transnationale kieslijsten geen sinecure zal zijn. Een eventuele renaissance van het Spitzenkandidatensysteem zal daarmee naar verwachting voornamelijk afhankelijk zijn van de bereidheid van (de diverse partijen in) het Parlement om eerdere dreigementen ditmaal wel gestand te doen en niet-Spitzenkandidaten af te wijzen.

## 7. Conclusie

Het succes van de Spitzenkandidatenprocedure in 2014 en de daaropvolgende teloorgang in 2019 biedt een unieke inkijk in de constitutionele evolutie van de Europese Unie. Een veranderde zinsnede in het Verdrag was in 2014 voldoende voor het Parlement om het initiatief naar zich toe te trekken, maar dat succes bleek in 2019 niet bestendig. Het is evenwel te vroeg om de Spitzenkandidatenprocedure reeds af te schrijven – alleen al omdat de nominatie van Timmermans zo dichtbij was zou dat kortzichtig zijn, en omdat de kandidaten van de belangrijkste partijen wel degelijk

66 Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie, 2015/2035(INL), *PbEU* 2017, C 366/7, art. 2 bis van het voorgeselde Raadsbesluit.

67 Zie besluit van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de samenstelling van het Europees Parlement, 2017/2054(INL), *PbEU* 2018, C 463/83, waarin een voorstel daartoe uit het verslag van de Commissie constitutionele zaken (A8-0007/2018) niet werd overgenomen.

68 Von der Leyen, 16 juli 2019, Openingstoespraak in de plenaire zitting van het Europees Parlement, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_nl.pdf)

69 Mededeling van de Commissie, 'Vormgeven aan de Conferentie over de Toekomst van Europa', COM(2020) 27 def, p. 3.

deel uitmaken van het banenpakket dat de Europese Raad uiteindelijk overeenkwam. Juist omdat de procedure niet geformaliseerd is, is zij flexibel en is de precieze invulling ervan niet goed te voorspellen.

Voor een renaissance van de Spitzenkandidatenprocedure lijkt essentieel dat het democratisch karakter ervan wordt versterkt. De door Macron bepleite transnationale kieslijsten hebben daarmee de potentie om het Spitzenkandidatensysteem nieuw leven in te blazen, maar vergen vanwege de ratificatie-eisen een constitutionele krachttoer. De bereidheid van het Parlement om eerdere dreigementen gestand te doen en iedere niet-Spitzenkandidat af te wijzen, zou dan ook weleens cruciaal kunnen zijn voor een terugkeer van de procedure in 2024. Tot die tijd blijft Juncker de eerste en laatste succesvolle Spitzenkandidat.

## Literatuur

### Beukers 2011

T. Beukers, *Law, Practice and Convention in the Constitution of the European Union* (dissertatie UvA 2011)

### Beukers 2016

T. Beukers, 'Constitutionele conventies in de Europese Unie en de benoeming van de Europese Commissie: kans of bedreiging?', in: L. Verheij & G. Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 81-97

### Christiansen 2016

T. Christiansen, 'After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU's Political System?', *West European Politics* 2016-5, p. 992-1010

### Curtin 2009

D. Curtin, *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press 2009

### De Wilde 2020

P. de Wilde, 'The fall of the Spitzenkandidaten', in: S. Kritzinger et al. (red.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Abingdon: Routledge 2020, p. 37-53

### Dinan 2015

D. Dinan, 'Governance and Institutions: the Year of Spitzenkandidaten', *Journal of Common Market Studies*, 2015-1, p. 93-107

### Dölle 1988

A. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht*, Groningen: Wolters Noordhoff 1988

**Driessen 2006**

B. Driessen, *Interinstitutional convention as checks and balances in EU law* (dissertatie KU Leuven 2006)

**Eijsbouts 2004**

T. Eijsbouts, 'The Barroso Drama: Campidoglio, Rome 29 October 2004: How the Form Was Brought to Matter', *European Constitutional Law Review* 2005-2, p. 155-174

**Fabbrini 2011**

S. Fabbrini, 'The Institutional Future of the European Union', *CIES e-Working Paper No. 109*, 2011, online via: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2972/1/CIES-WP109\\_Fabbrini.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2972/1/CIES-WP109_Fabbrini.pdf)

**Héritier et al. 2019**

A. Héritier et al., 'The European Parliament in the Nomination and Investiture of the Commission', in A. Héritier et al. (red.), *European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Londen: Palgrave 2019, p. 61-79

**Hix 2008**

S. Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge: Polity 2008

**Hix 2011**

S. Hix, 'Where is the EU going? Collapse, fiscal union, a supersized Switzerland or a new democratic politics', *Public Policy Research*, 2011-2, p. 81-87

**Hobolt 2014**

S. Hobolt, 'A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections', *Journal of European Public Policy*, 2014-10, p. 1528-1540

**Jennings 1967**

I. Jennings, *The Law and the Constitution*, Londen: University of London Press 1967

**Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2012**

C. Kortmann, P. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2012

**Moury 2007**

C. Moury, 'Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the commission', *West European Politics* 2007-2, p. 367-391

**Peñalver García & Priestley 2015**

N. Peñalver García & J. Priestley, *The Making of a European President*, New York: Palgrave Macmillan 2015

**Plescia, Wilhelm & Kritzinger 2020**

C. Plescia, J. Wilhelm & S. Kritzinger, 'First-order breakthrough or still second-order? An assessment of the 2019 EP Election', in: S.

Kritzinger et al. (red.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Abingdon: Routledge 2020, p. 76-96

**Post 2016**

P. Post, ‘Deze keer is het anders’ - De Spitzenkandidatenprocedure voor de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie’, *Ars Aequi* 2016-9, p. 581589

**Reestman & Besselink 2019**

J. Reestman & L. Besselink, ‘Editorial – *Spitzenkandidaten* and the European Union’s System of Government’, *European Constitutional Law Review* 2019-4, p. 609-618

**Sozzi 2015**

F. Sozzi, ‘Progressive Ambition: The Role of the European Parliament in Appointing the European Commission’, in B. Rasch, S. Martin, en J. Cheibub (red.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 101-120

**Verheij 2014**

L. Verheij, *De Constitutionele Conventie: Een Blinde Vlek in Ons Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014

**Verheij & Geertjes 2016**

L. Verheij & G. Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?*, Den Haag: Boom juridisch 2016

**Westlake 2016**

M. Westlake, ‘Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the ‘*Spitzenkandidaten*’ Procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President’, *LEQS Paper*, 102/2016, beschikbaar op <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper102.pdf>

**Wouters 2020**

J. Wouters, ‘The long and winding road towards a European electoral law’, in: S. Kritzinger et al. (red.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Abingdon: Routledge 2020, p. 9-18