

# Die baas is, moet baas blijven

Over de terughoudendheid van de Europese regeringsleiders om te komen tot een uniforme verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement

Naam: Marlieke van Gulick  
Studentnummer: 3006417  
Begeleider: Dr. M.L.L. Segers  
Master: Internationale betrekkingen in historisch perspectief  
Universiteit: Universiteit Utrecht

25 augustus 2010

## Voorwoord

Toen ik vijf jaar geleden in het kader van mijn studie Geschiedenis voor de eerste keer een paper moest schrijven, stond een kritisch onderzoek naar de werking van de democratie in het oude Athene centraal. Het concept van de democratie stond destijds nog in de kinderschoenen en ik vroeg me af op welke punten het democratische bestel verbeterd had kunnen worden. Nu, enkele jaren later, sluit ik mijn studie af met een laatste onderzoek in de vorm van een masterscriptie. De scriptie staat in het teken van de vraag waarom er binnen de Europese Unie nog steeds niet is besloten tot een uniforme verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement, terwijl de eenvormigheid een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de Europese democratie. Het is bijna niet meer toevallig te noemen; de werking van de democratie staat wederom centraal. Niet in de Oudheid, maar in het huidige tijdperk. In de tijd dat mijn studie jaren verstreken, ben ik de geschiedenis van de democratie gevolgd naar het heden. Een mooier afgerond geheel is voor mij haast ondenkbaar.

Het was niet gemakkelijk om de juiste literatuur te vinden ten aanzien van de ontwikkeling van een uniforme verkiezingsprocedure binnen de Europese Unie. Vergeleken met andere Europese kwesties, is er verassend weinig over dit onderwerp geschreven. De koppeling die in dit onderzoek is gemaakt tussen een uitbreiding van bevoegdheden van het Europees Parlement en de eenvormige verkiezingsprocedure, heb ik in zijn geheel nauwelijks teruggevonden. Dit onderzoek is daarom voor een groot deel gebaseerd op primair bronnenmateriaal – een deel van deze bronnen is speciaal voor mijn onderzoek toegankelijk gemaakt door het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie. Ik kijk met veel plezier terug op de bezoeken aan de bibliotheken en archieven die ik hiervoor (ook in het buitenland) heb moeten afleggen.

Mijn dank gaat uit naar alle instanties en personen die me hebben geholpen met mijn zoektocht naar de primaire bronnen - in het bijzonder Stéphane Gierts en Phillipe Delporte van de *Historical Archives of the Council of the EU* en Jan Majaniemi van het *Archive and Documentation Centre*. Ik zou eveneens universitair docent Europees Recht, Thomas Beukers, willen bedanken voor zijn heldere uitleg over de wetgevingsprocedures die in de Europese Unie gelden en de rechten van het Europees Parlement binnen dit kader. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn scriptiebegeleider, Mathieu Segers, die altijd bereid was mee te denken over problemen ten aanzien van dit onderzoek en mijn hoofdstukken telkens van nuttig commentaar voorzag.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Democratisch deficit.....	4
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Institutionele verhoudingen.....	13
1.4 Overzicht van de inhoud.....	18
<b>2. De strijd om meer bevoegdheden .....</b>	<b>22</b>
2.1 Geschiedenis.....	22
2.2 Verdrag van Maastricht.....	29
2.3 Verdrag van Lissabon.....	44
2.4 Conclusie .....	51
<b>3. De vraag naar een uniforme verkiezingsprocedure .....</b>	<b>55</b>
3.1 Geschiedenis.....	56
3.2 Patijn Rapport.....	64
3.3 De Gucht Rapport.....	70
3.4 Anastassopoulos Rapport.....	75
3.5 Conclusie .....	81
<b>4. Conclusie.....</b>	<b>84</b>
4.1 Analyse .....	85
4.2 Europese kieslijsten .....	90
4.3 Ontwikkelingen.....	96
<b>Bronnen en literatuur .....</b>	<b>98</b>
Bronnen.....	98
Literatuur .....	103

# 1. Inleiding

'The Treaty of Lisbon will allow us to take decisions more speedily and more democratically.'<sup>1</sup> Toen Herman van Rompuy op 1 december 2009 de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon aankondigde, onderstreepte hij het doel om de Europese Unie transparanter, efficiënter en democratischer te maken. In het Verdrag van Lissabon is de democratisering terug te vinden in de bepalingen die aan Europese burgers het recht van initiatief en aan nationale parlementen meer zeggenschap geven. Daarnaast krijgt het Europees Parlement (EP) in het nieuwe verdrag een grotere beleidsbepalende rol toebedeeld.<sup>2</sup>

De uitbreiding van de bevoegdheden van het EP past in de traditie die de Europese Unie sinds de totstandkoming van de Europese Akte (1986) kent.<sup>3</sup> Tijdens de politieke onderhandelingen tussen de Europese regeringsleiders lijkt tot nog toe het toekennen van meer bevoegdheden aan het EP een van de meest realistische opties om tot een oplossing van het veronderstelde democratisch tekort binnen de Europese Unie te komen. Het zogeheten democratisch deficit is al enkele decennia een onderwerp van controverse in de Europese Unie. Zowel onder de Europese regeringsleiders als onder academici domineert het algemene beeld dat er een democratische lacune binnen de Europese Unie bestaat omdat de mogelijkheden voor nationale parlementen om op Europees niveau controle uit te oefenen kleiner worden, terwijl de rol van het EP niet zodanig sterk is dat het als volwaardig parlement functioneert.<sup>4</sup>

Het EP had tot aan de jaren tachtig beperkte controlerende en begrotingsbevoegdheden. Op het gebied van wetgeving had het slechts een adviserende rol. Pas met de Europese Akte werd een structurele uitbreiding van EP-bevoegdheden door de Europese regeringsleiders in gang gezet om te voorzien in het democratisch tekort. Voor de wetgevende taak van het EP betekende dit dat in de Europese Akte werd bepaald dat het EP via een samenwerkingsprocedure mocht meebeslissen over wetsvoorstellen die in het kader van de gemeenschappelijke markt werden gedaan. Via het Verdrag van Maastricht (1992) werd deze samenwerkingsprocedure (deels) vervangen door de codecisieprocedure, waardoor het EP voor het eerst als medewetgever kon worden gezien.<sup>5</sup> De

---

<sup>1</sup> Raad, Secretariaat-Generaal van de Raad, Intervention by Herman van Rompuy. President of the European Council at the ceremony on the occasion of the entry into force of the Lisbon Treaty, PCE 02/09, [http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/story/index/vocabulary\\_id/events/term\\_id/385/story\\_id/15275](http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/story/index/vocabulary_id/events/term_id/385/story_id/15275) (geraadpleegd 23 april 2010).

<sup>2</sup> 'Verdrag van Lissabon. Het verdrag in het kort', [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_nl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_nl.htm) (geraadpleegd 3 januari 2010).

<sup>3</sup> Het EP kreeg al in de jaren zeventig te maken met een uitbreiding van zijn begrotingsbevoegdheden (Begrotingsverdragen 1970 en 1975), maar pas vanaf de Europese Akte werd de toekenning van een grotere beleidsbepalende rol aan het EP structureel (Amie Kreppel, *The European Parliament and supranational party system. A study in institutional development* (Cambridge 2002) 66).

<sup>4</sup> F. Weisglas, 'De relatie tussen het nationale en het Europees Parlement', in: A. Kooyman (red.) *Tussen Straatsburg en Den Haag. Het democratisch gat van Europa* ('s-Gravenhage 1989) 67-72, aldaar 70.

<sup>5</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs en Michael Shackleton, *The European Parliament* (7e druk; Londen 2007) 204.

verdragen die op het Verdrag van Maastricht volgden – het Verdrag van Amsterdam (1997), het Verdrag van Nice (2001) en het Verdrag van Lissabon – breidden het codecisiererecht van het EP verder uit.

Opmerkelijk aan de oplossingen die de Europese regeringsleiders in de praktijk voor het democratisch tekort geven, is dat ze zich blijven concentreren rondom een uitbreiding van bevoegdheden van het EP. Wanneer echter naar de verkiezingsprocedure rondom het EP wordt gekeken, dan valt op dat ook hierin een democratische slag te maken is. Zo bestaat er nog geen uniforme procedure en stemmen de burgers via nationale of regionale kieslijsten. Deze situatie leidt ertoe dat de representativiteit van de Europese bevolking in het EP niet kan worden gegarandeerd. Met het oog hierop heeft het EP diverse voorstellen gedaan om een wijziging in de verkiezingsprocedure aan te brengen, maar deze plannen stuiten op weerstand bij de Europese regeringsleiders. Hoewel de lidstaten hun nationale beleidsautonomie zowel bij een uitbreiding van EP-bevoegdheden als bij een wijziging van de verkiezingsprocedure enigszins moeten inleveren, lijken ze meer moeite te hebben met het vraagstuk omtrent de uniforme procedure en Europese kieslijsten dan met de kwestie ten aanzien van een versterking van de beleidsbepalende rol van het EP.

De probleemstelling van dit onderzoek heeft betrekking op het onderscheid dat de regeringsleiders maken in het toekennen van meer bevoegdheden aan het EP en een wijziging van de verkiezingsprocedure voor het EP. Er wordt gekeken naar het intergouvernementele besluitvormingsproces van de regeringsleiders ten aanzien van deze twee zaken en naar de nationale machtsverhoudingen en spanningsvelden tussen lidstaten binnen dit kader. Alvorens op deze problematiek in te gaan, zal in dit inleidende hoofdstuk eerst aandacht worden besteed aan het intellectuele debat inzake het democratisch deficit, aan de verantwoording van de probleemstelling en aan de institutionele verhoudingen binnen de Europese Unie.

### **1.1 Democratisch deficit**

Toen de Europese integratie in de jaren tachtig een impuls kreeg, trad het idee van een democratisch deficit binnen de Europese Unie op de voorgrond. Omdat de integratie met zich meebracht dat enkele nationale bevoegdheden overgeheveld zouden worden naar het Europese niveau, ontstond bij de regeringsleiders het besef dat dit alleen te rechtvaardigen was als er ook een sterke Europese parlementaire controle zou bestaan. Vanaf die tijd werd er daarom structureel nagedacht over een democratische versterking van de Europese Unie.<sup>6</sup> Ook in de wetenschap werd de notie van een

---

<sup>6</sup> R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar* (Deventer 2008) 30.

democratisch deficit opgepakt. Al snel ontstonden er echter discussies onder academici over het al dan niet bestaan van een democratisch tekort en over de juiste oplossingen voor dit probleem.

De meeste wetenschappers onderschrijven het bestaan van een democratisch deficit. Volgens hen krijgen nationale parlementen inderdaad steeds minder kans om controle uit te oefenen op de gebeurtenissen binnen de Europese Unie, terwijl ook het EP weinig bevoegdheden heeft om deze taak naar behoren uit te oefenen.<sup>7</sup> In het verlengde hiervan bestaat de aanname dat het EP als 'lower house'<sup>8</sup> een asymmetrische verhouding heeft met de Europese Raad als 'upper chamber'<sup>9</sup>, waardoor de huidige medewetgevende taak van het EP slechts tot op zekere hoogte werkelijke macht verschaft. Enkele wetenschappers voegen hieraan toe dat het bestaan van een democratisch deficit eveneens beargumenteerd kan worden door de afwezigheid van een gemeenschappelijke Europese identiteit en cultuur.<sup>10</sup> In hun ogen is het bestaan van een Europees *demos* of een Europees burgerschap een voorwaarde voor een werkelijke democratische bestuursvorm.<sup>11</sup> Tot slot ondersteunt de praktijk van zwakke transnationale EP-partijen de veronderstelling dat er een democratische lacune bestaat.<sup>12</sup>

Dit algemeen geaccepteerde beeld over het bestaan van een democratisch tekort wordt door enkele wetenschappers tegengesproken. Volgens Giandomenico Majone kan de Europese Unie worden aangeduid als een economische en "regulatory state".<sup>13</sup> In een dergelijke gemeenschap gaat het om concurrentiebeleid, monetair beleid en de openstelling van nationale grenzen. Om te komen tot de beste keuzes op dat gebied moeten beslissingen op deze beleidsterreinen buiten het democratische en parlementaire stelsel om worden genomen. Alleen op die manier kunnen gepolitiseerde keuzes worden vermeden ten behoeve van de meest effectieve en winstgevende besluiten. Daarom is Majone van mening dat als de burgers al minder worden gehoord in de Europese Unie, dit niet als een probleem of democratisch deficit hoeft te worden aangemerkt.<sup>14</sup>

Andrew Moravcsik ziet eveneens geen reden om van een democratisch deficit te spreken, omdat deze aanname niet empirisch wordt ondersteund. Volgens Moravcsik zijn er voldoende constitutionele tegenwichten binnen de Europese Unie, bestaat er nog genoeg indirecte democratische controle via nationale overheden en is de toenemende macht van het EP van voldoende betekenis om te verzekeren dat Europees beleid transparant, efficiënt en democratisch

---

<sup>7</sup> Weisglas, 'De relatie tussen het nationale en het Europees Parlement', 70.

<sup>8</sup> Moa Martensson, 'Mixed representation and legitimacy in the European Union', *European Integration* 29 (2007) nr. 3, 285-302, aldaar 290.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: Lene Hansen en Michael C. Williams (1999), Jos de Beus (2000) en Berthold Rittberger (2005).

<sup>11</sup> Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger, 'Charting crowded territory: debating the democratic legitimacy of the European Union', in: Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger (ed.) *Debating the democratic legitimacy of the European Union* (Plymouth 2007) 1-33, aldaar 6.

<sup>12</sup> Jacques Thomassen, 'Parties and voters. The feasibility of a European system of political representation', in: Bernard Steunenberg en Jacques Thomassen (ed.), *The European Parliament. Moving toward democracy in the EU* (Boston 2002) 15-37, aldaar 16.

<sup>13</sup> Kohler-Koch en Rittberger, 'Charting crowded territory', 4.

<sup>14</sup> Ibidem, 4-5.

wordt geformuleerd.<sup>15</sup> Het idee van een democratisch deficit is enkel gebaseerd op een idealistisch parlementair democratisch model dat voor de Europese Unie, maar ook voor de moderne nationale democratieën niet opgaat vanwege de ‘multi-level context’<sup>16</sup> waarin ze tegenwoordig verkeren. Moravcsik besluit zijn betoog daarom met de visie dat ‘[a]s long as political procedures are consistent with existing national democratic practice and have a *prima facie* normative justification (...) we cannot draw negative conclusions about the legitimacy of the EU from casual observation of the non-participatory nature of its institutions (...).’<sup>17</sup>

Het intellectuele debat houdt niet op bij de discussie over het al dan niet bestaan van een democratisch deficit. Ook met betrekking tot de oplossingen voor de democratische lacune bestaat er verschil van mening – het feit daargelaten dat er ook wetenschappers zijn die denken dat er niet kan worden voorzien in het democratisch deficit omdat de Europese Unie niet voldoet aan de voorwaarden om een werkelijke democratische bestuursvorm te ontwikkelen.<sup>18</sup> De oplossingen waarvoor tot nog toe in de Europese Unie is gekozen, betreffen een versterking van nationale controle en representatie en sinds de jaren tachtig een structurele uitbreiding van bevoegdheden van het EP op terreinen die de begroting, wetgeving en toezicht raken.<sup>19</sup> Maar volgens Blondel, Sinnott en Svencon zou er verder gekeken moeten worden. Ze sluiten zich aan bij Philippe Schmitter die aangaf dat er nieuwe vormen van controle, rechten, plichten en territoriale en functionele vertegenwoordiging moeten worden ontwikkeld.<sup>20</sup>

Deze gedachtegang past bij één van de redenen die Beate Kohler-Koch en Rittberger noemen voor het feit dat er in de academische wereld geen consensus bestaat over de juiste oplossingen voor het democratisch deficit. Deze reden betreft de discussie of er een nieuwe postnationale democratie moet worden uitgevonden of dat het volstaat om binnen het bestaande democratische systeem de traditionele instituten te versterken. De tweede reden heeft betrekking op het meningsverschil aangaande de essentie van democratie en de derde reden gaat over de verschillende democratische theorieën die zijn ontwikkeld.<sup>21</sup>

Wanneer er wordt doorgedaan op de eerste reden, dan past bij het nieuwe democratische ontwerp de ‘deliberative democracy’<sup>22</sup>, waarin wordt gepleit voor een versterking van de consultatie- en participatiemogelijkheden van de burger. Bij het traditionele democratisch model past de liberale parlementaire democratie, waarbij naar constitutionele en representatieve oplossingen wordt

---

<sup>15</sup> Andrew Moravcsik, ‘In defence of the “Democratic Deficit”: reassessing legitimacy in the European Union’, *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) nr. 4, 604-624, aldaar 605.

<sup>16</sup> *Ibidem*, 621.

<sup>17</sup> *Ibidem*, 622.

<sup>18</sup> Kohler-Koch en Rittberger, ‘Charting crowded territory’, 8.

<sup>19</sup> Esther Versluis, ‘Het Europees Parlement: marginaal of machtig?’, in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 105-123, aldaar 112-116.

<sup>20</sup> Jean Blondel, Richard Sinnott en Palle Svensson, *People and parliament in the European Union. Participation, democracy, and legitimacy* (Oxford 1998) 5.

<sup>21</sup> Kohler-Koch en Rittberger, ‘Charting crowded territory’, 2-3.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 25.

gezocht.<sup>23</sup> Bij de 'deliberative democracy' is het de bedoeling een publieke sfeer te ontwikkelen en te beschermen, bij de liberale democratie gaat het om burgerrechtsbescherming.<sup>24</sup> Het is Jürgen Habermas geweest die het idee van een 'deliberative democracy' introduceerde om de democratie te verdiepen en waarop in het kader van het Europese democratisch deficit is voortgeborduurd.<sup>25</sup> De bij het traditionele democratische model horende representatieve oplossingen zijn te vinden bij academici als Jacques Thomassen en Hermann Schmitt die pleiten voor de versterking van het partijsysteem in Europa.<sup>26</sup> Ook David Coombes gaf al in 1979 aan dat naar zijn mening de uitbreiding van bevoegdheden van het EP de oplossing was om te voorzien in de democratische lacune.<sup>27</sup> Ronald Holzacker en Rittberger zien daarentegen het liefst dat er een combinatie van beide ontwerpen wordt gemaakt, omdat dit het beste aansluit bij de Europese Unie als 'multi-level policial system'.<sup>28</sup>

Opvallend aan enkele andere oplossingen voor de democratische problematiek is de verbinding die wordt gemaakt tussen het democratie- en het legitimiteitsvraagstuk. Zo ziet Moravcsik niks in de 'deliberative' oplossing omdat een grotere participatie volgens hem niet meer sympathie of verbondenheid met de Europese Unie creëert. Maar ook de representatieve oplossing snijdt voor hem geen hout. Moravcsik formuleert daarom een heel ander antwoord op het democratisch deficit: '[i]n order to give individuals a reason to care about EU politics, it is necessary to give them a stake in it (...). The most compelling (...) schemes for doing so rest (...) on (...) the emergence of entirely new political cleavages based on interest.'<sup>29</sup> Ook Rittberger voegt de problematiek rondom democratie en legitimiteit samen door te stellen dat een versterking van de traditionele democratische instituten alleen, de burger niet dichterbij Europa kan brengen.<sup>30</sup>

Het gecombineerde gebruik van het democratie- en het legitimiteitsvraagstuk is opmerkelijk, omdat het toch twee wezenlijk verschillende zaken zijn. Het democratische probleem verwijst naar een gebrek aan representativiteit en controle op het Europese niveau, terwijl de legitimiteitskwestie gaat over de eurosceptis onder de burgers en de ratificatiecrises van enkele verdragen.<sup>31</sup> Democratie verwijst naar een representatieve overheidsvorm die gebaseerd is op algemene verkiezingen en fundamentele politieke rechten. Controle op politieke leiders, transparantie van besluitvorming, toegankelijkheid van de verkozen instituten staan hierbij centraal.<sup>32</sup> Legitimiteit verwijst naar '(...) the defining quality of rightful political authority.'<sup>33</sup> In de westerse liberale democratieën komt dit neer

---

<sup>23</sup> Ibidem, 20.

<sup>24</sup> Ibidem, 15.

<sup>25</sup> Ibidem, 14.

<sup>26</sup> Pippa Norris, 'Representation and democratic deficit', *European Journal of Political research* 32 (1997) 273-282, aldaar 279.

<sup>27</sup> David Coombes, *The future of the European Parliament* (Londen 1979) 2-3.

<sup>28</sup> Ronald Holzacker, 'Democratic legitimacy and the European Union', *European Integration* 29 (2007) nr. 3, 257-269, aldaar 267.

<sup>29</sup> Moravcsik, 'In defence of the "Democratic Deficit"', 616.

<sup>30</sup> Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the nation-state* (Oxford 2005) 199-200.

<sup>31</sup> Barents, *Het Verdrag van Lissabon*, 30.

<sup>32</sup> Blondel e.a., *People and parliament in the European Union*, 6.

<sup>33</sup> Martensson, 'Mixed representation and legitimacy in the European Union', 295.



op de goedkeuring van de betreffende burgers aan een instituut.<sup>34</sup> In tegenstelling tot het democratische concept, draagt het begrip legitimiteit naast institutionele elementen ook culturele en identiteitsaspecten in zich.<sup>35</sup> Met het oog hierop hebben academici als Jean Blondel, Richard Sinnott, Palle Svencon, Karen de Jonghe en Peter Bursens uitdrukkelijk aangegeven dat de problematiek rondom het democratisch deficit niet vanzelfsprekend kan worden gecombineerd met het legitimiteitsvraagstuk.<sup>36</sup> Om deze reden zal ook in dit onderzoek de legitimiteitskwestie zo veel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten.

## 1.2 Probleemstelling

Er is in de wetenschappelijke wereld veel nagedacht over het veronderstelde democratische tekort. Hoewel er onenigheid bestaat over het al dan niet bestaan van een democratisch deficit, kan worden geconstateerd dat de meeste wetenschappers van een democratische lacune uitgaan. Ook in dit onderzoek wordt het bestaan van een democratisch deficit verondersteld, omdat de aanleiding voor het onderzoek juist gebaseerd is op de oplossingen die de Europese regeringsleiders hiervoor geven. Opvallend aan de oplossingen die in de literatuur worden gegeven, is dat ze de Europese praktijk volgen. Wanneer er over meer representativiteit wordt gesproken dan gaat het in de literatuur met name over een uitbreiding van bevoegdheden van het EP – waarschijnlijk omdat er door de Europese regeringsleiders ook naar deze oplossing wordt gegrepen. Wanneer juist tegen de keuzes van de praktijk wordt ingegaan, dan wordt in zijn geheel niet meer voor representatieve oplossingen gekozen maar staan ‘deliberative’ keuzes centraal die streven naar meer burgerparticipatie. Deze participatie kan verschillende vormen aannemen.

Opmerkelijk is dat over de representatieve oplossingen minder wordt nagedacht in verschillende vormen. Een versterkte representativiteit hoeft niet alleen te zitten in meer bevoegdheden voor het EP. Al in de aanloop naar de eerste EP-verkiezingen in de jaren zeventig, had het EP verschillende voorstellen gedaan om tijdens de verkiezingen tot een uniforme verkiezingsprocedure te komen. Alleen op die manier zouden de burgers op Europees niveau vertegenwoordigd worden, zo beredeneerde het EP. De burgers zouden minder het gevoel kunnen krijgen aan een nationale verkiezing deel te nemen en zouden daardoor wellicht op basis van andere overwegingen gaan stemmen. In het verlengde van het streven naar een uniforme verkiezingsprocedure streeft het EP sinds 1998 eveneens (deels) naar Europese kieslijsten die de

---

<sup>34</sup> Blondel e.a., *People and parliament in the European Union*, 6.

<sup>35</sup> De Jonghe en Bursens, *How to increase legitimacy in the European Union?*, 7.

<sup>36</sup> Zie: Blondel, Sinnott en Svensson (1998), De Jonghe en Bursens (2003).

districtsvertegenwoordiging binnen de Europese Unie laat vervangen door een transnationale vertegenwoordiging.<sup>37</sup>

De ideeën van het EP worden echter zowel in de Europese praktijk als in de wetenschap nauwelijks opgepakt. In de praktijk hebben de voorstellen tot nog toe niets opgeleverd bij de Europese regeringsleiders. Nog altijd kent iedere lidstaat zijn eigen kieswet en worden de Europarlementariërs in het ene land via voorkeursstemmen gekozen en in het andere land via een partijstem. De regeringsleiders weigeren vooralsnog hierin grote veranderingen aan te brengen.<sup>38</sup> In de academische wereld is er eveneens weinig oog voor de Europese kieslijsten<sup>39</sup> of voor het wijzigen van de verkiezingsprocedure rondom het EP. Alleen over het ontbreken van een uniforme procedure wordt vanaf de jaren zeventig in beperkte mate het een en ander opgemerkt, maar pleidooien om de bestaande verkiezingsprocedure daarom te wijzigen blijven uit.<sup>40</sup> Ook over de vorm van vertegenwoordiging zoals deze in de Europese Unie geldt is wel wat geschreven, maar op de vraag of dit een gewenste vorm is wordt vervolgens niet ingegaan.<sup>41</sup> Alleen Dennis Mueller gaat in zijn artikel *Federalism and the European Union: a constitutional perspective* iets dieper door op de voor- en nadelen van een uniforme verkiezingsprocedure dan wel Europese lijsten, maar dit blijkt verder geen centraal onderwerp in het artikel te zijn.<sup>42</sup> Aansluitend hierop kan de naam van de Belgische wetenschapper Steven van Hecke worden genoemd, die openlijk heeft gepleit voor Europese kieslijsten maar hierover weinig wetenschappelijke literatuur heeft gepubliceerd.<sup>43</sup>

Dat er in de wetenschap weinig met de ideeën van het EP wordt gedaan is opmerkelijk, maar dat ook de Europese regeringsleiders de voorstellen nauwelijks hebben ingewilligd is wellicht nog opmerkelijker. Te meer omdat de regeringsleiders wel bereid zijn gebleken meer bevoegdheden aan het EP toe te kennen om te voorzien in het democratisch deficit. Het valt immers te beargumenteren dat de komst van een uniforme verkiezingsprocedure en van Europese lijsten eveneens tot een serieuze (representatieve) oplossing van het deficit leidt. Omdat zowel een uitbreiding van EP-bevoegdheden als een wijziging van de verkiezingsprocedure tot gevolg heeft dat de nationale beleidsautonomie binnen de Europese Unie enigszins zal worden afgezwakt, bestaan er blijkbaar andere zwaarwegende redenen voor het onderscheid dat de Europese regeringsleiders maken tussen de twee vraagstukken. De centrale probleemstelling die in dit onderzoek wordt onderzocht is daarom

---

<sup>37</sup> Archive and Documentation Centre (CARDOC), G. Anastassopoulos, Verslag over de opstelling van een ontwerp voor een verkiezingsprocedure houdende gemeenschappelijke beginselen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998) 21-23.

<sup>38</sup> Janet Mather, 'The European Parliament – a model of representative democracy?', *West European politics* 24 (2001) nr. 1, 181-201, aldaar 195.

<sup>39</sup> Uit het eerder door Pippa Norris aangehaalde idee van Thomassen en Schmitt om het partijsysteem van het Europees Parlement te versterken zou wellicht het idee van Europese kieslijsten kunnen ontstaan, maar dat is vooralsnog nauwelijks gebeurd (Pippa Norris, 'Representation and democratic deficit', *European Journal of Political research* 32 (1997) 273-282, aldaar 279).

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld: David Coombes (1979).

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld: Hermann Schmitt en Jacques Thomassen (1999) en John Kincaid (2010).

<sup>42</sup> Dennis C. Mueller, 'Federalism and the European Union: a constitutional perspective', *Public Choice* 90 (1997) 255-280.

<sup>43</sup> Peter de Backer, 'Laat heel Europa stemmen op dezelfde lijsten', *Het nieuwsblad* (2009), <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=G1O28SN3P> (geraadpleegd 1 mei 2010).

hoe het te verklaren is dat de lidstaten wel meer bevoegdheden aan het EP toekennen om de democratie te dienen, maar niet bereid zijn om te komen tot Europese kieslijsten en een uniforme verkiezingsprocedure voor het EP. Omdat het EP pas recentelijk streeft naar Europese kieslijsten maar wel al sinds de jaren zeventig voor een uniforme verkiezingsprocedure pleit, zal dit onderzoek zich met name richten op de problematiek rondom de EP-bevoegdheden en de eenvormige procedure.

Bij de centrale probleemstelling van dit onderzoek gaat het met name om het in kaart brengen van het politieke krachtenveld tussen de verschillende Europese regeringsleiders omtrent de toekenning van een grotere beleidsbepalende rol aan het EP enerzijds en het weigeren van een wijziging van de verkiezingsprocedure en de instelling van Europese kieslijsten anderzijds. Binnen de Europese Unie draait beleidsvorming immers voor een groot deel om een bereidheid tot samenwerking tussen de lidstaten; om het doen van concessies en het vasthouden aan essentiële nationale punten. Er moet telkens rekening worden gehouden met de verschillende wensen en belangen van de nationale regeringen. Pas wanneer er enig voordeel te behalen is of als er een urgentie bestaat om tot een beslissing te komen, zullen Europese regeringsleiders genegen zijn met elkaar samen te werken. Het is interessant om te bekijken in hoeverre en op welke manier er tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en andere organen binnen de Europese Unie geprobeerd is draagvlak te creëren voor de vraagstukken ten aanzien van de EP-bevoegdheden, de uniforme verkiezingsprocedure en de Europese kieslijsten. Wellicht dat vanuit de (nationale) machtsverhoudingen en de spanningsvelden tussen de lidstaten te verklaren is waarom de Europese regeringsleiders meer bereid zijn om te onderhandelen over een uitbreiding van EP-bevoegdheden dan over een wijziging van de verkiezingsprocedure.

#### *Bestaand debat over verkiezingsprocedure*

De veronderstelling dat de voorstellen van het EP kunnen voorzien in het democratisch deficit en daarom besproken zouden moeten worden door de Europese regeringsleiders, wordt ondersteund door enkele onderzoeken naar de werking van het Europees partijsysteem en de invloed van het EP binnen de Europese Unie. Hoewel daarin niet direct wordt gerefereerd aan de verkiezingsprocedure en kieslijsten, kunnen in de conclusies indirect argumenten worden gevonden die dergelijke voorstellen onderschrijven. Zo geven Simon Hix, Abdul Noury en Gérard Roland in hun artikel *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001* aan dat de Europarlementariërs vooral langs transnationale lijnen stemmen en dat de cohesie in de politieke partijen van het EP is gegroeid en nog steeds toeneemt ten koste van nationale cohesie en loyaliteit. Dit betekent dat de Europarlementariërs eerder partijpolitieke dan nationale voorkeuren en

belangen hebben in het EP.<sup>44</sup> Deze bevindingen worden ondersteund door Mirte van den Berge en Mendeltje van Keulen die aangeven dat er binnen het EP een sterke partijdiscipline heerst waardoor de Europarlementariërs met name stemmen als fractie en niet als nationale groep. Bovendien blijkt de nationaliteit niet meegenomen te worden in de onderverdeling van Europarlementariërs in de verschillende parlementaire commissies. Dit alles is volgens de auteurs overigens ook niet van belang, omdat het met name de Raad van Ministers is die de nationale belangen onder de aandacht moet brengen.<sup>45</sup>

De conclusie die uit beide artikelen kan worden getrokken, is dat het binnen de partijen van het EP vooral om Europese kwesties en een Europees groepsgevoel gaat. Omdat vanwege de huidige verkiezingsprocedure vooral nationale onderwerpen, nationale partijen en nationale of regionale kieslijsten tijdens de EP-verkiezingen centraal staan, is het gezien de conclusies wenselijk om tot een uniforme verkiezingsprocedure en Europese lijsten te komen. De burgers worden immers niet op basis van hun nationale kiesoverwegingen vertegenwoordigd. Overigens blijkt uit onderzoek van Angelika Scheuer dat de Europese burgers via een welgestructureerd overtuigingsstelsel stemmen dat in eerste instantie niet landenspecifiek is.<sup>46</sup> Dit betekent dat de burgers wellicht minder via nationale overwegingen stemmen dan gedacht. Deze veronderstelling wordt ondersteund door een eerder onderzoek van Andreas Mauer waarin werd geconcludeerd dat burgers stemmen op Europarlementariërs die hun belangen en zorgen het beste vertegenwoordigen.<sup>47</sup> Als dit inderdaad het geval is, dan kan ook hierin juist een argument worden gevonden om via een uniforme verkiezingsprocedure en op Europese kieslijsten te stemmen.

Naast argumenten die pleiten voor de voorstellen van het EP, zijn er ook tegenargumenten te formuleren aan de hand van enkele onderzoeken. Zo geven Lene Hansen en Michael Williams aan dat er geen Europese identiteit bestaat en een Europese representatie daarom niet mogelijk is. De oplossing van het democratisch deficit zit hem in de versterkte band tussen de Europese Unie en nationale overheden. De komst van Europese kieslijsten en een uniforme verkiezingsprocedure zal vanuit deze visie geredeneerd weinig nut hebben omdat dergelijke institutionele en organisatorische oplossingen volgens de auteurs al het bestaan van een Europees burgerschap veronderstellen terwijl dit nog gecreëerd moet worden.<sup>48</sup> Ook Jacques Thomassen betwijfelt de werking van Europese lijsten en Europese issues. Als de Europese partijen zich sterk zullen inzetten voor Europese zaken, dan nog zullen deze via een intergouvernementeel besluitvormingsproces goedgekeurd moeten worden. De

---

<sup>44</sup> Simon Hix, Abdul Noury en Gérard Roland, 'Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001', *British Journal of Political Science* 35 (2005) 209-234, aldaar 231-232.

<sup>45</sup> Mirte van den Berge en Mendeltje van Keulen, *Ranking the European stars?*, <http://www.clingendael.nl/cesp/publications/?id=7601> (geraadpleegd 1 mei 2010).

<sup>46</sup> Angelika Scheuer, *How Europeans see Europe. Structure and dynamics of European legitimacy beliefs* (Amsterdam 2005) 140-141.

<sup>47</sup> Andreas Mauer, *What next for the European Parliament?* (Londen 1999) 43.

<sup>48</sup> Lene Hansen en Michael Williams, 'The myths of Europe: legitimacy, community and the "crisis" of the EU', *Journal of Common Market Studies* 37 (1999) nr. 2, 233-249, aldaar 237.

Europese kwesties zijn daarmee dus ook nationale issues en zullen weinig verandering brengen in het feit dat de EP-verkiezingen nationaal georiënteerd zijn.<sup>49</sup>

Een andere kwestie die in het kader van de voorstellen van het EP geldt, is de vraag of de burgers wel op een EP-kandidaat uit een andere lidstaat zullen stemmen. Gezien de constatering van Scheuer en Mauer zou dit goed mogelijk zijn. Ook Mueller geeft aan dat '(...) a widely respected European statesman might well win votes from many countries.'<sup>50</sup> Wellicht dat deze veronderstelling ook voor een Europarlementariër kan opgaan. Maar beredeneerd vanuit de onderzoeken die aangeven dat burgers weinig over de Europese Unie (willen) weten<sup>51</sup> en via nationale overwegingen kiezen, kan worden beargumenteerd dat de komst van Europese kieslijsten de burger niet direct anders zal doen laten stemmen.

### *Methode van onderzoek*

De discussies die in de wetenschap zijn gevoerd over de uniforme verkiezingsprocedure voor het EP en de Europese kieslijsten, hebben wellicht ook plaatsgevonden tussen de Europese regeringsleiders. Om de gedachtegang van de regeringsleiders inzake de voorstellen van het EP te kunnen achterhalen, zal voornamelijk gezocht moeten worden naar notulen en verslagen van de vergaderingen van de Raad van Ministers – academische literatuur over deze problematiek is immers niet of nauwelijks verschenen. Hierin ligt echter een groot probleem, aangezien deze notulen pas na dertig jaar vrijkomen. Gevolg is dat de documenten uit de jaren zeventig wel openbaar zijn gemaakt, maar dat primaire bronnen uit latere jaren slechts tot op zekere hoogte toegankelijk zijn. Bovendien blijken de notulen die speciaal voor dit onderzoek zijn vrijgemaakt, niet uit te blinken in een gedetailleerde beschrijving van de discussies die in de Raad van Ministers zijn gevoerd. Het onderzoek naar de meer recente debatten binnen de Raad van Ministers berust daarom niet alleen op de notulen, maar ook op journalistieke verslagen, publicaties uit het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* en het *Publicatieblad van de Europese Unie* en op secundair bronnenmateriaal dat gaat over de houding van de Europese regeringsleiders in het algemeen ten opzichte van de Europese integratie en de rol van het EP.

Het onderzoek naar de reden dat de Europese staatslieden wel meer bevoegdheden aan het EP hebben willen toekennen zou eveneens gebaseerd moeten zijn op primaire bronnen als notulen en verslagen van vergaderingen, maar kent hetzelfde probleem wat betreft de openbaarheid en gedetailleerdheid hiervan. Toch bleek dit probleem minder ernstig te zijn, omdat er vanuit de

---

<sup>49</sup> Jacques Thomassen, 'The legitimacy of the EU after enlargement', in: Beate Kohler-Koch en Fabrice Larat (ed.), *Efficient and democratic governance in the European Union* (Mannheim 2008) 211-219, aldaar 214.

<sup>50</sup> Mueller, 'Federalism and the European Union: a constitutional perspective', 276.

<sup>51</sup> Alfred van Staden, *The right to govern: the democratic legitimacy of the European Union* (Den Haag 2003) 15.

wetenschap al wel het een en ander over dit specifieke onderwerp is geschreven. Het secundaire bronnenmateriaal zal daarom wat betreft deze kwestie voor een belangrijk deel ingebed zijn in het onderzoek, wat niet wegneemt dat ook in dit vraagstuk gebruik gemaakt zal worden van journalistieke verslagen en gepubliceerde beslissingen uit beide Publicatiebladen. Het standpunt van het EP ten aanzien van beide kwesties zal worden achterhaald via commissierapporten, resoluties en notulen uit de Publicatiebladen, verslagen van het onderzoeksbureau van het EP en andersoortig bronnenmateriaal.

### 1.3 Institutionele verhoudingen

In het kader van dit onderzoek is het van belang om summier aandacht te besteden aan de rol die met name de Raad van Ministers en het EP binnen de Europese Unie spelen. Voor een volledig beeld zullen eveneens enkele functies van de Europese Commissie (EC) en de Europese Raad terloops aan bod komen, aangezien ook deze twee organen een beleidsvormende taak hebben. Bij de beschrijving hiervan zullen de verschillende houdingen van de lidstaten ten opzichte van het bestaan van deze organen worden meegenomen. Op die manier wordt al enigszins in kaart gebracht van welke lidstaten tegenstand te verwachten is bij de europeanisering waartoe de Europese kieslijsten en wijziging van de verkiezingsprocedure kunnen leiden.

De in 1974 ingestelde Europese Raad is het intergouvernementele orgaan bij uitstek. De Europese Raad bestaat enkel uit de (minister-)presidenten van de lidstaten en besluit alleen bij unanimiteit.<sup>52</sup> De Europese Raad heeft veel invloed in de beleidsvorming, aangezien het alle belangrijk politieke beslissingen binnen de Europese Unie moet nemen en daarmee richting en een strategische oriëntatie geeft aan het Europese integratieproces. Ook benoemt de Europese Raad belangrijke functionarissen en fungeert het als besluitvormende instantie wanneer de Raad van Ministers er niet uitkomt.<sup>53</sup> Volgens John Kincaid kan de Europese Raad worden gezien als de '(...) keystone in the Union's arch of governance (...)'.<sup>54</sup>

De Raad van Ministers kan deels als een intergouvernementeel orgaan worden beschouwd, maar draagt ook communautaire elementen in zich. De Raad van Ministers werd in de jaren vijftig opgericht om het initiatiefrecht van de communautaire Hoge Autoriteit<sup>55</sup> te relativeren – de Raad van Ministers bestaat immers uit vakministers die de nationale belangen van de eigen lidstaten vertegenwoordigen. Besloten werd dat de Raad van Ministers de voorstellen van de Hoge Autoriteit

---

<sup>52</sup> Mathieu Segers, 'De Europese Raad: de machtigste instelling van de EU', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 141-159, aldaar 142.

<sup>53</sup> John Kincaid, 'Confederal federalism and citizen representation in the European Union', *West European Politics* 22 (2010) 34-58, aldaar 40.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> De Hoge Autoriteit diende tot 1967 als de voorloper van de Europese Commissie.

(en later van de EC) unaniem moest goedkeuren alvorens ze in werking zouden treden. Hierin is het intergouvernementele karakter van de Raad van Ministers te vinden.

Tegenwoordig kan de Raad van Ministers echter niet meer alleen via unanimité tot een besluit komen, maar ook via meerderheidsstemming (de helft van de lidstaten plus één moet instemmen met een besluit) of via een gekwalificeerde meerderheid (een gewogen stemming).<sup>56</sup> Hiermee komt het communautaire karakter tot uiting. Juist over deze vormen van besluitvorming was en is veel onenigheid binnen de Raad van Ministers omdat intergouvernementeel gerichte lidstaten zoveel mogelijk besluiten via unanimité willen nemen, maar het steeds meer de trend wordt om de richting van gekwalificeerde meerderheidsstemming op te gaan. In de jaren zestig maakte vooral Frankrijk bezwaar tegen deze ontwikkeling, vanaf de jaren zeventig kwamen daar de nieuwe lidstaten Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland bij.<sup>57</sup>

De taken van de Raad van Ministers zijn te onderscheiden in de coördinatie van het economisch beleid, het goedkeuren en amenderen van wetsvoorstellen die door de EC zijn ingediend en het delegeren van de uitvoering van besluiten aan de EC. Daarnaast worden in de Raad van Ministers algemene institutionele, juridische en financiële zaken besproken alsmede kwesties op het gebied van het Europese buitenland- en veiligheidsbeleid. De Raad van Ministers heeft dus een belangrijke en vaak doorslaggevende stem in de beleidsvorming.<sup>58</sup>

In tegenstelling tot de Europese Raad en de Raad van Ministers, heeft de EC een volledig communautair karakter. De EC vertegenwoordigt niet het nationale maar het Europese belang. De EC heeft binnen de codecisieprocedure het exclusieve initiatiefrecht, wat wil zeggen dat het als enige orgaan binnen de Europese Unie een wetsvoorstel mag initiëren.<sup>59</sup> Als de EC niet met een dergelijk voorstel komt, dan komt er in principe geen communautaire wetgeving tot stand. Naast beleidsvorming, heeft de EC als taak het Europese beleid uit te voeren en toezicht te houden op de handhaving van Europese regelgeving in de lidstaten. Bovendien beheert de EC het budget van de Europese Unie en onderhoudt het de externe relaties.<sup>60</sup>

Ook het EP wordt doorgaans aangemerkt als een communautair orgaan.<sup>61</sup> Het werd in 1952 ingesteld onder de naam Gemeenschappelijke Vergadering (dit gold officieus tot 1962) en had als taak om in de beleidsvormingsprocessen de belangen van de Europese burger te vertegenwoordigen. Maar de invloed van deze Vergadering was gering. Het kon de Raad van Ministers alleen via niet-

---

<sup>56</sup> Mendeltje van Keulen, 'De Raad van Ministers: cruciale speler met negen gezichten', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 123-141, aldaar 124-133.

<sup>57</sup> Peter Nedergaard, *European Union administration: legitimacy and efficiency* (Leiden 2007) 167-168.

<sup>58</sup> Van Keulen, 'De Raad van Ministers', 124-126.

<sup>59</sup> De Raad en het EP hebben echter wel een politiek initiatiefrecht, wat inhoudt dat ze aan de EC kunnen vragen een bepaald wetsvoorstel te initiëren (P.J.G. Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen* (6<sup>e</sup> druk; Deventer 2003) 320-321).

<sup>60</sup> Ellen Mastenbroek en Semin Suvarierol, 'De Europese Commissie: loopjongen of superregering?', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 87-104, aldaar 97-102.

<sup>61</sup> Kincaid, 'Confederal federalism and citizen representation in the European Union', 42.

bindende adviezen controleren en adviseren.<sup>62</sup> Pas in de jaren zeventig kreeg het EP meer macht, omdat het sinds die tijd enigszins werd betrokken bij de vaststelling van de Europese uitgaven. Bovendien kreeg het EP vanaf de jaren tachtig een grotere wetgevende bevoegdheid; eerst via een samenwerkings- en instemmingsprocedure, later ook via de codecisieprocedure (die vandaag de dag nog steeds aan verandering en uitbreiding onderhevig is). Tot slot heeft het EP de taak om de andere Europese instellingen en aangelegenheden te controleren. De controle over de EC is daarbij sterk uitgebreid.<sup>63</sup> Hoewel de beleidsbepalende rol van het EP door de jaren heen aanzienlijk is versterkt, heeft het vergeleken met de Raad van Ministers en de EC nog steeds de minste bevoegdheden. De primaire taak van het EP lijkt daarom nog steeds te zijn zoals al in 1982 werd aangegeven, namelijk '(...) that of providing a democratic input into the Community decision making process and providing a non-going forum for debate on Community matters.'<sup>64</sup>

Wanneer de balans tussen de verschillende Europese organen wordt opgemaakt, dan kan worden geconstateerd dat het intergouvernementele element goed huishoudt binnen de Europese Unie. De Europese Raad blijkt het hart van het Europese bestuur te zijn en de wetsvoorstellen van de EC vinden geen doorgang wanneer de Raad van Ministers er niet mee instemt. Het communautaire karakter is eveneens aanwezig, aangezien de EC het initiatiefrecht kent en ook het EP wetsvoorstellen mag goedkeuren, amenderen of verwerpen. Deze bevoegdheid geldt voor het EP maar tot op zekere hoogte, omdat de codecisieprocedure niet op alle Europese beleidsterreinen geldt.<sup>65</sup> Dit betekent dat op de overige beleidsterreinen de Raad van Ministers sterker staat dan het EP. Over het algemeen kan daarom worden gesteld dat er op communautair gebied nog veel te winnen is.

Het is de vraag of een communautaire koers realistisch is voor de nabije toekomst. Grote lidstaten als Frankrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland zijn van oudsher intergouvernementeel van aard. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk (en ook Ierland) kennen zelfs verschillende *opt-out* regelingen.<sup>66</sup> Ook Nederland blijkt na het 'nee' ten aanzien van de Europese Grondwet terughoudender te zijn ten aanzien van het Europese integratieproces. Landen als Duitsland, Italië en België zijn daarentegen meer communautair ingesteld en hebben steeds gepleit voor een versterkte rol van het EP. Overigens bleek Frankrijk sinds het aftreden van president Charles

---

<sup>62</sup> Versluis, 'Het Europees Parlement: marginaal of machtig?', 105.

<sup>63</sup> Ibidem, 112-116.

<sup>64</sup> M.L. Balinski en H.P. Young, 'Fair representation in the European Parliament', *Journal of Common Market Studies* XX (1982) nr. 4, 361-373, aldaar 371.

<sup>65</sup> Op de beleidsterreinen die gaan over belastingen, industrie en landbouw heeft het EP slechts een raadgevende functie ('Wetgevingsbevoegdheid', <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=2&language=NL> (geraadpleegd 2 mei 2010)).

<sup>66</sup> Kincaid, 'Confederal federalism and citizen representation in the European Union', 39-40.



de Gaulle iets meer open te staan voor een machtiger EP en een grotere rol voor gekwalificeerde meerderheidsstemming.<sup>67</sup>

De verschillende houdingen van de Europese regeringsleiders ten aanzien van een grotere rol voor het EP, worden gevoed door de verschillende visies over het gewenste verloop van de Europese integratie. In de wetenschappelijke literatuur zijn er verschillende Europese integratietheorieën te onderscheiden. Doorgaans worden deze theorieën gecategoriseerd in de groep van federalisten, neo-functionaristen en intergouvernementalisten. Daarnaast bestaat er een groep waarin de visies zijn vervat die meer recent zijn ontstaan. Alle vier de groepen proberen een antwoord te vinden op de vraag of in het kader van de Europese integratie een nationale beleidsautonomie kan en moet worden gegarandeerd.<sup>68</sup> Hoe meer een groep de nationale beleidsautonomie wil blijven behouden, hoe terughoudender het zal zijn met het toekennen van een grotere rol aan het EP.

De federalisten hangen het minst naar het behoud van de oorspronkelijke nationale autonomie, hoewel enige vorm van zelfbeschikking wel geboden blijft. Binnen de groep van federalisten kan er een onderscheid worden gemaakt in 'constituent federalists'<sup>69</sup> en 'gradualist federalists'.<sup>70</sup> De 'constituent federalists' streven naar een centraal parlement dat een constitutie ontwikkelt, de 'gradualist federalists' zijn van mening dat de constitutie via onderhandelingen tussen de verschillende regeringen tot stand moet komen. Voor de graduele federalisten leiden de verdragen in Europa al voldoende naar een constitutionele basis die de meer communautaire instituten en het communautaire systeem versterkt.<sup>71</sup>

De benadering van de graduele federalisten vertoont overeenkomsten met die van de neo-functionaristen. Het concept van het neo-functionarisme werd voor het eerst in 1958 door Ernst Haas uitgewerkt en borduurt voort op het functionarisme beschreven door David Mitrany.<sup>72</sup> In het functionarisme werd er uitgegaan van een stapsgewijs, sectoraal en economisch integratieproces, omdat de ontwikkeling van een Europees communautair samenwerkingsverband in één keer niet zou slagen. Het neo-functionarisme gaat eveneens uit van sectorale economische integratie, maar voegt daaraan toe dat het integratieproces via een functioneel, politiek (technocratisch) en geografisch spill-over effect overslaat naar respectievelijk andere sectoren en politieke en territoriale integratie.<sup>73</sup> Dit gaat niet automatisch (de neo-functionaristen zien belangengroepen en politieke partijen als drijvende kracht), maar is wel onvermijdelijk.<sup>74</sup>

---

<sup>67</sup> Amie Kreppel, *The European Parliament and supranational party system. A study in institutional development* (Cambridge 2002) 76-77.

<sup>68</sup> Winfried Kluth, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive* (Berlijn 1995) 112.

<sup>69</sup> Richard Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration* (Basingstoke 1998) 3.

<sup>70</sup> *Ibidem*, 12.

<sup>71</sup> *Ibidem*, 20.

<sup>72</sup> Teodor Lucian Moga, 'The contribution of the neofunctionalist and intergouvernementalist theories to the evolution of the European integration process', *Journal of alternative perspectives in the social sciences* 1 (2009) nr. 3, 796-807, aldaar 797.

<sup>73</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 20-23.

<sup>74</sup> Carsten Stroyb Jensen, 'Neo-functionalism', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 85-98, aldaar 86-87.

De verschillen tussen de (graduele) federalisten en de neo-functionalisten zijn onder meer gelegen in het feit dat de federalisten meer belang hechten aan een constitutionele ontwikkeling als drijvende kracht achter de integratie en dat de federalisten een duidelijker beeld van het eindproduct van integratie voor ogen hebben (namelijk de federatie of een communautaire samenwerking). Bovendien zien de federalisten meer heil in een versterkt EP (ook al mag dit orgaan volgens de graduele federalisten geen constitutie opstellen), terwijl de neo-functionalisten vooral meer macht aan de EC, nationale politici en belangengroepen willen geven.<sup>75</sup> Tot slot gingen de neo-functionalisten tot de jaren zestig sterk uit van de onvermijdelijkheid van integratie, terwijl de federalisten de nadruk op politiek leiderschap en politieke toewijding legden waar het ging om het in gang zetten van het integratieproces.<sup>76</sup>

Het neo-functionalisme verloor in de jaren zeventig aan aanzien, omdat het geen solide theoretische basis zou hebben; de neo-functionalisten waren onduidelijk over de voorwaarden en condities waarbinnen integratie enkel zou kunnen plaatsvinden.<sup>77</sup> Bovendien had de stapsgewijze politieke integratie niet plaatsgevonden.<sup>78</sup> Het leek een bevestiging van de kritiek die Stanley Hoffmann al halverwege de jaren zestig had op de neo-functionalistische gedachtegang. Zijn kritiek richtte zich eveneens op de visie van de federalisten, omdat zowel deze groep als die van de neo-functionalisten ervan uitging dat de Europese Gemeenschappen (EG) – zoals de Europese Unie tot aan 1992 werd genoemd<sup>79</sup> – zich zelf zou transformeren naar een volledig functionerende staat. Vanuit de kritiek van Hoffmann is de theorie van het intergouvernementalisme ontstaan.<sup>80</sup>

De intergouvernementalisten redeneren vanuit nationale loyaliteiten en culturele wortels en bepalen aan de hand daarvan hun standpunt ten opzichte van integratie. Daar waar de federalisten bereid zijn de nationale politieke autonomie tot op zekere hoogte over te dragen naar een centraal niveau, willen de intergouvernementalisten de nationale beleidsautonomie zo veel mogelijk behouden.<sup>81</sup> In dit kader kan er beter worden gesproken van een 'sharing'<sup>82</sup> dan van een 'transfer'<sup>83</sup> van beleidsautonomie. Eventueel is een delegatie van deze autonomie naar de EC of het Europese Hof van Justitie mogelijk (voor een machtig EP is geen plek), maar alleen wanneer dit in het nationale belang is. De samenwerking tussen de lidstaten wordt op puur rationele basis - via een kosten-

---

<sup>75</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 20-34.

<sup>76</sup> Ibidem, 20-26.

<sup>77</sup> John Pinder, 'European community and nation-state: a case for a neo-federalism?', *International Affairs* 62 (1986) 41-54, aldaar 50-51.

<sup>78</sup> Hoewel het neo-functionalisme vanaf de jaren negentig (weliswaar in gewijzigde vorm) weer opleefde, heeft het niet meer de bloeitijd gekend die het in de jaren vijftig en zestig had (Carsten Stroby Jensen, 'Neo-functionalism', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 85-98, aldaar 88-89).

<sup>79</sup> Officieel heette de Europese Unie tot aan 1957 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Van 1957 tot 1967 veranderde de naam in Europese Economische Gemeenschap (EEG) en van 1967 tot aan 1992 werd de Europese Unie aangeduid als de Europese Gemeenschappen (EG). In dit onderzoek zal de Europese Unie tot aan 1992 worden aangeduid als de Europese Gemeenschappen (EG) en vanaf 1992 als de Europese Unie (EU).

<sup>80</sup> Michelle Cini, 'Intergouvernementalisme', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 100-116, aldaar 103.

<sup>81</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 36-39.

<sup>82</sup> Michelle Cini, 'Intergouvernementalisme', 102.

<sup>83</sup> Ibidem.

batenanalyse – aangegaan, waarbij de bescherming van het nationale belang voorop staat. De drijvende kracht achter de Europese integratie zijn dan ook de lidstaten zelf, zij bepalen het verloop van het integratieproces. Volgens de intergouvernementalisten is het eindpunt van dit integratieproces enkel de optimale rationele samenwerking tussen staten. Op Europees niveau zijn het de op intergouvernementele basis gestoelde Europese Raad en Raad van Ministers die hierin een centrale rol spelen.<sup>84</sup>

In de jaren negentig werden er vanuit de wetenschap wijzigingen of aanvullingen op de theorie van het intergouvernementalisme gemaakt. De meest invloedrijke (maar tegelijkertijd ook veel bekritiseerde) wijziging werd door Moravcsik gedaan, die daarmee een liberaal intergouvernementalisme ontwikkelde.<sup>85</sup> Ook werden er nieuwe theorieën ontwikkeld die zich in zijn geheel afzetten tegen de drie klassieke visies. Zo introduceerden Liesbeth Hooghe en Gary Marks het postfunctionalisme, waarin wordt gepleit om niet alleen de economische context, maar ook de sociaal-publieke sfeer te betrekken bij de theorievorming over Europese integratie. De publieke opinie is sinds de jaren negentig immers steeds meer aanwezig. Het maakt een politisering van het integratieproces logisch.<sup>86</sup> Andere nieuwe visies komen uit de hoek van het neo-institutionalisme (waarin theorieën worden ontwikkeld over de werking en invloed van politieke instituten) of worden gevormd vanuit het idee dat het ontwerp van de Europese Unie niet te vangen is in bestaande bestuursmodellen maar karakteristieken in zich heeft van een 'multi-level governance'.<sup>87</sup>

Het voert te ver om dieper in te gaan op deze nieuwe theorieën, maar het is belangrijk om te beseffen dat de academische discussie inzake het Europese integratieproces een nieuwe impuls heeft gekregen en voorlopig nog niet is afgerond. In het kader van dit onderzoek volstaat een focus op de federalisten die een versterkt EP wensen en de intergouvernementalisten die eerder de macht bij de Europese Raad en de Raad van Ministers willen leggen.

#### **1.4 Overzicht van de inhoud**

Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op twee onderwerpen. In de eerste plaats zullen de motieven van de Europese regeringsleiders voor een uitbreiding van bevoegdheden van het EP worden geanalyseerd, in de tweede plaats zal worden geprobeerd de redenen voor het ontbreken van een uniforme verkiezingsprocedure en Europese kieslijsten te achterhalen. Op beide punten is gekozen

---

<sup>84</sup> Ibidem, 101-103.

<sup>85</sup> Van het liberale intergouvernementalisme zijn de volgende drie conclusies belangrijk: het zijn de voorkeuren en wensen van lidstaten (en niet van de communautaire organen) die van invloed zijn op de keuze om verder te gaan met Europese integratie, de nationale voorkeuren worden ingegeven door binnenlandse economische belangen (en niet door politieke (veiligheids)overwegingen) en de lidstaten zullen alleen via onderhandelingen en vanwege een gevoel van Europese toewijding beleidsautonomie delen of delegeren (Michelle Cini, 'Intergovernmentalism', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 100-116, aldaar 112).

<sup>86</sup> Liesbet Hooghe en Gary Marks, 'A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus', *British Journal of Political Science* 39 (2008) 1-23.

<sup>87</sup> Ben Rosamond, 'New theories of European integration', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 117-136, aldaar 129.

voor een bepaalde focus. Zo zal het onderzoek naar de versterkte beleidsbepalende rol van het EP zich toespitsen op de uitbreiding van de wetgevende taak. Reden hiervoor is het feit dat vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek geen ruimte is om ook de ontwikkelingen ten aanzien van de controlerende bevoegdheid en de begrotingstaak van het EP in kaart te brengen. De behandeling van de uitbreiding van de wetgevende taak heeft hier de voorkeur omdat – in de woorden van oud-Europarlementariër Schelto Patijn – alleen deze ontwikkeling en die van de rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP kunnen worden gezien als mijlpalen die betrekking hebben op de Europese democratie.<sup>88</sup> Bovendien heeft dit onderwerp sinds 1985 erg veel aandacht gehad tijdens de verdragsonderhandelingen.

Om ook de bestudering naar de versterkte wetgevende rol van het EP enigszins af te bakenen is er in dit onderzoek voor gekozen om de aandacht te richten op de verdragsonderhandelingen voorafgaande aan het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Lissabon. De keuze voor het laatste verdrag behoeft weinig argumentatie, aangezien dit het meest recente verdrag is dat de bevoegdheden van het EP heeft versterkt. De keuze voor het Verdrag van Maastricht vereist echter meer verantwoording. Het is immers niet het eerste verdrag dat de wetgevende taak van het EP gestalte gaf. Die eer moet aan de Europese Akte van 1986 worden toegedicht.

Het probleem met de Europese Akte is echter dat de uitbreiding van de wetgevende taak slechts summier plaatsvond en deze ontwikkeling wat dat betreft nog in de kinderschoenen stond. Het EP kreeg enkel te maken met een samenwerkingsprocedure op een beperkt aantal wetgevingsgebieden, wat inhield dat de Raad van Ministers nog altijd het laatste woord had. Dit werd tot op zekere hoogte anders met het Verdrag van Maastricht. Daar kreeg het EP een codecisieright wat betekende dat het EP de wetsvoorstellen van de EC mocht amenderen en dat de Raad van Ministers met het EP moest onderhandelen als de ministers het niet eens waren met de wijzigingen. Hoewel ook met deze codecisieprocedure de Raad van Ministers in wezen meer macht had dan het EP – alleen de Raad van Ministers mocht een eindwetsvoorstel doen die het EP vervolgens in zijn geheel moest aannemen of verwerpen – kan worden gesteld dat het EP met het Verdrag van Maastricht als werkelijke wetgevende speler werd erkend. In de verdragen die volgden werd het codecisieright van het EP weliswaar uitgebreid, maar bleef het principe van codecisie overeind.<sup>89</sup> Vanwege de schakelfunctie van het Verdrag van Maastricht zal in dit onderzoek aan dit verdrag aandacht worden besteed.

De focus op de kwestie aangaande de redenen voor het ontbreken van een uniforme verkiezingsprocedure en Europese kieslijsten, wordt bepaald door de commissierapporten en

---

<sup>88</sup> S. Patijn, 'Het Europese Parlement en 1992', in: A. Kooyman (red.), *Tussen Straatsburg en Den Haag. Het democratisch gat van Europa* ('s-Gravenhage 1989) 60.

<sup>89</sup> Bernard Steunenberg en Jacques Thomassen, 'Introduction', in: Bernard Steunenberg en Jacques Thomassen (ed.), *The European Parliament. Moving toward democracy in the EU* (Boston 2002) 1-15, aldaar 2-8.

wetsvoorstellen van het EP. Hoewel de EC op het gebied van communautaire wetgeving het initiatiefrecht kent, heeft het EP volgens art. 190 lid 3 EG en art. 108 lid 3 EGA de bevoegdheid om ontwerpen op te stellen '(...) voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een eenvormige verkiezingsprocedure of volgens gemeenschappelijke beginselen'.<sup>90</sup> Al sinds de jaren vijftig zijn dergelijke ontwerpen verschillende malen door het EP opgesteld, maar pas halverwege de jaren zeventig had dit voor het eerst succes. Het Patijn Rapport uit 1975 diende als uitgangspunt voor de instelling van de eerste EP-verkiezingen. Opmerkelijk is echter dat in dit rapport eveneens al voorstellen werden gedaan voor een uniforme verkiezingsprocedure, maar dat dit gedeelte van het ontwerp het niet heeft gehaald. Het Patijn Rapport en de besprekingen hierover in de Raad van Ministers zullen daarom in dit onderzoek worden behandeld.

Naast het rapport van Patijn, zullen de twee De Gucht Rapporten uit 1991 en 1992 onder de aandacht worden gebracht. De voornaamste reden voor deze keuze is dat de besprekingen over deze rapporten rond dezelfde tijd plaatsvonden als de onderhandelingen rondom het Verdrag van Maastricht. Het laatste (ontwerp)rapport dat klaar was om plenair in het EP besproken te worden dateert uit 2008 en is afkomstig van de Europarlementariër Andrew Duff. Met de onderhandelingen rondom het Verdrag van Lissabon in het achterhoofd, lijkt het logisch dit rapport eveneens te behandelen in het onderzoek. De procedure rondom de instemming met het ontwerprapport werd echter door het EP zelf tijdelijk stopgezet, omdat het van mening was dat dit belangrijke onderwerp aan de nieuwe Europarlementariërs (die in 2009 werden gekozen) moest worden overgelaten. Inmiddels is de procedure weer gestart, maar is het nieuwe rapport nog in volle ontwikkeling.<sup>91</sup> Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om het meest recente rapport van vóór 2008 te behandelen. Dat is het Anastassopoulos Rapport uit 1998. Een interessante keuze, omdat dit rapport voor de eerste maal een kleine wijziging van de verkiezingsprocedure met zich meebracht.

In het navolgende hoofdstuk wordt ingegaan op de uitbreiding van de wetgevende bevoegdheden van het EP. De historische ontwikkeling komt hierbij aan bod, maar de meeste aandacht zal worden gegeven aan de verdragsonderhandelingen rondom het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Lissabon. In het daaropvolgende hoofdstuk zal het onderzoek zich richten op de voorstellen van het EP om de verkiezingsprocedure te wijzigen en de discussies in de Raad van Ministers daaromtrent. In het kort zal hier de aanloop naar de eerste rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP worden besproken. Daarna zal uitgebreid worden ingegaan op de ontwikkelingen naar aanleiding van het Patijn Rapport, de twee De Gucht Rapporten en het Anastassopoulos Rapport. Het laatste en tevens concluderende hoofdstuk betreft een analyse van de

---

<sup>90</sup> P.J.G. Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen* (6<sup>e</sup> druk; Deventer 2003) 179.

<sup>91</sup> Dit is gebleken uit correspondentie via de mail met Wolfgang Leonhardt (Administrator Committee on Constitutional Affairs, European Parliament).

bevindingen zoals deze in hoofdstuk twee en hoofdstuk drie zijn gedaan. In dit gedeelte zal de centrale probleemstelling nader worden uitgewerkt. Bovendien zal er meer aandacht worden besteed aan het onderwerp van de Europese kieslijsten en komen de meest recente ontwikkelingen ten aanzien van de EP-bevoegdheden en EP-verkiezingsprocedure aan bod.

## **2. De strijd om meer bevoegdheden**

Al sinds zijn bestaan vanaf de jaren vijftig, heeft het EP gestreden voor een uitbreiding van bevoegdheden. Deze strijd had heel wat voeten in de aarde, omdat de Europese regeringsleiders lange tijd niet bereid waren een versterking van de beleidsbepalende rol van het EP te accepteren. Een uitbreiding van EP-bevoegdheden zou voor de lidstaten betekenen dat ze binnen de Europese context op een minder zelfstandige wijze beleid konden vaststellen. Pas toen de Europese regeringsleiders in de jaren tachtig het gevoel kregen dat er een oplossing voor het democratisch deficit moest worden gevonden, ontstond bij enkele lidstaten het idee dat dit het beste via een structurele uitbreiding van EP-bevoegdheden bereikt kon worden. Hoewel er ook lidstaten waren die zich niet in dit idee konden vinden, werden in de Europese Akte enkele wetgevende bevoegdheden voor het EP geïntroduceerd. Met het Verdrag van Maastricht vond een zodanige uitbreiding van deze bevoegdheden plaats dat het EP voor het eerst als een medewetgevende macht naast de Raad van Ministers kon worden gezien. De verdragen die op het Verdrag van Maastricht volgden hebben deze medewetgevende taak verder uitgewerkt, met als meest recente voorbeeld het Verdrag van Lissabon.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het politieke krachtenveld rondom de onderhandelingen die leidden tot de uitbreiding van EP-bevoegdheden. In paragraaf 2.1 zal aandacht worden besteed aan de historische ontwikkeling van het EP en zijn bevoegdheden tot aan het Verdrag van Maastricht. De relatief korte beschrijving zal zich met name richten op de wetgevende bevoegdheden van het EP. Waar nodig zullen ook enkele belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de controlerende en begrotingstaak worden aangehaald. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de verdragsonderhandelingen rondom de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht. De focus ligt hierbij op de onderhandelingen die gingen over de institutionele verhoudingen binnen de Europese Unie en de toekenning van meer bevoegdheden aan het EP. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de verdragsonderhandelingen rondom de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon. Ook hier staan de debatten die de institutionele verhoudingen en de uitbreiding van EP-bevoegdheden betroffen centraal. Paragraaf 2.4 sluit dit hoofdstuk af met een conclusie.

### **2.1 Geschiedenis**

De instelling die nu het Europees Parlement heet, kwam op 10 september 1952 voor het eerst bijeen onder de naam Gemeenschappelijke Vergadering (Vergadering). De Vergadering bestond uit

achtenzeventig leden die waren gekozen uit nationale parlementen. De leden hadden daarmee zowel een nationaal als een Europees mandaat - ook wel het dubbele mandaat genoemd.<sup>92</sup> Een jaar na de oprichting van de Vergadering bestonden er al zeven commissies die de bijeenkomsten van de Europese parlementsleden inhoudelijk voorbereidden op het gebied van administratieve en reglementaire zaken, marktaangelegenheden, investeringen, sociale en politieke zaken en vervoer.<sup>93</sup>

De komst van een Europese Vergadering lag in eerste instantie niet besloten in het zogenaamde Schumanplan (1950) waarin werd gestreefd om met enkele Europese landen tot een gemeenschappelijke organisatie voor de ijzer- en staalindustrie te komen.<sup>94</sup> Toch besloten de zes lidstaten van de in 1951 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) dat er naast een communautaire Hoge Autoriteit en een intergouvernementele Raad van Ministers ook een Vergadering moest worden opgericht. Het was de bedoeling dat de Hoge Autoriteit verantwoording aan deze Vergadering zou afleggen.<sup>95</sup> De reden voor de komst van de Vergadering lag besloten in de legitimiteitskwestie, maar ook in het democratievraagstuk. Aan de ene kant bestond het gevoel dat de bevolking de nieuwe EGKS zou afwijzen als er geen controlerend orgaan op Europees niveau werd ingesteld.<sup>96</sup> Aan de andere kant beseftte de Europese regeringsleiders toen al dat het verlies aan controlebevoegdheden van nationale parlementen gecompenseerd moest worden met een Europese parlementaire vergadering.<sup>97</sup>

De Vergadering die met het oog hierop werd opgericht was minder machtig dan de parlementen op nationaal niveau. Het EGKS-Verdrag kende de Vergadering slechts een controlerende taak ten aanzien van de Hoge Autoriteit toe. Pas in 1958 kreeg de Vergadering via de Verdragen van Rome<sup>98</sup> ook enkele consulterende bevoegdheden op het gebied van Europese wetgeving. Deze adviserende rol werd in de jaren zestig en zeventig weliswaar uitgebreid naar bijna alle wetgevingsvoorstellen op Europees niveau (behalve die van puur technische of tijdelijke aard) maar van een werkelijke parlementaire macht was geen sprake aangezien de adviezen van de Vergadering niet per se nagevolgd hoefden te worden.<sup>99</sup> De Europese regeringsleiders hielden deze situatie in beginsel bewust in stand, omdat de Vergadering in hun ogen slechts een consulterende macht moest blijven die langs nationale lijnen was opgesteld.<sup>100</sup>

---

<sup>92</sup> Corbett, e.a., *The European Parliament*, 21-22.

<sup>93</sup> Europees Parlement, Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement, *Het Europees Parlement. De eerste tien jaar 1958-1968* (Luxemburg 1968) 11-12.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 9.

<sup>95</sup> David Judge en David Earnshaw, *The European Parliament* (Basingstoke 2003) 28.

<sup>96</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 54.

<sup>97</sup> Europees Parlement, Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement, *Het Europees Parlement. De eerste tien jaar 1958-1968*, 10.

<sup>98</sup> De Verdragen van Rome bestaan uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

<sup>99</sup> Richard Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', in: John Pinder (ed.), *Foundations of democracy in the European Union. From the genesis of parliamentary democracy to the European Parliament* (Basingstoke 1999) 56-57.

<sup>100</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 52-53.



Het gevolg van de beperkte bevoegdheden van de Vergadering was dat het zichzelf als een onvoltooid instituut zag en continu op zoek was naar een versterking van zijn macht en naar een werkelijke communautaire Europese gemeenschap.<sup>101</sup> Om de parlementaire rol te benadrukken, begon de Vergadering zichzelf vanaf 1958 (en definitief vanaf 1962) het Europees Parlement (EP) te noemen.<sup>102</sup> Deze benaming werd echter pas in de Europese Akte geformaliseerd.<sup>103</sup> Officieel heette het EP tot 1958 de Gemeenschappelijke Vergadering. Na de inwerkingtreding van de Verdragen van Rome werd de Vergadering voortaan de Europese Parlementaire Vergadering<sup>104</sup> genoemd.

De inspanningen van het EP om zijn beleidsbepalende rol te versterken, leidden pas vanaf de jaren zeventig tot een noemenswaardige uitbreiding van bevoegdheden. Via twee begrotingsverdragen kreeg het EP in 1970 en 1975 de bevoegdheid om het budget van de EG te amenderen of te hervormen.<sup>105</sup> De reden hiervoor was dat de EG steeds meer eigen inkomstenbronnen kreeg en minder afhankelijk was van nationale bijdragen.<sup>106</sup> De consequentie van deze federalisering van het Europese budget was dat de nationale parlementen minder ruimte kregen om de begroting op Europees niveau te controleren. Het was vooral de Nederlandse regering die daarom wilde dat het EP deze taak zou overnemen. Het land werd hierin gesteund door Duitsland, België en Italië en sinds het aftreden van De Gaulle in 1969 ook door Frankrijk.<sup>107</sup>

Omdat het EP meer te zeggen kreeg op het gebied van de Europese begroting, werd in een Gemeenschappelijke Verklaring (1975) besloten om het EP eveneens via de conciliatieprocedure meer zeggenschap te geven over wetgeving met budgettaire consequenties.<sup>108</sup> De voornaamste reden hiervoor was dat een potentieel conflict tussen de Raad van Ministers (wetgevende macht) en het EP (budgettaire bevoegdheden) moest worden voorkomen. Afsproken werd dat de Raad van Ministers het EP om een mening zou vragen voordat het een wet met financiële gevolgen aannam. Omdat het uiteindelijk alleen de Raad van Ministers was die de wet mocht aannemen, bleef de rol van het EP beperkt tot het doen van een oproep aan de Raad van Ministers om nog eens goed over het wetsvoorstel na te denken.<sup>109</sup>

Toch kreeg het EP al na een aantal jaren een versterkte machtspositie binnen de conciliatieprocedure. Toen de Raad van Ministers eind jaren zeventig een wetsvoorstel met budgettaire consequenties had aangenomen voordat het EP zijn mening erover had gegeven,

---

<sup>101</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 90-91.

<sup>102</sup> Europees Parlement, Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement, *Het Europees Parlement. De eerste tien jaar 1958-1968*, 22.

<sup>103</sup> Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, *Democratic politics in the European Parliament* (Cambridge 2007) 12.

<sup>104</sup> Vanwege de leesbaarheid van dit onderzoek zal het Europees Parlement na 1958 worden aangeduid met zijn informele naam.

<sup>105</sup> De budgettaire macht van het EP bleef echter over het algemeen beperkt omdat het EP zich alleen met de niet-verplichte uitgaven mocht bemoeien, terwijl de verplichte uitgaven - die betrekking hadden op het landbouwbeleid - juist negentig procent van de totale gemeenschapsuitgaven bedroegen (Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 66).

<sup>106</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 94.

<sup>107</sup> *Ibidem*, 94-95.

<sup>108</sup> Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission (4 maart 1975), <http://www.ena.lu/joint-declaration-european-parliament-council-commission-conciliation-procedure-march-1975-020002655.html> (geraadpleegd 6 juni 2010).

<sup>109</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 95.

bepaalde het Europese Hof van Justitie in het Isoglucose arrest (1979) dat de Raad van Ministers dit soort wetten niet mocht aannemen zonder eerst het standpunt van het EP te hebben gehoord.<sup>110</sup> De Gemeenschappelijke Verklaring werd hierdoor minder vrijblijvend en de positie van het EP versterkt. Wanneer het EP iets gedaan wilde krijgen van de Raad van Ministers, kon het voortaan dreigen de conciliatieprocedure te vertragen. De Raad van Ministers moest immers wachten op het standpunt van het EP, terwijl het EP de macht had zijn mening met vertraging kenbaar te maken. Dit verstevigde de onderhandelingspositie van het EP.<sup>111</sup>

Hoewel deze ontwikkeling de rol van het EP versterkte, bleven zijn bevoegdheden in de jaren zeventig over het algemeen genomen beperkt. Er waren wel enkele rapporten van de hand van de EC en de Raad van Ministers verschenen waarin werd voorgesteld om het EP meer wetgevende bevoegdheden te geven, maar deze voorstellen leidden tot niets.<sup>112</sup> De lidstaten legden op dat moment hun prioriteiten elders. De Franse regering moest zijn aandacht richten op de eigen economische crisis, Groot-Brittannië kende een politieke instabiliteit en de EG zelf moest nog bekomen van de zogenaamde lege stoel-crisis<sup>113</sup> waarmee Frankrijk voor grote opschudding had gezorgd.<sup>114</sup>

Met de eerste rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP in 1979 werd deze situatie enigszins doorbroken. Het democratiseringsproces verliep vanaf toen meer structureel omdat het idee bestond dat de directe stem van de Europese bevolking alleen gehoord kon worden als het EP voldoende bevoegdheden had.<sup>115</sup> Overigens was het wel het EP zelf dat de democratisering in gang zette. In oktober 1979 stelde de EP-commissie van Politieke Zaken acht rapporteurs aan die de relatie tussen het EP en de andere instituten van de EG moesten onderzoeken. De rapporten die hieruit voortkwamen waren voorzien van voorstellen die de macht van het EP aanzienlijk konden versterken.<sup>116</sup> Zo bestond er de wens om het EP een soort initiatiefrecht op het gebied van wetgeving te geven. Daarnaast werd de EC geadviseerd om het EP voortaan te consulteren over ontwerpvoorstellen, om de wetsvoorstellen te veranderen naar de amendementen van het EP en om de voorstellen in te trekken wanneer het EP dit wenste. Andere aanbevelingen betroffen een uitbreiding van de conciliatieprocedure en de gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad van

---

<sup>110</sup> Hof van Justitie EG 29 oktober 1980, nr. 138/79 en Hof van Justitie EG 29 oktober 1980, nr. 139/79.

<sup>111</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 95-96.

<sup>112</sup> Zie het Vedel Rapport (1972), het Tindemans Rapport (1976), het Spierenburg Rapport (1979).

<sup>113</sup> De lege stoel-crisis werd veroorzaakt door een meningsverschil over de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De Europese Commissie stelde voor om het GLB op communautair niveau te financieren, maar hiertegen bood De Gaulle hevige weerstand. De Gaulle wilde in geen geval een complex budgettair systeem waarin de EC en het EP een versterkte macht kregen. Bovendien greep De Gaulle de situatie aan om te benadrukken dat de Raad via unanimité moest blijven stemmen in plaats van via een gekwalificeerde meerderheid. Uit protest verscheen De Gaulle niet meer op de bijeenkomsten van de Europese regeringsleiders. Pas enkele maanden later werd het geschil beslecht via het zogenaamde Luxemburg Akkoord (Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An introduction to European integration* (3<sup>e</sup> druk; Basingstoke 2005) 49-52).

<sup>114</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 96.

<sup>115</sup> R. Bourguignon-Wittke, E. Grabitz, O. Schmuck, S. Steppat, W. Wessels, 'Five years of the directly elected European Parliament: performance and prospects', *Journal of Common Market Studies* XXIV (1985) nr. 1, 39-59, aldaar 40.

<sup>116</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 131-132.

Ministers. Tot slot werd van de Raad van Ministers gevraagd om het EP te allen tijde te consulteren op het gebied van wetgeving en het EP ook te herconsulteren als de Raad van Ministers van plan was een wetsvoorstel te amenderen.<sup>117</sup>

De EC reageerde op deze voorstellen door aan te geven dat het over het algemeen een versterkte rol van het EP ondersteunde, maar dat het niet wilde garanderen dat de EC haar voorstellen zou intrekken of amenderen wanneer het EP daarom vroeg.<sup>118</sup> Bovendien zag de EC het niet zitten haar initiatiefrecht te delen met het EP en wilde het ook niet verplicht worden elk ontwerpvoorstel eerst naar het EP te sturen.<sup>119</sup> De Europese regeringsleiders bleken nog terughoudender te zijn omtrent de voorstellen van het EP. Toch kwamen Duitsland en Italië in november 1981 met het Genscher-Colombo initiatief waarin veel van de EP-voorstellen waren overgenomen.<sup>120</sup> Tijdens de Europese Raad van juni 1983 leidde dit na veel beraadslagingen tot de Plechtige Verklaring over de Europese Unie, maar daarin waren weinig voorstellen van het EP terug te zien.<sup>121</sup> De conciliatieprocedure en de gekwalificeerde meerderheidsstemming werden niet uitgebreid en er zou niet opnieuw advies bij het EP worden ingewonnen wanneer de Raad van Ministers wetsvoorstellen wilde amenderen. In de Raad van Ministers zelf werd ontkend dat het soms verzuimd had het EP te consulteren.<sup>122</sup>

Omdat het EP ontevreden was over de reacties van de EC en de Europese regeringsleiders, had het al in 1982 onder invloed van de parlementaire Krokodillenclub<sup>123</sup> een speciale commissie van Institutionele Zaken ingesteld die opnieuw moest onderzoeken op welke manier de macht van het EP versterkt zou kunnen worden.<sup>124</sup> Dit leidde op 14 februari 1984 tot het ontwerpverdrag tot oprichting van de Europese Unie.<sup>125</sup> In dit ontwerp werd onder andere voorgesteld om het EP een codecisierrecht te verschaffen en om het EP meer controle over de EC te laten uitoefenen. Omdat de voorstellen werden gesteund door de regeringen in België, Italië, Duitsland, Nederland en Frankrijk, kon het ontwerpverdrag op de agenda van de Europese Raad van Fontainblau (1984) worden geplaatst.<sup>126</sup> Ter voorbereiding van deze vergadering werd het Dooge Comité<sup>127</sup> aangesteld dat voor

---

<sup>117</sup> Ibidem, 132-133.

<sup>118</sup> Ibidem, 133-134.

<sup>119</sup> Ibidem, 137-138.

<sup>120</sup> The German-Italian proposals, <http://www.ena.lu/german-italian-proposals-020102139.html> (geraadpleegd 6 juni 2010).

<sup>121</sup> Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 juli 1983), <http://www.ena.lu/emilio-colombo-solemn-declaration-european-union-030006135.html> (geraadpleegd 5 juni 2010).

<sup>122</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 134-140.

<sup>123</sup> In 1980 richtte de Italiaanse Europarlementariër Altiero Spinelli, samen met acht andere parlementariërs, de Krokodillenclub op – naar de naam van het restaurant waar de leden elkaar voor het eerst ontmoetten. Het voornaamste doel van de Krokodillenclub was om via het EP de Europese regeringsleiders te bewegen de institutionele impasse te doorbreken (Juliet Lodge, 'European Union and the First elected European Parliament: the Spinelli initiative', *Journal of Common Market Studies* XXII (1984) nr. 4, 377-402, aldaar 377).

<sup>124</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 96-98.

<sup>125</sup> Draft Treaty establishing the European Union (14 februari 1984), <http://www.ena.lu/draft-treaty-establishing-european-union-14-february-1984-020302470.html> (geraadpleegd 6 juni 2010).

<sup>126</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 97.

<sup>127</sup> Vanwege het belang die aan de taak van het Comité werd gehecht, werd het Dooge Comité ook wel het Spaak II Comité genoemd – naar het Spaak Comité die in 1956 het ontwerp voor de Verdragen van Rome had voorbereid (Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 75).

de Europese Raad in kaart moest brengen welke institutionele wijzigingen in ieder geval doorgevoerd zouden moeten worden.<sup>128</sup> Het Dooge rapport kwam vrijwel geheel overeen met het ontwerpverdrag van het EP. Er werd aanbevolen om vaker via een gekwalificeerde meerderheid te stemmen binnen de Raad van Ministers en om het EP en de Raad van Ministers meer samen te laten werken op het gebied van wetgeving.<sup>129</sup>

Het waren het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Denemarken die hevige weerstand boden tegen de conclusies van het Dooge Comité. De Europese Raad besloot daarom het Dooge rapport tijdens de eerstvolgende bijeenkomst in Milaan (1985) te heroverwegen.<sup>130</sup> Maar omdat het merendeel van de lidstaten tijdens de Europese top in Milaan enthousiast bleef over het rapport en ook de EC zich kon vinden in de plannen van het Dooge Comité,<sup>131</sup> kwamen de Europese regeringsleiders overeen om een Intergouvernementele Conferentie (IGC) bijeen te roepen waarin (naast de voltooiing van een interne markt) ook het Dooge rapport zou worden besproken. Om niet geïsoleerd te raken binnen de EG, stemden ook het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Denemarken in met de IGC. Vanwege dit fiat vond de IGC nog datzelfde jaar plaats met als eindresultaat de Europese Akte.<sup>132</sup>

Hoewel de Europese Akte een versterkte rol aan het EP toekende, bleek het nieuwe verdrag op dat gebied vooral een compromisakkoord te zijn. Dit kwam met name omdat het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Denemarken een minimalistische houding bleven aanhouden ten opzichte van het EP, maar Italië dreigde de totstandkoming van het verdrag te vetoën als het EP niet enigszins meer bevoegdheden zouden krijgen. Dit was niet in het belang van het Verenigd Koninkrijk, omdat dit land gebaat was bij de voltooiing van een interne markt – iets wat eveneens tijdens de IGC werd besproken.<sup>133</sup> Uiteindelijk werd met de Europese Akte onder meer bepaald dat de Raad van Ministers met een gekwalificeerde meerderheid zou stemmen over de (meeste) wetsvoorstellen die te maken hadden met de voltooiing van de interne markt en dat er een samenwerkingsprocedure tussen het EP en de Raad van Ministers zou worden ontwikkeld.<sup>134</sup> Deze samenwerkingsprocedure hield in dat de Raad van Ministers en het EP via twee lezingen een wetsvoorstel konden aannemen en dat de Raad van Ministers minder macht kreeg om de amendementen van het EP naast zich neer te leggen.<sup>135</sup> Een andere bepaling uit de Europese Akte betrof het instemmingsrecht van het EP op de Raadsbesluiten die gingen over de toelating van nieuwe lidstaten en het sluiten van

---

<sup>128</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 98.

<sup>129</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 75.

<sup>130</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 98.

<sup>131</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 76.

<sup>132</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 98-99.

<sup>133</sup> *Ibidem*, 99.

<sup>134</sup> *Ibidem*, 99-100.

<sup>135</sup> Hix, e.a., *Democratic politics in the European Parliament*, 19.

associatieakkoorden.<sup>136</sup> Daarnaast besloot het EC na het tekenen van het nieuwe verdrag om voortaan de Europarlementariërs te horen voordat het een wetsvoorstel zou indienen.<sup>137</sup>

De Europese Akte was het eerste verdrag dat daadwerkelijk voorzag in de wetgevingsbevoegdheden van het EP. Nog niet eerder was het EP in de gelegenheid gesteld om samen met de Raad van Ministers over een wetsvoorstel te beslissen - tot nog toe had het EP slechts een adviserende rol. Toch kan worden geconstateerd dat het EP met de samenwerkingsprocedure geen onafhankelijke wetgevende macht was geworden. Het EP mocht beslissen over wetgeving, maar alleen in samenwerking met de Raad van Ministers. Bovendien was het nog altijd de Raad van Ministers die definitief mocht besluiten over de aanneming van een wetsvoorstel.<sup>138</sup> Het EP probeerde daarom vlak na de ratificatie van de Europese Akte de onderhandelingen over zijn positie te heropenen. In eerste instantie zagen de lidstaten weinig in dit plan, maar uiteindelijk besloot de Europese Raad in juni 1989 om opnieuw een IGC bijeen te roepen. Hoewel deze IGC oorspronkelijk was bedoeld voor de bespreking van economische aangelegenheden, werd al snel besloten tot een tweede IGC die zou gaan over politieke en institutionele zaken.<sup>139</sup>

Geconstateerd kan worden dat het EP met het Verdrag van Maastricht een substantiële uitbreiding van wetgevende bevoegdheden toegekend kreeg. Het instemmingsrecht van het EP werd op meer zaken van toepassing, het EP kreeg voortaan een codecisieright op die economische terreinen waar met een gekwalificeerde meerderheid werd gestemd en er gold een samenwerkingsprocedure op de andere gebieden waar de Raad van Ministers via een gekwalificeerde meerderheid stemde maar waarbij het EP geen codecisieright kende.<sup>140</sup> Omdat het EP in de codecisieprocedure het recht kreeg om een wetsvoorstel te verwerpen, betekenden de bepalingen uit het verdrag een grote stap voorwaarts in de macht van het EP. Toch waren er ook tijdens de onderhandelingen van dit verdrag een aantal zaken open blijven staan die in een volgende IGC besproken moesten worden - waaronder de uitbreiding en aanpassing van de codecisieprocedure.<sup>141</sup> Dit gebeurde in 1996 en resulteerde in het Verdrag van Amsterdam. Het Verdrag van Amsterdam breidde de codecisieprocedure van vijftien naar veertig artikelen uit en paste de procedure zelfs zodanig aan dat de Raad van Ministers niet meer het laatste woord over de aanpassing van een wetsvoorstel had. Daarnaast werd besloten dat de Raad van Ministers op meer terreinen via een gekwalificeerde meerderheid moest stemmen.<sup>142</sup>

Hoewel het Verdrag van Amsterdam aanpassingen kende op het gebied van de wetgevende bevoegdheden van het EP, vond er geen werkelijke verandering van de machtspositie van het EP

---

<sup>136</sup> Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, 175.

<sup>137</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 270.

<sup>138</sup> Directoraat-Generaal Studiedienst, *Een parlement in volle ontwikkeling. Europees Parlement 1952-1988* (Luxemburg 1989) 137-138.

<sup>139</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 100-101.

<sup>140</sup> *Ibidem*, 102.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> *Ibidem*, 104.

meer plaats.<sup>143</sup> Ook in het Verdrag van Nice en het Verdrag van Lissabon zette deze trend zich door. Het codecisierecht werd weliswaar naar meer gebieden uitgebreid en de codecisieprocedure wordt voortaan zelfs als de normale wetgevingsprocedure gezien, maar van een vernieuwde wetgevingspositie van het EP is geen sprake.<sup>144</sup> Het is daarom interessant om te bekijken waarom de Europese regeringsleiders in de jaren negentig besloten tot een transformatie van de wetgevende macht van het EP en daarna enkel bereid waren de machtspositie van het EP binnen het toen vastgestelde raamwerk te versterken.

## 2.2 Verdrag van Maastricht

Eind juni 1990 besloot de Europese Raad om twee IGC's bijeen te roepen waarin de toekomst van de Europese integratie werd besproken: een IGC die zich richtte op de ontwikkeling van een Economische Monetaire Unie (EMU) en een IGC die ging over de totstandkoming van een Europese Politieke Unie (EPU).<sup>145</sup> Een EPU kenmerkte zich volgens de Europese regeringsleiders door solidariteit tussen de lidstaten en het respecteren van burgerrechten. Daarnaast moest er binnen de EPU een economische en sociale cohesie bestaan en moest er sprake zijn van een balans tussen de individuele lidstaten en de EG en tussen de verschillende Europese instituten (binnen deze eis valt de versterking van het EP). Bovendien was het de bedoeling dat de EG een coherent extern beleid zou ontwikkelen gericht op buitenlands en veiligheidsbeleid, economisch beleid en ontwikkelingsbeleid.<sup>146</sup> Beide IGC's gingen in december 1990 van start onder Luxemburgs voorzitterschap en werden een jaar later onder Nederlandse leiding voltooid. De technische werkzaamheden rondom het Verdrag van Maastricht werden in 1992 onder Portugees voorzitterschap afgerond.<sup>147</sup>

De beslissing van de Europese top om een IGC EMU bijeen te roepen kan gezien worden als een logisch gevolg op de marktontwikkelingen uit die tijd. Al sinds de jaren zeventig bestond het streven om te komen tot een EMU, maar dit streven kreeg pas een impuls na de voortgang in de totstandkoming van de interne markt in de jaren tachtig. De ontwikkeling naar een EMU werd als noodzakelijke eis gezien voor de voltooiing van de interne markt. Er werd door de Europese regeringsleiders zelfs beargumenteerd dat een interne markt niet kon functioneren zonder een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid.<sup>148</sup> Het besluit om ook een IGC EPU bijeen te roepen was minder vanzelfsprekend. Na het mislukken van de Europese Defensie Gemeenschap in de jaren vijftig richtten de Europese regeringsleiders zich voornamelijk op de economische

---

<sup>143</sup> Kreppel, 87.

<sup>144</sup> Corbett, e.a., *The European Parliament*, 218.

<sup>145</sup> European Council, Presidency conclusions of the European Council, 25 and 26 June 1990.

<sup>146</sup> European Council, Conclusions of the Rome European Council, 14 and 15 December 1990.

<sup>147</sup> Corbett, *The European Parliaments role in closer EU integration*, 308.

<sup>148</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 81.

integratie.<sup>149</sup> De Europese Unie kende daardoor geen traditie waarin veelvuldig werd gestreefd naar een Europese politieke integratie.

Toch hadden de Europese regeringsleiders in de jaren zeventig al wel het idee gekregen dat een beperkte politieke samenwerking op Europees niveau niet genegeerd kon worden. In 1970 kwamen de lidstaten daarom tot een informele Europese Politieke Samenwerking (EPS)<sup>150</sup> op extern beleid. Deze samenwerking betrof voornamelijk een politiek overleg en had niets weg van een politieke unie, maar de eerste stappen in de richting van een politieke integratie waren hiermee gezet.<sup>151</sup> Hetzelfde geldt voor het voornemen van de Europese Raad in december 1974 om de wetgevende bevoegdheden van het EP uit te breiden ter voorkoming van een democratisch deficit.<sup>152</sup> Op dat moment werd nog steeds niet gestreefd naar een EPU, maar de Europese regeringsleiders besteedden wel vaker aandacht aan enkele aspecten die bij een politieke unie horen. Door de jaren heen versterkte deze aandacht zich, met uiteindelijk resultaat het besluit tot een IGC EPU.

Het EP maakte vanaf de jaren zeventig gretig gebruik van de nieuwe politieke tendens zoals deze onder de Europese regeringsleiders was ontstaan. Het deed regelmatig voorstellen om de rol van het EP te versterken. Vooral na de eerste rechtstreekse algemene verkiezingen in 1979 kreeg het EP een steeds effectievere lobby ten behoeve van de eigen (wetgevende) bevoegdheden. Dit had met name te maken met het feit dat het EP zich had geprofessionaliseerd met fulltime Europarlementariërs<sup>153</sup> en dat de Europese regeringsleiders sinds 1979 het gevoel kregen dat er enigszins moest worden toegegeven aan de wensen en bevoegdheden van een door het volk gekozen EP.<sup>154</sup>

De inzet van het EP om de eigen macht binnen het kader van de EPU uit te breiden werd vooral in de jaren tachtig zichtbaar. Voorafgaand aan de totstandkoming van de Europese Akte liet het EP al diverse rapporten, voorstellen en resoluties uitgaan waarin over elementen van een politieke unie werd gesproken.<sup>155</sup> Ook na de inwerkingtreding van de Europese Akte spande het EP zich in om de Europese regeringsleiders te laten spreken over de ontwikkeling van een EPU. Volgend op het Martin I Rapport nam het EP op 14 maart 1990 een resolutie aan waarin de uitdrukkelijke wens bestond om naast een IGC EMU ook een IGC EPU bijeen te roepen. De Europese integratie zou volgens het EP uit meer bestaan dan alleen het economische aspect. Bovendien bleek uit onderzoek dat de meerderheid van de Europese bevolking achter de ontwikkeling van een EPU stond en zag het EP zich gesteund in zijn standpunt door de voorzitter van de EC, Jacques Delors, die eveneens pleitte

<sup>149</sup> Derek W. Urwin, 'The European Community: from 1945 to 1985', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 11-67, aldaar 20.

<sup>150</sup> De Europese Politieke Samenwerking werd in 1987 door de Europese Akte geïnstitutionaliseerd (Europa Glossarium, 'Europese politieke samenwerking (EPS)', [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_political\\_cooperation\\_nl.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_nl.htm) (geraadpleegd 21 juni 2010)).

<sup>151</sup> Urwin, 'The European Community: from 1945 to 1985', 25.

<sup>152</sup> Y.H. Berghorst en P.M. Hommes, *Europese verkiezingen programma's en analyses* ('s-Gravenhage 1979) 8.

<sup>153</sup> Corbett, 'The European Parliament and the idea of European representative government', 92.

<sup>154</sup> Lord Plump, Carole Tongue en Florus Wijsenbeek, *Shaping Europe. Reflections of three MEP's* (Londen 2000) 136.

<sup>155</sup> Zie paragraaf 2.1 van dit onderzoek.

voor een IGC EPU. Het EP wilde een zo communautair mogelijke EPU en was van mening dat de onderhandelingen geconcentreerd moesten zijn op institutionele hervormingen.<sup>156</sup>

Op 11 juli 1990 volgde een tweede resolutie van het EP. De Europese Raad had een paar dagen ervoor besloten tot de bijeenroeping van een IGC EMU en IGC EPU.<sup>157</sup> Het EP maakte van dit gegeven gebruik door de resolutie van 14 maart gedetailleerd uit te werken in concrete voorstellen. In het kader van het democratisch deficit werden er voorstellen gedaan om het EP een codecisierecht te verschaffen, om het EP te voorzien van een initiatiefrecht in de gevallen waarin het EC verzuimde een voorstel te doen en om het EP de bevoegdheid te geven de voorzitter van de EC te benoemen.<sup>158</sup> Een derde EP-resolutie verscheen op 22 november 1990 - een maand voor de start van de IGC EPU - en bevatte specifieke ontwerpverdragsartikelen.<sup>159</sup> De resolutie volgde op de zogenaamde 'Rome Assizes'<sup>160</sup> die het EP met de nationale parlementen van de lidstaten had gehouden om overeen te komen welke zaken besproken moesten worden tijdens de onderhandelingen rondom de EPU. Omdat de conclusies van deze bijeenkomsten waren opgenomen in de EP-resolutie, kon aan de wensen van het EP meer gewicht worden toegekend.<sup>161</sup> Ondanks dat het EP niet aanwezig mocht zijn bij de onderhandelingen tijdens de IGC - dit was alleen aan de lidstaten en de EC voorbestemd - bleek het EP op die manier succesvol in zijn resoluties en speelde het in de jaren 1989-1992 zelfs een grote en invloedrijke rol in het hervormingsproces van de Europese Unie.<sup>162</sup>

Hoewel het EP een belangrijke motor was achter de totstandkoming van een IGC EPU, was het niet alleen de druk van het EP die aanzet gaf tot nadenken over een politieke unie op Europees niveau. De Europese regeringsleiders ontwikkelden al in de jaren tachtig het idee dat de voltooiing van de Europese interne markt niet bereikt en gehandhaafd kon worden als het besluitvormingsproces binnen de EG niet werd hervormd. De economische hervormingen zouden onvermijdelijk moeten samengaan met institutionele hervormingen. In eerste instantie werd besloten tot een grotere (gekwaliceerde) meerderheidsstemming want dit zou het besluitvormingsproces versnellen. Maar omdat de Europese regeringsleiders op die manier niet meer gegarandeerd rekening konden houden met de wensen van hun nationale parlementen en een democratisch deficit dreigde, werd besloten dat er een wetgevend toezicht van het EP moest worden ontwikkeld. Dit besef leidde al in 1985 tot de Europese Akte, maar daarin was de wetgevende macht

---

<sup>156</sup> European Parliament, Resolution on the Intergovernmental Conferences in the context of the Parliament's strategy for European Union, *Official Journal of the European Communities* C 96 (17 April 1990).

<sup>157</sup> European Parliament, Resolution on the Intergovernmental Conferences in the context of the Parliament's strategy for European Union, *Official Journal of the European Communities* C 231 (17 September 1990).

<sup>158</sup> Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union* (Maastricht 1992) 217.

<sup>159</sup> European Parliament, Resolution on the Intergovernmental Conferences in the context of the European Parliament's strategy for European Union, *Official Journal of the European Communities* C 324 (24 December 1990).

<sup>160</sup> Kreppel, *The European Parliament and supranational party system*, 81.

<sup>161</sup> *Ibidem*, 81.

<sup>162</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 367.



van het EP nog zo beperkt dat het idee ook daarna nog onder de meeste regeringsleiders bleef bestaan.<sup>163</sup>

Het besluit om daadwerkelijk tot een Europese politieke integratie te komen raakte in een stroomversnelling door het einde van de Koude Oorlog. De ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa en de Duitse eenwording waren voor de Europese regeringsleiders een belangrijke reden om niet alleen te pleiten voor institutionele hervormingen binnen de EG maar ook om snel te komen tot een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.<sup>164</sup> Vooral Frankrijk pleitte sterk voor een dergelijke Europese integratie omdat het vreesde dat Duitsland door zijn eenwording zowel politiek als economisch machtiger dan Frankrijk zou worden. Met het oog hierop hanteerde de Franse president, Francois Mitterand, de 'embracing-enmeshing strategy'<sup>165</sup> wat inhield dat een verdere Europese integratie de Duitse onafhankelijkheid moest beperken en Frankrijk middels de integratie meer controle over Duitsland moest krijgen. Over het algemeen beoogde Mitterand vooral een economische integratie, maar een Europees buitenlands beleid gericht op politieke integratie kreeg eveneens de aandacht van Frankrijk.<sup>166</sup>

De Duitse bondskanselier, Helmut Kohl, was zich op zijn beurt bewust van het feit dat de Europese lidstaten voor een machtig Duitsland vreesden en dat de eenwording van Duitsland daarom enkel gepaard kon gaan met een verdieping van de Europese integratie. In eerste instantie was Kohl geen voorstander van een economische integratie, maar al snel bleek hij bereid de Europese prijs voor de vereniging van Duitsland te betalen.<sup>167</sup> Overigens was Duitsland van oudsher wel groot voorstander van een politieke integratie op Europees niveau. Ook Jacques Delors gaf aan dat economische integratie nodig was om Duitsland in de EG te verankeren maar dat daarnaast de ontwikkeling van een politieke unie van belang was om een antwoord te formuleren op de uitdagingen van het tijdperk na de Koude Oorlog.<sup>168</sup>

Het was het Verenigd Koninkrijk dat pertinent tegen elke vorm van Europese integratie was. Dit kwam omdat het land traditioneel al intergouvernementeel was ingesteld, maar ook omdat het juist voor een Duitse hegemonie vreesde wanneer Europa verder zou integreren. De Engelse premier, Margareth Thatcher, pleitte dan ook voor niets meer dan een Europese confederatie waarin alleen aandacht naar een economische samenwerking zou uitgaan.<sup>169</sup> De wens van het Verenigd Koninkrijk werd echter niet gehoord. Over het algemeen bestond bij de lidstaten het besef dat het bestaande democratische deficit en de externe ontwikkelingen een Europese politieke versteviging

---

<sup>163</sup> Judge en Earnshaw, *The European Parliament*, 44.

<sup>164</sup> European Council, Special meeting of the European council – Dublin: presidency conclusions, 28 april 1990.

<sup>165</sup> Michael J. Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration* (Oxford 1996) 36.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> *Ibidem*, 37.

<sup>168</sup> *Ibidem*, 40.

<sup>169</sup> *Ibidem*, 36-37.

nodig had.<sup>170</sup> In dit verband zorgde ook de Golfoorlog ervoor dat de lidstaten bereid waren om vanuit veiligheidsoverwegingen over de totstandkoming van een EPU na te denken.<sup>171</sup>

De gedachte om te komen tot een EPU kreeg een impuls door het Belgisch memorandum (20 maart 1990) en de gezamenlijke brief van Kohl en Mitterand (19 april 1990). Als een van de eerste landen pleitte België voor een politieke integratie in een speciaal daarvoor opgesteld Belgisch memorandum. Volgens de Belgen moest de interne markt voltooid worden, moest er een EMU worden ontwikkeld en moest de EG een sociale dimensie krijgen. Maar minstens zo belangrijk waren volgens het memorandum hervormingen op institutioneel en extern terrein. Niet alleen vanwege economische en veiligheidsoverwegingen, maar ook om de geloofwaardigheid van de EG als grote speler op Europees niveau te kunnen waarborgen. Het memorandum werkte heel precies uit wat er moest gebeuren om tot een efficiënte politieke unie te komen. In de eerste plaats moest de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming de norm worden, daarnaast moest het aantal eurocommissarissen worden verminderd en de rol van de voorzitter van de EC juist worden versterkt. Op die manier kreeg de EC meer implementatiemacht en kon het effectiever te werk gaan. De Belgen hadden eveneens de wens om de wetgevende macht van het EP te versterken, vooral om op die manier het democratisch deficit op te lossen. Tot slot wilde België een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. De samenwerking tussen het EP en de Raad van Ministers moest op dat gebied versterkt worden.<sup>172</sup>

Evenals het Belgisch memorandum, pleitte ook de gezamenlijke brief van Kohl en Mitterand voor een IGC EPU. De brief bleek erg belangrijk te zijn voor het verloop van de ontwikkelingen binnen de EG, omdat de twee grootste lidstaten met elkaar samenwerkten. Daar waar Mitterand eerst nog vreesde voor een dominant Duitsland, besloot de Franse premier al snel om zo veel mogelijk met Kohl samen te werken juist om Duitsland niet te machtig te laten worden. Toen Kohl het initiatief nam om een gezamenlijk voorstel te doen - met het oog op een publiekelijk verbeterde relatie tussen Duitsland en Frankrijk - zag Mitterand dit als bewijs dat Duitsland nog steeds toegewijd was aan de Europese integratie.<sup>173</sup> Op 19 april 1990 lieten beide presidenten een brief uitgaan waarin een gezamenlijk initiatief tot het bijeenroepen van een IGC EPU werd genomen. Volgens Kohl en Mitterand was een politieke integratie noodzakelijk vanwege de nieuwe externe ontwikkelingen (einde Koude Oorlog) en de interne ontwikkelingen (ontwikkeling interne markt en EMU). De onderwerpen die tijdens een IGC EPU ter sprake zouden moeten komen hadden te maken met de versterking van de democratische legitimiteit door middel van een versterkte rol voor het EP, het efficiënter maken van de EG-instituten (uitbreiding gekwalificeerde meerderheidsstemming), het

---

<sup>170</sup> Ibidem, 7.

<sup>171</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 8.

<sup>172</sup> Belgian Memorandum, 19 March 1990 (Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union* (Maastricht 1992) 269-275).

<sup>173</sup> Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 46.

zorgen voor eenheid en coherentie op de economische, monetaire en politieke beleidsterreinen van de EG en het ontwikkelen van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.<sup>174</sup> Een tweede gezamenlijke brief van Kohl en Mitterrand verscheen op 6 december 1990. Daarin werden wederom voorstellen gedaan om het EP te versterken, maar ook om de bevoegdheden van de EG uit te breiden en een Europees burgerschap te ontwikkelen. De Europese Raad moest hierin een consoliderende rol spelen.<sup>175</sup>

De Duits-Franse voorstellen kregen steun van Italië, Spanje, Portugal, België en Nederland. Deze lidstaten zagen het verdiepen van de Europese integratie als de beste manier om een verenigd Duitsland de baas te blijven.<sup>176</sup> De oppositie kwam van Denemarken en vooral ook van het Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk vond het concept van een EPU nog te onduidelijk en was bovendien sterk tegen de uitbreiding van bevoegdheden van het EP en tegen een gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid.<sup>177</sup> Een kleine verandering in de Britse houding ontstond toen John Major in 1990 aan de macht kwam, hoewel ook toen nog het Verenigd Koninkrijk het meest minimalistisch was ingesteld.<sup>178</sup>

In aanloop naar de IGC EPU van 16 december 1990, werden de tegenstellingen tussen de lidstaten alleen maar duidelijker omdat de landen op dat moment hun standpunten definitief kenbaar maakten. De Beneluxlanden waren over het algemeen federalistisch en wensten een versterking van het EP.<sup>179</sup> Vooral België nam hierin het voortouw. In navolging van het EP nam de Belgische senaat al in juli 1986 resoluties aan waarin stond dat de Europese Akte onvoldoende voorzag in een versterkte rol voor het EP. Bovendien riepen de resoluties het EP op om in samenspraak met de EC en de Raad van Ministers een nieuw verdragsontwerp voor te bereiden. In mei 1987 organiseerde het Belgische parlement een interdisciplinaire conferentie voor nationale parlementen. Het resultaat van deze conferentie was de conclusie dat de EG een zwakke democratie kent die versterkt moest worden door middel van wetgevende bevoegdheden voor het EP.<sup>180</sup> In 1989 steunde België het Martin I rapport van het EP en in 1990 publiceerde het land zelf het memorandum waarin veel van de conclusies uit het Martin I Report waren overgenomen - waaronder het codecisierecht van het EP.<sup>181</sup> Het was duidelijk dat België een communautaire unie nastreefde en tot de maximalisten van de EG behoorde.<sup>182</sup>

---

<sup>174</sup> Kohl-Mitterrand Letter to the Irish Presidency, 19 april 1990 (Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 276).

<sup>175</sup> Pierre Gerbet, *IGC on Political Union*, [http://www.ena.lu/intergovernmental\\_conference\\_igc\\_political\\_union-2-12352](http://www.ena.lu/intergovernmental_conference_igc_political_union-2-12352) (geraadpleegd 7 juni 2010).

<sup>176</sup> Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 47.

<sup>177</sup> European Council, Conclusions of the Rome European Council, 27 and 28 October 1990.

<sup>178</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 6-7.

<sup>179</sup> Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 76-87.

<sup>180</sup> Corbett, *The European Parliaments role in closer EU integration*, 277-278.

<sup>181</sup> *Ibidem*, 285.

<sup>182</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 47-48.

Als voorzitters van de IGC EPU hadden Luxemburg en Nederland een belangrijke rol. Mede met het oog hierop was Luxemburg terughoudend in zijn communautaire doelen omdat het als voorzitter een middenweg wilde aanhouden tussen de federalistische en intergouvernementele lidstaten.<sup>183</sup> De ontwerpverdragen van Luxemburg waren gematigd omdat het zowel communautaire als nationale elementen in zich had.<sup>184</sup> Nederland bleef als voorzitter in eerste instantie federalistisch ingesteld. In plaats van het ontwerpverdrag van Luxemburg kwam Nederland met een eigen ontwerp dat communautair gericht was en aan het EP een grote rol toekende.<sup>185</sup> Deze houding van Nederland was in lijn met de positie die het land eerder had aangenomen toen het in 1986 zijn steun aan het EP-ontwerpverdrag voor de Europese Unie (1984) herbevestigde en het EP opriep een nieuw ontwerp te maken.<sup>186</sup> Bovendien verscheen op 26 oktober 1990 een document van Nederlandse hand waarin stond vermeld dat Nederland geen nieuwe stappen wilde zetten als de macht van het EP niet zou worden uitgebreid.<sup>187</sup> Voor Nederland hadden dan ook twee zaken prioriteit op de IGC EPU: de democratische legitimiteit en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De oplossing voor het democratisch deficit lag volgens Nederland in de uitbreiding van wetgevende bevoegdheden voor het EP.<sup>188</sup>

Naast de Beneluxlanden bleek ook Italië op federalistische leest geschoeid. Niet voor niets stond de parlementaire Krokodillenclub, die het ontwerpverdrag voor een Europese Unie initieerde, onder leiding van de Italiaan Altiero Spinelli en waren ook andere Italiaanse Europarlementariërs lid van deze groep. Een van de belangrijkste prioriteiten voor Italië ten aanzien van de politieke integratie was het verminderen van het democratisch deficit en daarmee het versterken van de rol van het EP.<sup>189</sup> De steun die Italië gaf aan het EP is te zien aan de resolutie die het Italiaanse parlement direct na de het verschijnen van het Martin I Rapport aannam ter ondersteuning van de plannen van het EP.<sup>190</sup> Dit betekende dat Italië instemde met het voorstel om de rol van het EP in de benoeming van de EC en haar voorzitter te versterken en om een codecisiererecht voor het EP te creëren.<sup>191</sup> Volgens Italië behoorde de EG immers een twee-kamersysteem te hebben met een wetgevende macht voor zowel de Raad van Ministers (lidstaten) als het EP (burgers).<sup>192</sup> In november 1990 gaf de Italiaanse regering te kennen dat de ratificatie van het Verdrag van Maastricht zou

---

<sup>183</sup> Ibidem, 159.

<sup>184</sup> Ibidem, 159-162.

<sup>185</sup> Ibidem, 173-174.

<sup>186</sup> Corbett, *The European Parliaments role in closer EU integration*, 278.

<sup>187</sup> Ibidem, 301.

<sup>188</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 170.

<sup>189</sup> Ibidem, 144.

<sup>190</sup> Corbett, *The European Parliaments role in closer EU integration*, 285.

<sup>191</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 146-147.

<sup>192</sup> Corbett, *The European Parliaments role in closer EU integration*, 276.

afhangen van de goedkeuring van het EP.<sup>193</sup> In aansluiting hierop gaven ook België en Duitsland aan het verdrag niet te tekenen als het EP er niet tevreden over was.<sup>194</sup>

Van de Zuid-Europese landen bleken ook Spanje en Griekenland zich sterk te maken voor een grotere rol van het EP. In de jaren tachtig was de Griekse regering nog sterk minimalistisch ingesteld, maar de regeringswissel van de jaren negentig maakte het mogelijk dat het land een pro-Europese houding kon aannemen.<sup>195</sup> Op 15 mei 1990 verscheen er zelfs een Grieks memorandum ten aanzien van de politieke integratie die het Martin I Rapport van het EP ondersteunde. Volgens het memorandum was het institutionele evenwicht in de EG zoek en was er sprake van een democratisch deficit. Dit tekort kon alleen opgelost worden als het EP een grotere wetgevende rol zou krijgen via het codecisierecht en de andere al bestaande procedures naar meer gebieden werden uitgebreid. Bovendien zou het EP een initiatiefrecht moeten krijgen indien het EC verzuimde een voorstel te doen en moest het de voorzitter van de EC benoemen. Tot slot deed de Griekse regering in het memorandum voorstellen om de effectiviteit van besluitvorming in de Raad van Ministers te versterken door middel van de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsstemming. Tot slot wilde Griekenland de rol van het EC versterken en de EG een gezamenlijk extern beleid laten ontwikkelen.<sup>196</sup> De pro-Europese houding van Spanje kwam vooral tot uiting via de sterke wens om een Europees burgerschap te creëren. Bovendien steunde Spanje de voorstellen van het EP om aan dit instituut een grotere wetgevende macht toe te kennen en het te betrekken bij de benoeming van de EC-voorzitter.<sup>197</sup>

Van de drie grootste EG-lidstaten, bleek Duitsland het meest federalistisch ingesteld. Het Verenigd Koninkrijk nam daarentegen een intergouvernementele houding aan en Frankrijk stond in het midden. Aan de ene kant had Mitterand samen met Kohl een brief opgesteld waarin werd gepleit voor een EPU, aan de andere kant wilde Frankrijk binnen de EPU enkel een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ontwikkelen. Het land richtte zich liever op de totstandkoming van de EMU. In wezen was Frankrijk een intergouvernementele lidstaat, maar als het in het belang van het eigen land was dan was het bereid aan communautaire aspecten toe te geven.<sup>198</sup> Zo was een samenwerking met Duitsland in het landsbelang en dus stemde Mitterand in met het initiatief om zowel tot een economische als politieke integratie te komen. Dit nam niet weg dat de Franse president zich hevig verzette tegen een versterkte rol voor het EP. Een machtig EP ging in tegen de constitutionele principes van de Vijfde Republiek en zou bovendien de autonomie van het land

---

<sup>193</sup> Ibidem, 302.

<sup>194</sup> Ibidem, 276.

<sup>195</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 79-80.

<sup>196</sup> Greek memorandum, 15 May 1990. Contribution to the discussions on progress towards Political Union (Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 277-281).

<sup>197</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 106-111.

<sup>198</sup> Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 80-81.

aantasten.<sup>199</sup> De twee prioriteiten van Frankrijk tijdens de IGC EPU waren dan ook slechts gelegen in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de projectie van het Franse nationale institutionele systeem op de EG.<sup>200</sup> In dat kader stelde Mitterand zelfs voor om een Senaat binnen de EG te ontwikkelen waarin het EP maar ook de nationale parlementen zouden plaatshebben. Het Senaat zou een wetgevende macht hebben, maar hierin kregen de nationale parlementen het primaat over het EP. De rol van het EP werd op die manier beperkt.<sup>201</sup>

Daar waar Frankrijk met name een economische integratie wenste, was Duitsland eerder een voorstander van de politieke integratie. Duitsland was altijd al een federalistisch ingesteld land geweest en stond al langere tijd een EPU voor.<sup>202</sup> Bovendien was de totstandkoming van een EMU niet noodzakelijk voor Duitsland, omdat het zichzelf goed kon redden met de Duitse Mark en de Bundesbank.<sup>203</sup> Kohl kon een EMU daarom alleen maar binnenlands verkopen als er ook een EPU als tegenhanger werd gecreëerd.<sup>204</sup> Het belang dat Kohl hieraan hechtte ging zelfs zo ver dat hij de EPU verbond aan de EMU. Duitsland was bereid zijn monetaire autonomie af te staan aan een Europese autoriteit mits de EG in politiek opzicht wezenlijk werd versterkt.<sup>205</sup> Een economische ontwikkeling in Europa zou daarmee tevens een politieke ontwikkeling betekenen. De politieke integratie bestond in de ogen van Kohl met name uit een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en uit de uitbreiding van bevoegdheden van het EP. Een versterkt EP bracht Europa een stap dichterbij een communautaire constructie en zou eveneens het democratisch deficit kunnen oplossen.<sup>206</sup>

Het Verenigd Koninkrijk was de meest openlijke vijand tegen de politieke integratie op Europees niveau. Het land was in 1973 enkel vanwege economische overwegingen toegetreden tot de EG.<sup>207</sup> Er waren drie factoren die het Verenigd Koninkrijk weerhielden van een politieke samenwerking. In de eerste plaats kende het land letterlijk en figuurlijk een grote afstand met het Continent. Bovendien had het Verenigd Koninkrijk sterke vriendschapsbanden met de Verenigde Staten, waardoor het niet te veel met het Europese continent verbonden wilde worden. In de derde plaats had het Verenigd Koninkrijk een andere politiek-economische traditie dan de continentale landen in Europa. Het Verenigd Koninkrijk was van oudsher meer liberaal en tegen etatisme (sterke sturing door de overheid) en protectionisme.<sup>208</sup> De intergouvernementele wortels van het Verenigd Koninkrijk werden in de jaren tachtig versterkt door het leiderschap van Thatcher. De Britse premier wilde de parlementaire traditie van het land behouden en verdedigde de nationale

---

<sup>199</sup> Ibidem, 87.

<sup>200</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 120.

<sup>201</sup> Ibidem, 121.

<sup>202</sup> Braun, *An imperfect union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 5.

<sup>203</sup> John Pinder, 'Foundations for democracy in the European Union', in: John Pinder (ed.), *Foundations of the democracy in the European Union. From the genesis of parliamentary democracy to the European Parliament* (Basingstoke 1999) 107-128, aldaar 123.

<sup>204</sup> Ibidem, 80.

<sup>205</sup> Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, 28.

<sup>206</sup> Ibidem, 87.

<sup>207</sup> Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 81.

<sup>208</sup> Ibidem, 82.

beleidsautonomie. Thatcher wilde dan ook niets weten van een versterkt EP en een gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid.<sup>209</sup>

Toen John Major op 28 november 1990 aan de macht kwam, veranderde de Britse regering enigszins van houding. Major beoogde op een constructieve manier mee te praten over de ontwikkeling van de Europese economische en politieke integratie.<sup>210</sup> Hoewel de besprekingen anders zouden zijn gelopen als Thatcher nog aan de macht was gebleven, moet de bijdrage van Major enigszins worden gerelativeerd. Toen de IGC EPU onder Thatcher eenmaal definitief op de Europese agenda was gezet, had ook de vrouwelijke premier al aangegeven niet geïsoleerd te willen raken binnen Europa en opbouwende ideeën te willen aandragen.<sup>211</sup> Bovendien bleven de onderhandelingen tijdens de IGC EPU overschaduwd door het contrast tussen het minimalistische Verenigd Koninkrijk (met Major aan de macht) en de meerderheid van de lidstaten die wel bereid waren toe te geven aan een politieke integratie.<sup>212</sup> Het Verenigd Koninkrijk wenste onder Major nog steeds vooral een economische samenwerking. Major gaf weliswaar aan in te stemmen met een selectieve uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en een beperkte uitbreiding van bevoegdheden van het EG, maar een versterking van het EP werd openlijk tegengestaan. In de ogen van Major zou een uitbreiding van EP-bevoegdheden niet leiden tot een efficiëntere besluitvorming (juist andersom) en een democratischer EG.<sup>213</sup> Het democratisch deficit kon volgens de premier enkel worden opgelost als juist de lidstaten de hoofdzakelijke actoren zouden blijven binnen de EG. Het waren de nationale regeringen die als bron van legitimiteit en democratie konden worden gezien.<sup>214</sup>

Medestanders van het Verenigd Koninkrijk waren Portugal en Denemarken. Net als het Verenigd Koninkrijk waren beide landen intergouvernementeel ingesteld en tegen een versterkt EP. In principe wilde Portugal de huidige institutionele balans behouden en moest alleen de rol van de Europese Raad worden versterkt. Portugal wilde daarom enkel een beperkte uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsstemming en wenste wat betreft de rol van het EP een summiere toekenning van begrotingsbevoegdheden en slechts een uitbreiding van de samenwerkingsprocedure. Geheel in lijn met het voorstel van Mitterand, pleitte ook de Portugese president Mário Soares voor een extra Europese kamer waarin nationale parlementsleden en enkele Europarlementariërs zitting hadden. Deze kamer moest tegenwicht bieden aan het EP. Aan de andere kant leek Portugal op bepaalde punten los te komen van zijn intergouvernementele houding. De regering gaf te kennen een Europees burgerschap voor te staan en beseftte dat de Europese

---

<sup>209</sup> Ibidem, 87.

<sup>210</sup> Pierre Gerbet, *IGC on Political Union*, [http://www.ena.lu/intergovernmental\\_conference\\_igc\\_political\\_union-2-12352](http://www.ena.lu/intergovernmental_conference_igc_political_union-2-12352) (geraadpleegd 7 juni 2010).

<sup>211</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 6-7.

<sup>212</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 314.

<sup>213</sup> Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the nation state*, 219-220.

<sup>214</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 196.

integratie nodig was voor de toekomst van Europa. Met het oog hierop was het land niet van plan aldoor tegenstand tegen de EPU te bieden.<sup>215</sup>

Ook Denemarken liet met het Deense memorandum (4 oktober 1990) zien dat het in zijn minimalistische houding flexibel was. De regering bleek onder meer bereid om de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming uit te breiden, om het EP een initiatiefrecht te verschaffen als het EC verzuimde een voorstel te doen en om een Europese Ombudsman aan te stellen.<sup>216</sup> Alleen op het gebied van een gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid bleef Denemarken sterke tegenstand bieden, ondanks dat het wel wat zag in een losse samenwerking op buitenlandse onderwerpen. Zelfs ten aanzien van het codicisierrecht gaf de Deense regering aan dit niet als breekpunt te formuleren waarop het verdrag zou kunnen stranden, ondanks dat het land in beginsel enkel een uitbreiding van de samenwerkingsprocedure beoogde.<sup>217</sup> De Deense regeringswissel van 1990 bleek van grote invloed te zijn op de meegaande houding die Denemarken aannam. Daarnaast maakte het feit dat Denemarken de bovenbuurman van een sterk verenigd Duitsland was een steeds sterkere wil bij het land los om de Europese integratie enigszins te verdiepen.<sup>218</sup>

Ierland neemt in dit geheel een aparte positie in. In principe stond Ierland een versterkt EP tegen omdat het zelf maar een kleine delegatie Europarlementariërs mocht leveren. Ierland zag om deze reden geen meerwaarde voor de belangenbehartiging van het land in een EP met meer bevoegdheden.<sup>219</sup> Los van dit standpunt bleek Ierland op de overige punten niet per se gericht op een intergouvernementele samenwerking. Omdat Ierland veel geld kreeg uit het EG en het lidmaatschap veel economische voordelen bracht, wilde het land niet al te star aan een bepaalde houding vasthouden. Over het algemeen bleef Ierland vooral neutraal inzake de politieke integratie, maar gaf het wel aan dat het bereid was in te stemmen met een EPU als dit economische voordelig was en het de EG efficiënter zou maken.<sup>220</sup>

Tot slot was er nog de mening van de EC. Omdat de EC bevoegd was om aan de IGC EPU deel te nemen, was het standpunt van dit instituut niet onbelangrijk. Al van begin af aan had Jacques Delors als voorzitter van de EC te kennen gegeven voorstander te zijn van een EPU.<sup>221</sup> Volgens de EC moesten er met de IGC EPU vier doelen worden bereikt: er moest een EG ontstaan met een eenvormige institutionele structuur, het democratische deficit moest verminderd worden, de instituten moesten efficiënter zijn geworden en er moest een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid worden ontwikkeld. Met betrekking tot het democratisch deficit beoogde de EC een

---

<sup>215</sup> Ibidem, 182-187.

<sup>216</sup> Memorandum from the Danish government, 4 October 1990 (Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 293-303).

<sup>217</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on political union*, 74.

<sup>218</sup> Ibidem, 67-70.

<sup>219</sup> Braun, *An imperfect union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 89-91.

<sup>220</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 129-138.

<sup>221</sup> Ibidem, 206.



versterkte rol voor het EP.<sup>222</sup> Specifiek betekende dit dat het EP een versterkte wetgevende macht moest krijgen bij de aanneming van wetten en dat het EP de internationale overeenkomsten moest kunnen goedkeuren. Bovendien zag de EC graag dat het EP werd geïnformeerd over zaken die te maken hadden met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Tot slot moest het EP een versterkte budgettaire rol krijgen en zou het betrokken moeten worden bij de benoeming van de eurocommissarissen en de EC-voorzitter.<sup>223</sup> Wel benadrukte het EC dat het alle hervormingen tegenstond die de machtsbalans tussen de EC, de Raad van Ministers en het EP zou verstoren – zoals een initiatiefrecht voor het EP.<sup>224</sup>

De IGC EPU begon zonder duidelijke agenda of plan.<sup>225</sup> Het enige document waarop de Europese regeringsleiders konden leunen was een ‘working paper’ waarin vijf onderwerpen stonden waarover vergaderd moest worden: het democratisch deficit, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het Europees burgerschap, de uitbreiding en versterking van EG-bevoegdheden, de effectiviteit en efficiëntie van de EG-instituten.<sup>226</sup> Over het algemeen domineerde het debat over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, maar ook de discussies over de oplossing van het democratisch deficit vierden hoogtij. Er bleek met name veel onenigheid te bestaan over de versterking van het EP als oplossing van het democratisch tekort.<sup>227</sup>

Na drie maanden onderhandelen voegde Jacques Santer, premier van het voorzittersland Luxemburg (januari-juni 1991), de bevindingen samen in een eerste ontwerpverdrag. Het ontwerp ging uit van een Europees burgerschap, subsidiariteit<sup>228</sup>, een drie pijlerstructuur van de Europese Unie, meerderheidsstemming binnen een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en van een beperkte wetgevingsbevoegdheid en initiatiefrecht voor het EP.<sup>229</sup> Voor Italië, België, Duitsland en (zelfs) Frankrijk ging het ontwerp niet ver genoeg, voor het Verenigd Koninkrijk en Denemarken ging het veel te ver. De EC was tegen de drie pijlerstructuur en tegen het initiatiefrecht van het EP. Vanwege de onvrede over het eerste ontwerp probeerde Santer met zijn tweede ontwerpverdrag tegemoet te komen aan de wisselende kritiek. Aan de ene kant verwees het tweede ontwerp naar een federale roeping en een eenvormige institutionele basis voor de Europese Unie, aan de andere kant beoogde het ontwerp de drie pijlerstructuur te behouden. De bepalingen over de uitbreiding

---

<sup>222</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, Advies van de commissie van 21 oktober 1990 betreffende het ontwerp voor de herziening van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap inzake de Politieke Unie, COM (90) 600 def. (23 oktober 1990).

<sup>223</sup> Laursen en Vanhoonaeker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 208.

<sup>224</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, Advies, COM (90) 600 def. (Brussel 23 oktober 1990).

<sup>225</sup> Braun, *An imperfect union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 79.

<sup>226</sup> Laursen en Vanhoonaeker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 10-12.

<sup>227</sup> *Ibidem*, 12-14.

<sup>228</sup> Het subsidiariteitsbeginsel verwijst naar een ideaal federalistisch bestuursmodel waarin verschillende overheidsniveaus naast elkaar bestaan en ieder niveau voor die terreinen verantwoordelijk is die geografisch gezien het beste met dat niveau corresponderen. In de Europese praktijk heeft subsidiariteit voor veel lidstaten eerder de betekenis van het behoud van nationale beleidsautonomie. De macht wordt alleen naar Europees niveau overgedragen, wanneer het op nationaal niveau niet meer past. (Dennis C. Mueller, ‘Federalism and the European Union: a constitutional perspective’, *Public Choice* 90 (1997) 255-280, aldaar 270).

<sup>229</sup> Laursen en Vanhoonaeker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 14-15.

van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en een versterkte macht voor het EP werden doorverwezen naar het Nederlands voorzitterschap.<sup>230</sup>

Onder Nederlandse voorzitterschap (juli-december 1991) werden de gesprekken voortgezet op basis van een door Nederland gemaakt nieuw verdragsontwerp. Het Nederlandse ontwerp kende in geen geval de gematigde toon die de ontwerpen van Luxemburg nog wel hadden. Wat betreft de versterkte rol van het EP, pleitte Nederland voor een codecisierecht dat op veel meer terreinen toepasbaar was dan Luxemburg had voorgesteld en voor een uitbreiding van de samenwerkingsprocedure op die gebieden waar geen codecisierecht bestond. Tot grote teleurstelling van Nederland bleken alleen België en de EC het ontwerp van Nederland te steunen.<sup>231</sup> Zelfs het communautair ingestelde Italië en Duitsland keurden het ontwerp niet goed, omdat ze inzagen dat de onderhandelingen met dit document een impasse zouden bereiken.<sup>232</sup> Uiteindelijk bond de Nederlandse regering in en ontwierp het een tweede voorstel dat sterk gematigd was - hoewel gezegd moet worden dat nog steeds een uitgebreider codecisierecht voor het EP gold dan in het Luxemburgse ontwerp. Het tweede Nederlandse ontwerp werd - behoudens enkele kanttekeningen – in december 1991 door de lidstaten goedgekeurd.<sup>233</sup> Met het Verdrag van Maastricht werd onder meer besloten tot een uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, tot een codecisierecht voor het EP, tot een betrokkenheid van het EP bij de benoeming van de eurocommissarissen en de EC-voorzitter, tot een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, een uitbreiding van de EG-bevoegdheden, een Europees burgerschap en de formalisering van het subsidiariteitsbegrip.<sup>234</sup>

Terugkijkend kan worden gesteld dat het Verdrag van Maastricht het resultaat was van een complex uitruilproces. In de eerste plaats waren Duitsland en Frankrijk uiteindelijk bereid tot het maken van compromissen. Kohl stond in eerste instantie negatief tegenover de totstandkoming van een EMU, maar wilde hier toch aan toegeven om op die manier de angsten van de andere lidstaten voor een machtig Duitsland weg te nemen.<sup>235</sup> In ruil voor de EMU beoogde Kohl de institutionele versterking van de EG in de vorm van een uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsstemming en een codecisierecht voor het EP. Hoewel de instituten minder versterkt werden dan gehoopt, werd de Duitse wens in vervulling genomen.<sup>236</sup> Frankrijk streefde juist wel naar een EMU en niet naar een codecisierecht voor het EP. Omdat ook het Verenigd Koninkrijk tegen een dergelijke EP-versterking

---

<sup>230</sup> Ibidem, 15-17.

<sup>231</sup> Ibidem, 17-18.

<sup>232</sup> Ibidem, 174.

<sup>233</sup> Ibidem, 19-20.

<sup>234</sup> Ibidem, 21-23.

<sup>235</sup> Braun, *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 37.

<sup>236</sup> Laursen en Vanhoonaeker, *The intergovernmental conference on political union*, 60.

was, had Mitterand genoeg gewicht om het codecisierrecht van het EP te weigeren.<sup>237</sup> Maar omdat de EMU door Duitsland gekoppeld werd aan de EPU, stond Mitterand onder druk en bleek de president uiteindelijk bereid tegemoet te komen aan de institutionele wensen van Duitsland, Italië, België en Nederland.<sup>238</sup>

Ook het Verenigd Koninkrijk had te maken met uitruil. Het waren vooral de economische voordelen van de interne markt die ervoor zorgde dat het land toegaf aan de Duitse koppeling van de EMU aan de EPU en dus aan de codecisieprocedure voor het EP, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het Europees burgerschap.<sup>239</sup> In ruil hiervoor kreeg de codecisieprocedure een beperkter reikwijdte dan in eerste instantie door Nederland als voorzittersland was beoogd en werd de procedure onder de gecamoufleerde naam 'art. 189(b)procedure' in het Verdrag van Maastricht opgenomen.<sup>240</sup> Daarnaast kreeg het Verenigd Koninkrijk opt-outs voor enkele economisch-monetaire bepalingen en voor het Europese sociaal beleid. Bovendien verdween de verwijzing naar een federale roeping uit het verdrag en werd in de tekst opgenomen dat er in 1996 een IGC zou worden georganiseerd die de drie pijlerstructuur zou heroverwegen.<sup>241</sup>

Het verwijderen van de verwijzing naar een federale roeping bleek eveneens een concessie naar Denemarken en Portugal toe.<sup>242</sup> In ruil daarvoor zou het toch al wat flexibeler Denemarken het codecisierrecht voor het EP accepteren.<sup>243</sup> Portugal beloofde verder geen hindernis meer te zijn in de verdere onderhandelingen over een EPU. Niet alleen vanwege de verwijdering van het federale woord, maar ook omdat het economisch te veel te winnen had van de Europese Unie en Portugal het bovendien niet zag zitten om de IGC EPU onder Portugees voorzitterschap af te moeten werken wanneer de regeringsleiders in Maastricht niet tot overeenstemming kwamen.<sup>244</sup> Ierland had te maken met een uitruil omdat het zijn wens voor de economische en sociale cohesie zag opgetekend in het Verdrag van Maastricht en daardoor beloofde de totstandkoming van de EPU niet in de weg te zitten.<sup>245</sup>

De voornaamste redenen waarom de landen bereid waren tot uitruil komen overeen met de redenen waarom er werd ingestemd met de bijeenroeping van de IGC EPU. Een andere reden is het uitbreken van de Joegoslavië-crisis. De Europese regeringsleiders voelden dat er snel een eind aan de onderhandelingen moest komen en dat een politieke integratie vanwege veiligheidsoverwegingen

---

<sup>237</sup> Pinder, 'Foundations for democracy in the European Union', 122-123.

<sup>238</sup> Laursen en Vanhooacker, *The intergovernmental conference on political union*, 125-126.

<sup>239</sup> *Ibidem*, 196.

<sup>240</sup> Corbett, *The European Parliaments role in closer EU integration*, 321.

<sup>241</sup> Richard Corbett, 'The Intergovernmental Conference on Political Union', *Journal of Common Market Studies* XXX (1992) nr. 3, 271-298, aldaar 281.

<sup>242</sup> Laursen en Vanhooacker, *The intergovernmental conference on political union*, 21.

<sup>243</sup> *Ibidem*, 77-78.

<sup>244</sup> *Ibidem*, 186-187.

<sup>245</sup> *Ibidem*, 136-137.

noodzakelijk was.<sup>246</sup> Bovendien telde de binnenlandse politiek mee. Zo wilde Kohl per se een EPU met institutionele veranderingen omdat hij anders de komst van de EMU in zijn land niet kon verantwoorden.<sup>247</sup> Tot slot bestond er onder de Europese regeringsleiders het idee dat het Verdrag niet goedgekeurd kon worden als de wensen van een van de drie grootste lidstaten niet gehoord zouden worden. Het verklaart de versterking van het EP (wens van Duitsland), de komst van de EMU (wens van Frankrijk) en de opt-outs voor het Verenigd Koninkrijk.<sup>248</sup>

Hoewel het moeilijk is om van winnaars of verliezers te spreken, kan worden gesteld dat Frankrijk erg tevreden kon zijn met het Verdrag van Maastricht. Via het verdrag was Duitsland (economisch) afhankelijk gemaakt van de Europese Unie en kon Frankrijk meer toezicht houden op het land. Bovendien was de Europese Unie gekomen tot een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.<sup>249</sup> Duitsland kan daarentegen als het verliezende land worden gezien. Het land wilde in eerste instantie geen EMU en in tweede instantie alleen maar een EMU als dit een ware institutionele versterking met zich zou meebrengen. Dit laatste was maar ten dele het geval.<sup>250</sup> Ook voor België was het Verdrag van Maastricht een teleurstelling, omdat hiermee lang niet zo'n communautaire koers werd gevolgd als gehoopt. Over de paar communautaire elementen was het land wel tevreden. Eenzelfde conclusie kan voor Nederland worden getrokken, dat liever een verdrag zag met vergaande communautaire aspecten maar zich uiteindelijk in het definitieve verdrag kon vinden.<sup>251</sup>

Het zijn vooral de intergouvernementele landen die als winnaar kunnen worden aangemerkt. Zo hoefde het Verenigd Koninkrijk niet mee te doen aan Europees beleid waarin het zich niet kon vinden en leidde zijn verzet tegen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot een extern beleid dat meer intergouvernementeel was en gekoppeld werd aan de NAVO (tot ergernis van Frankrijk). Bovendien bleven het codecisierrecht en de gekwalificeerde meerderheidsstemming beperkt tot een aantal terreinen.<sup>252</sup> Ook het intergouvernementele Portugal bleek al zijn wensen verwezenlijkt te zien – op het codecisierrecht na.<sup>253</sup> Geen duidelijke winnaars of verliezers – maar wel tevreden over de uitkomsten van het Verdrag van Maastricht - waren Denemarken,<sup>254</sup> Griekenland,<sup>255</sup> Spanje,<sup>256</sup> Ierland,<sup>257</sup> Italië<sup>258</sup> en Luxemburg.<sup>259</sup> Ook de EC bleek uiteindelijk content over het verdrag, hoewel het de eigen rol wel wat versterkt had willen zien.<sup>260</sup>

---

<sup>246</sup> Ibidem, 172.

<sup>247</sup> Braun, *An imperfect union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 81.

<sup>248</sup> Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, 314.

<sup>249</sup> Braun, *An imperfect union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, 97.

<sup>250</sup> Ibidem.

<sup>251</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on political union*, 46-47.

<sup>252</sup> Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, 29.

<sup>253</sup> Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on political union*, 186-187.

<sup>254</sup> Ibidem, 78.

<sup>255</sup> Ibidem, 95.

<sup>256</sup> Ibidem, 112-114.

<sup>257</sup> Ibidem, 136-138.

Het Verdrag van Maastricht had weinig resultaten die overeenkwamen met de wensen van het EP maar toch waren veel Europarlementariërs van mening dat er meer bereikt was dan van tevoren werd aangenomen. Juist omdat het EP niet mocht deelnemen aan de IGC's had het radicalere voorstellen gedaan dan het instituut in werkelijkheid beoogde. Het EP was daarom te spreken over de versterkte rol die het in het algemeen met het verdrag kreeg. Over de codecisieprocedure was het EP echter minder tevreden omdat de procedure niet gold voor alle beslissingen die met gekwalificeerde meerderheidsstemming werden aangenomen en omdat in geval van onenigheid tussen de Raad van Ministers en het EP het de Raad van Ministers was die het laatste woord had over de uiteindelijke inhoud van het voorstel.<sup>261</sup>

### 2.3 Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Maastricht werd na de ondertekening in 1992 meerdere malen aangepast en uitgebreid. In 1997 gebeurde dat met het Verdrag van Amsterdam, in 2001 met het Verdrag van Nice en in 2009 met het Verdrag van Lissabon. In de periode 2001-2009 was er onderhandeld over een Europese Grondwet, maar deze kon door het Franse en Nederlandse 'nee' geen doorgang vinden. Omdat het institutionele pakket uit de Europese Grondwet vrijwel in zijn geheel in het Verdrag van Lissabon werd opgenomen,<sup>262</sup> is het noodzakelijk om in deze paragraaf ook naar de besprekingen rondom de Europese Grondwet te kijken.

Ter voorbereiding van de IGC die zou moeten leiden tot de vaststelling van de Europese Grondwet, werd in 2001 een Conventie bijeengeroepen. De Conventie kreeg de taak om in kaart te brengen welke maatregelen er genomen moesten worden om de Europese Unie democratischer, transparanter en efficiënter te maken. Het rapport van de Conventie zou tijdens de IGC als uitgangspunt dienen. Aan de Conventie namen regeringsleiders, eurocommissarissen en leden van nationale parlementen en het EP deel. De Conventie ging in drie fasen te werk. In de luisterfase konden de lidstaten hun standpunten kenbaar maken, in de studiefase werden de bevindingen per terrein uiteengezet en in de laatste fase werd er een ontwerp tekst opgesteld waarover in de IGC onderhandeld zou worden. Op 1 maart 2002 startte de Conventie zijn werkzaamheden, ruim een jaar later werden deze afgerond.<sup>263</sup>

Een van de eerste lidstaten die hun standpunten kenbaar maakten waren Nederland, België en Luxemburg. Op 4 december 2002 kwamen de Beneluxlanden met een gezamenlijk memorandum

---

<sup>258</sup> Ibidem, 151-153.

<sup>259</sup> Ibidem, 161-162.

<sup>260</sup> Ibidem, 213.

<sup>261</sup> Ibidem, 222-225.

<sup>262</sup> J.Q.Th. Rood, 'De EU na het Verdrag van Lissabon: naar een nieuw politiek en institutioneel evenwicht?', in: R.H. van Ooik en R.A. Wessen (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon* (Deventer 2009) 31-38, aldaar 33.

<sup>263</sup> Pierre Gerbet, 'The European Convention', [http://www.ena.lu/european\\_convention-2-17741](http://www.ena.lu/european_convention-2-17741) (geraadpleegd 20 juni).

dat door Denemarken, Finland, Ierland, Portugal, Zweden, Oostenrijk en de tien nieuwe lidstaten (behalve Polen) werd ondersteund. In 2003 werd de tekst enigszins afgezwakt, maar het uitgangspunt was een sterke focus op de EC. Over een versterking van het EP werd niet gesproken.<sup>264</sup> De nadruk die de Beneluxlanden op de EC legden is te verklaren vanuit het gegeven dat met name de EC de belangen van de kleine lidstaten kan beschermen. De EC is immers verantwoordelijk voor het algemene Europese belang waardoor het ook de standpunten en voorstellen van de kleinere landen serieus moet nemen. Een versterkte positie van de EC zorgde volgens de Beneluxlanden voor een beter evenwicht tussen de grote en kleine lidstaten.<sup>265</sup> De EC zelf wilde de eigen rol eveneens versterkt zien. Op 5 december 2002 deed het hiertoe dan ook enkele voorstellen op het gebied van EC-samenstelling, initiatiefrecht en invloed op de programmering van de activiteiten van de Europese Unie. Over het EP vermeldde de EC dat de EC-voorzitter gekozen zou moeten worden door het EP en goedgekeurd door de Europese Raad. Daarnaast zou de EC politieke verantwoording schuldig moeten zijn aan zowel het EP als de Europese Raad en moest de EC door beide instituten ontbonden kunnen worden.<sup>266</sup>

Op 14 januari 2003 volgde een Frans-Duits voorstel. Net zoals ten tijde van het Verdrag van Maastricht bleek dit voorstel leidend in de vaststelling van het onderhandelingsdocument. Het voorstel was een compromis tussen de communautaire-parlementaire visie van Duitsland en de meer op de Europese Raad gefixeerde Franse visie – hoewel geconstateerd kan worden dat de focus op de Europese Raad zegevierde. De rol van de EC moest alleen daar versterkt worden waar het de uitvoering op economisch terrein betrof. De voorzitter van de EC moest gekozen worden door het EP en goedgekeurd door de Europese Raad. De EC moest niet alleen verantwoording afleggen aan het EP maar ook aan de Europese Raad. De Raad van Ministers moest de wetgevende taak samen met het EP uitoefenen, maar kreeg eigen operationele verantwoordelijkheden op het gebied van buitenlands beleid en justitie en politie.<sup>267</sup> Het Spaans-Britse voorstel van 28 februari 2003 sloot gedeeltelijk bij het Frans-Duitse initiatief aan. Ook Spanje en het Verenigd Koninkrijk legden de focus bij de Europese Raad, maar gingen daarin nog verder door voor te stellen dat de EC door de Europese Raad benoemd moest worden en door het EP slechts goedgekeurd.<sup>268</sup>

Op 23 april 2003 gaf de Franse voorzitter van de Conventie, Valéry Giscard d'Estaing, zijn persoonlijke standpunten weer. Een opvallend punt was zijn voorstel om een Congres van Europese Volkeren in te stellen dat voor een derde deel zou bestaan uit Europarlementariërs en voor twee derde deel uit nationale parlementsleden. Het Congres zou recht doen aan een duaal bestuursmodel met een Europese regering (Europese Raad) en een Europese volksvertegenwoordiging (nationale

---

<sup>264</sup> Barents, *Het verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, 206.

<sup>265</sup> *Ibidem*, 198.

<sup>266</sup> *Ibidem*, 209.

<sup>267</sup> *Ibidem*, 207-208.

<sup>268</sup> *Ibidem*, 208.

parlementen). Een dergelijk Congres doet denken aan het door Frankrijk voorgestelde Senaat tijdens de onderhandelingen rondom het Verdrag van Maastricht. Evenals in de jaren negentig haalde het idee van een Congres het niet in het ontwerp van de Europese Grondwet omdat met name de Europarlementariërs hiertegen hevige weerstand boden en het bovendien niet duidelijk werd welke plek het Congres ten opzichte van het EP innam.<sup>269</sup>

In het uiteindelijke rapport van de Conventie werden verschillende voorstellen gedaan die te maken hadden met een verdieping van de politieke integratie zoals deze met het Verdrag van Maastricht in gang was gezet. Zo bestond het plan om de wetgevende macht van het EP zodanig te versterken dat de codecisieprocedure voortaan leidend zou worden op het gebied van de interne markt. Op het terrein van buitenlands beleid, veiligheidsbeleid en justitiële samenwerking bleef de rol van het EP beperkt. Met het oog op het subsidiariteitsbeginsel stelde de Conventie eveneens voor om de rol van de nationale parlementen te versterken. In het ontwerp van de Conventie moest de EC voortaan een voorstel naar de Raad van Ministers, het EP én de nationale parlementen sturen. De nationale parlementen konden dan een mening over het voorstel geven. Het standpunt van de nationale parlementen gold niet als een vetorecht, maar de EC, de Raad van Ministers en het EP moesten er wel kennis van nemen.<sup>270</sup>

Tijdens de IGC waarin over de Europese Grondwet werd gesproken, gingen de onderhandelingen met name over de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Daarnaast zou pas in een laat stadium overeenstemming over de samenstelling van de EC en het EP worden bereikt.<sup>271</sup> Vanwege de grote geheimhouding van de onderhandelingen onder het Ierse voorzitterschap<sup>272</sup> is er weinig bekend over de besprekingen die betrekking hadden op de versterking van EP-bevoegdheden. Geconstateerd kan echter worden dat de onderhandelingen hierover al in een eerste fase van de IGC waren beslecht en niet als controversieel punt in de Europese Raad werd besproken.<sup>273</sup> Dit lag in de lijn der verwachting aangezien er al tijdens de studiefase van de Conventie op bepaalde gebieden consensus bestond over de uitbreiding van bevoegdheden van het EP.<sup>274</sup> Waren de EP-bevoegdheden tijdens de onderhandelingen van het Verdrag van Maastricht nog een nieuw en heikel punt, ruim tien jaar later leek het algemeen geaccepteerd te worden dat het EP een uitgebreidere macht toebedeeld kreeg.<sup>275</sup>

Het uiteindelijke Grondwettelijke Verdrag dat volgde op de IGC kon geen doorgang vinden vanwege het Franse en Nederlandse 'nee' in 2005. De Europese Raad besloot naar aanleiding hiervan een periode van bezinning in te lassen. Pas tijdens de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007 werd de

---

<sup>269</sup> Barents, *Het verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, 210-213.

<sup>270</sup> Van Staden, *The right to govern: the democratic legitimacy of the European Union*, 27-28.

<sup>271</sup> Barents, *Het verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, 215.

<sup>272</sup> R. Barents, *Een grondwet voor Europa. Achtergronden en commentaar* (Deventer 2005) 90.

<sup>273</sup> *Ibidem*, 94.

<sup>274</sup> *Ibidem*, 71.

<sup>275</sup> *Ibidem*, 79-80.

bijeenroeping van een nieuwe IGC en bijbehorend mandaat goedgekeurd. De IGC vond plaats tussen 23 juli en 18 oktober 2007.<sup>276</sup> Op 18 december 2007 werd het nieuwe Verdrag van Lissabon door de lidstaten ondertekend.<sup>277</sup> De institutionele veranderingen die door de Europese Grondwet waren voorgesteld, werden vrijwel in zijn geheel overgenomen in het Verdrag van Lissabon. Ook de uitbreiding van bevoegdheden van het EP horen daarbij. Het EP kreeg een grotere rol in de benoeming van de voorzitter van het EC, werd een volwaardige medewetgever, kon erop rekenen dat de codecisieprocedure op veel terreinen de normale wetgevingsprocedure werd, kreeg te maken met de goedkeuringsprocedure op die gebieden waar voorheen de raadplegingprocedure gold en werd samen met de Raad van Ministers een begrotingsautoriteit.<sup>278</sup>

Net als bij de onderhandelingen over de Europese Grondwet, bleek ook tijdens de besprekingen omtrent het Verdrag van Lissabon een uitbreiding van EP-bevoegdheden weinig moeilijkheden op te leveren. Vlak voor de Europese Raad van juni 2007 werd door Duitsland als voorzittersland een lijst met zes onderwerpen opgesteld waarover de lidstaten overeenstemming moesten bereiken voordat er een IGC bijeen werd geroepen.<sup>279</sup> Het onderwerp dat de uitbreiding van EP-bevoegdheden betrof behoorde niet tot de punten. De verklaring hiervoor is dat de Duitse regering al begin juni kenbaar had gemaakt dat geen enkele lidstaat het nodig vond om over het institutionele pakket van de Europese Grondwet te heronderhandelen.<sup>280</sup>

Opvallend is echter dat de versterking van de rol van nationale parlementen wel op het onderhandelingslijstje stond. Hoewel het subsidiariteitsbeginsel in de wetenschap als manifestatie van het federalisme wordt gezien,<sup>281</sup> geldt deze visie niet in de Europese praktijk bij de lidstaten en kan dus worden gesteld dat met een versterking van de nationale parlementen het intergouvernementele element enigszins zegeviert. Deze ontwikkeling werd versterkt door het Nederlandse en Tsjechische standpunt waarin de lidstaten eisten dat het nieuwe verdrag meer macht aan de nationale parlementen zou geven.<sup>282</sup> In de Europese Grondwet gebeurde dit al, maar nu wilden beide landen dat de nationale parlementen ook een vetorecht over de voorstellen van de EC zouden krijgen.<sup>283</sup>

Nederland en Tsjechië bleken met deze wens echter alleen te staan. De voorzitter van het EP, Hans-Gert Pöttering, had in juni 2007 in het verlengde van het eerder aangenomen Brok/Crespo

---

<sup>276</sup> Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, 21 en 22 juni 2007.

<sup>277</sup> Rood, 'De EU na het Verdrag van Lissabon: naar een nieuw politiek en institutioneel evenwicht?', 31.

<sup>278</sup> Ibidem, 33.

<sup>279</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: Presidency identifies six open issues for talks on future treaty (double majority is not one of them)', *Bulletin Quotidien Europe* (15 juni 2007) 3.

<sup>280</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: German presidency 'optimistic' about reaching agreement on broad lines of new treaty on 22 June', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9441 (8 juni 2007) 3.

<sup>281</sup> Zie bijvoorbeeld: Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An introduction to European integration*, 126 en Dennis C. Mueller, 'Federalism and the European Union: a constitutional perspective', 255-280 en R. Barents, *Een grondwet voor Europa. Achtergronden en Commentaar*, 278-280.

<sup>282</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: The Hague and Prague are on same wavelength', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9439 (6 juni 2007) 4.

<sup>283</sup> Ferdinando Riccardi, 'New treaty: differences persist on elements to safeguard', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9449 (20 juni 2007) 3.



Rapport, concrete voorstellen gedaan die tijdens de IGC besproken zouden moeten worden. Hierin noemde hij onder meer de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsstemming, de uitbreiding van het codecisierecht van het EP, maar ook de consolidatie van de rol die de nationale parlementen destijds hadden (zonder vetorecht).<sup>284</sup> Ook de EC stond afwijzend tegenover een vetorecht voor de nationale parlementen, omdat dit het toch al gecompliceerde besluitvormingsproces van de Europese Unie alleen maar ingewikkelder zou maken. Wel kon de EC zich vinden in de versterkte rol van de nationale parlementen zoals deze in de Europese Grondwet was opgetekend.<sup>285</sup> Gezien het feit dat zowel Nederland als Tsjechië voor een vetorecht pleitte, was Duitsland van mening dat deze wens in ieder geval in overweging moest worden genomen. Maar als het aan de Duitse regering zelf lag, dan werd er een oplossing gevonden waarin het aantal vetomogelijkheden voor nationale parlementen zeer beperkt bleef.<sup>286</sup> Ook Polen bleek tegen een versterking van de nationale parlementen omdat dit tot een twee-snelheden Europa kon leiden. Hierbij was Polen niet gebaat.<sup>287</sup>

Overigens waren het Polen en het Verenigd Koninkrijk die de meeste problemen veroorzaakten in aanloop naar de vaststelling van het IGC-mandaat. Zo bleek de Britse premier, Tony Blair, op een weinig constructieve wijze mee te werken aan de verdragsbesprekingen omdat hij het eurosceptische Britse parlement en de Britse bevolking niet wilde teleurstellen. Eerder had de Britse pers het politieke – en in de ogen van de Britten pro-Europese - gedrag van Blair aangeduid als '[a]n affront to democracy' en dat wilde Blair dit keer voorkomen.<sup>288</sup> Tot vlak voor de Europese Raad van juni 2007 hield de Britse regering de Europese toekomstvisie van het land voor het grootste gedeelte geheim. Alleen via de minister van Europese Zaken werden er enkele issues kenbaar gemaakt.<sup>289</sup> Institutionele punten zaten daar niet bij, met uitzondering van het terughoudende Britse standpunt ten aanzien van de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsstemming.<sup>290</sup> Pas vlak voor de vaststelling van het mandaat, gaf Blair aan dat er vier 'red lines'<sup>291</sup> bestonden waarvan de Britse regering niet wilde afwijken tijdens de onderhandelingen. Deze vier punten betroffen andere zaken op het gebied van politieke integratie dan de versterking van het EP.<sup>292</sup>

Polen bleek vooral een problematische gesprekspartner op het gebied van uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en de procedure hieromtrent. Het land dreigde op dit

---

<sup>284</sup> Ferdinando Riccardi, 'New treaty: European Parliament's imperative demands', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9452 (23 juni 2007) 3.

<sup>285</sup> Riccardi, 'New treaty: differences persist on elements to safeguard', 3.

<sup>286</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: German presidency 'optimistic' about reaching agreement on broad lines of new treaty on 22 June', 3.

<sup>287</sup> Ferdinando Riccardi, 'Preparation of new European Treaty: latest developments', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9440 (7 juni 2007) 4.

<sup>288</sup> Ibidem.

<sup>289</sup> Riccardi, 'New treaty: differences persist on elements to safeguard', 4.

<sup>290</sup> Agence Europe, 'EU/Reform of EU: 25 against two on double majority, says presidency, but failure cannot be ruled out', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9450 (21 juni 2007) 4.

<sup>291</sup> Agence Europe, 'EU/European Council: difficult negotiations and uncertainties about negotiating brief for IGC – postponement of double majority to 2014?', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9452 (23 juni 2007) 4.

<sup>292</sup> Ibidem.

gebied zelf met een veto.<sup>293</sup> Het probleem voor Polen aan de meerderheidsstemming zoals deze werd beoogd, was dat de Europese lidstaten op ongelijke wijze invloed op het besluitvormingsproces konden uitoefenen. Polen wilde daarom dat het onderwerp in ieder geval op de IGC werd herbesproken. Wel gaf het tijdens de Europese Raad in juni 2007 aan dat het een alternatief voorstel zou kunnen goedkeuren als dit hetzelfde effect had als Polen beoogde.<sup>294</sup> Polen wilde in ieder geval dat de kleine lidstaten een vergelijkbare invloed zouden krijgen als de grotere lidstaten.<sup>295</sup> Tsjechië steunde Polen in de weigering voor een uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsstemming.<sup>296</sup> Toch gaf het land al snel aan dat het liever een compromis tussen Polen, Duitsland en de andere lidstaten zag.<sup>297</sup>

Hoewel de meningen tussen de lidstaten op verschillende punten uiteen liepen, wisten de lidstaten van te voren dat er geen overeenkomst bereikt zou worden als ieder land bleef vasthouden aan zijn oorspronkelijke standpunt. De Poolse eurocommissaris, Danuta Hübner, gaf in de Poolse pers zelfs aan dat energiesolidariteit voor Polen belangrijker was dan het punt over de gekwalificeerde meerderheidsstemming. Bovendien gaf Hübner aan dat de Centraal- en Oost Europese lidstaten überhaupt niet wilden dat de onderhandelingen zouden mislukken, omdat dit ten koste zou gaan van het Europese cohesie- en landbouwbeleid.<sup>298</sup> Omdat Polen te veel baat bij het lidmaatschap van de Europese Unie had en steeds meer Poolse burgers enthousiast werden over de Europese Unie, wilde het land uiteindelijk niet te moeilijk doen tijdens de onderhandelingen.<sup>299</sup> Bovendien voelde Polen wellicht de hete adem van grote lidstaten als Italië, Frankrijk en Spanje die het land opriepen tot flexibiliteit.<sup>300</sup>

Op de ochtend na de Europese Raad in juni 2007 verklaarde Angela Merkel dat na lang onderhandelingen een compromis was bereikt over het mandaat dat tijdens de IGC besproken zou worden.<sup>301</sup> Het mandaat<sup>302</sup> breidde de gekwalificeerde meerderheidsstemming uit naar eenenvijftig domeinen, maar voerde de nieuwe besluitvormingsprocedure gefaseerd over een aantal jaren in. Daarnaast werd in het mandaat onder meer bepaald dat de codecisieprocedure zou worden uitgebreid en dat het EP een vetorecht kreeg op justitiële aangelegenheden en binnenlandse zaken.

---

<sup>293</sup> Agence Europe, 'EU/EU reform: Prodi and Adamkus don't want treaty on the cheap – Barosso calls on London and Warsaw to compromise', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9444 (13 juni 2007) 5.

<sup>294</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: Barosso calls on member states to refrain from any making ultimatums and support EU's capacity to take action', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9449 (20 juni 2007) 5.

<sup>295</sup> Agence Europe, 'EU/Reform of EU: 25 against two on double majority, says presidency, but failure cannot be ruled out', 4.

<sup>296</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: The Hague and Prague are on same wavelength', 4.

<sup>297</sup> Agence Europe, 'EU/EU Reform: Poland, largely isolated, continues to oppose double majority – Merkel insists on 'exhaustive' mandate for IGC', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9448 (19 juni 2007) 5.

<sup>298</sup> Ferdinando Riccardi, 'Preparation of new European Treaty: latest developments', 4.

<sup>299</sup> Ferdinando Riccardi, 'New treaty: Europe Council seems disposed to conciliation and compromise, at the cost of a few sacrifices, which may be costly', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9448 (19 juni 2007) 3.

<sup>300</sup> Agence Europe, 'EU/EU reform: Prodi and Adamkus don't want treaty on the cheap – Barosso calls on London and Warsaw to compromise', 5.

<sup>301</sup> Agence Europe, 'EU/European Council: agreement on IGC mandate for finalizing and adopting new union treaty', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9453 (24 juni 2007) 3.

<sup>302</sup> Europese Raad, Mandaat van de IGC 2007, 26 juni 2007.

Bovendien zou er een versterkte subsidiariteit voor de nationale parlementen gelden, wat inhoudt dat de EC bij een meerderheid van nationale parlementen zijn voorstel moet terugtrekken, amenderen of behouden (maar dan wel met een uitgebreide verantwoording voor deze laatste keuze). Deze bepaling bleek een compromis te zijn tussen de Nederlands-Tsjechische wens voor een vetorecht en de wens van de overige lidstaten voor slechts een controlerende rol voor de nationale parlementen. De onderhandelingen over dit onderwerp waren zonder veel moeilijkheden verlopen.<sup>303</sup> Op basis van het mandaat werd door Portugal een ontwerpverdrag opgesteld. Hoewel er nog enkele onderwerpen waren die tot het eind toe discussies losmaakten werd het ontwerpverdrag op 19 oktober 2007 goedgekeurd<sup>304</sup> en op 13 december van dat jaar ondertekend.<sup>305</sup>

Het uiteindelijke Verdrag van Lissabon kende een minder diepe politieke integratie dan de Europese Grondwet. In die zin kan worden gesteld dat net zoals bij het Verdrag van Maastricht de intergouvernementele argumenten zwaarder wogen. Het Verenigd Koninkrijk was tevreden over het verdrag omdat de vier rode punten van Blair veilig waren gesteld.<sup>306</sup> Ook Portugal en Ierland waren van mening dat het nieuwe verdrag goed voor Europa en zijn burgers was.<sup>307</sup> Polen was over het algemeen genomen te spreken over het verdrag omdat de meeste reserveringen van het land in acht waren genomen. Vooral de vertraagde invoering van de uitgebreidere gekwalificeerde meerderheidsstemming was een Poolse overwinning. Toch gaf de Poolse president, Lech Kaczyński, aan dat het verdrag over het geheel genomen niet ideaal was vanuit een Pools perspectief bekeken.<sup>308</sup>

De twee lidstaten die te kampen hadden met het 'nee' tegen de Europese Grondwet en tussen de intergouvernementalisten en federalisten instonden waren over het algemeen eveneens positief gesteld. Frankrijk was te spreken over de uiteindelijke regeling omtrent de gekwalificeerde meerderheidsstemming en met de versterking van de nationale parlementen.<sup>309</sup> Valéry Giscard d'Estaing gaf op persoonlijke titel nog wel aan dat hij het betreunde dat de politieke unie op zijn retour leek.<sup>310</sup> De Nederlandse minister-president, Jan Peter Balkenende, gaf aan dat het mandaat op dit moment de beste oplossing was waarmee Europa verder kon. De premier was niet uiterst positief over het verdrag, maar besepte wel dat met bijna alle wensen van Nederland rekening was gehouden. Balkenende was vooral blij met de afspraak die aan nationale parlementen meer macht

---

<sup>303</sup> Agence Europe, 'EU/European Council: agreement on IGC mandate for finalizing and adopting new union treaty', 3-4.

<sup>304</sup> Agence Europe, 'EU/Treaty: Valéry Giscard D'Estaing welcomes agreement on new treaty, but regrets loss of objective of political union', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9527 (20 oktober 2007) 7.

<sup>305</sup> Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, 14 december 2007.

<sup>306</sup> Agence Europe, 'EU/European Council: agreement on IGC mandate for finalizing and adopting new union treaty', 5.

<sup>307</sup> *Ibidem*, 5-6.

<sup>308</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>309</sup> *Ibidem*, 4.

<sup>310</sup> Agence Europe, 'EU/Treaty: Valéry Giscard D'Estaing welcomes agreement on new treaty, but regrets loss of objective of political union', 7.

gaf dan in de Europese Grondwet. Het was volgens Balkenende duidelijk dat er geen communautair Europa door dit verdrag zou ontstaan en dat was precies wat Nederland beoogde.<sup>311</sup>

De meer federalistisch ingestelde lidstaten waren enigszins teleurgesteld. Italië wenste een sterker en politiek dieper geïntegreerd Europa. Het land bekritiseerde dan ook Polen en het Verenigd Koninkrijk die het streven van de andere lidstaten om verder politiek te integreren hadden tegengehouden. Er moest immers altijd rekening worden gehouden met de wensen van beide landen, omdat landen als Tsjechië, Litouwen, Frankrijk en Luxemburg een onderhandelingsfase zonder deze lidstaten tegenstonden.<sup>312</sup> België was over het geheel genomen tevreden met het uiteindelijke mandaat, maar had wel heel wat voeten in aarde moeten stellen om het conceptmandaat minder intergouvernementeel te maken. Het concept had volgens België te veel rekening gehouden met de minder federalistische lidstaten. Het land werd in deze gedachte gesteund door Spanje, Malta, Luxemburg, Italië, Hongarije, Griekenland en Oostenrijk die net als België een mandaat wensten dat de integratie binnen de Europese Unie optimaal zou bevorderen.<sup>313</sup> Luxemburg was weinig enthousiast over het Verdrag van Lissabon. Hoewel de regering het nieuwe verdrag een verbetering vond ten opzichte van het Verdrag van Nice, was het van mening dat de Europese Grondwet beter in werking had kunnen treden.<sup>314</sup> Het federalistische Duitsland heeft zich minder duidelijk uitgesproken over zijn (on)tevredenheid over het nieuwe verdrag. Wellicht dat dit te maken heeft met het feit dat het als voorzittersland zelf een grote rol in de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon en zijn bepalingen heeft gespeeld.

Opvallend aan het opmaken van de balans is dat geen enkele lidstaat de versterking van het EP als een winst- of verliespunt heeft aangemerkt. Hierin is een argument te vinden dat de uitbreiding van bevoegdheden van het EP werd gezien als zijnde een onvermijdelijke en algemeen geaccepteerde maatregel. Daar tegenover staat dat het Verdrag van Lissabon een versterkte rol van de nationale parlementen kent. Hoewel deze versterking enigszins gerelativeerd moet worden omdat de nationale parlementen geen vetorecht hebben gekregen,<sup>315</sup> lijkt de versterking van het EP in het Verdrag van Lissabon te zijn gecompenseerd door een intergouvernementele bepaling.<sup>316</sup>

## 2.4 Conclusie

Het EP pleitte al sinds zijn bestaan in de jaren vijftig voor de uitbreiding van bevoegdheden. Hoewel de Europese regeringsleiders een parlement op Europees niveau wilden aanstellen dat de verzwakte

---

<sup>311</sup> Agence Europe, 'EU/European Council: agreement on IGC mandate for finalizing and adopting new union treaty', 5.

<sup>312</sup> Ibidem, 6.

<sup>313</sup> Ibidem.

<sup>314</sup> Ibidem.

<sup>315</sup> Ferdinando Riccardi, 'New European treaty: a few conclusions (with the participation of Jacques Delors, Etienne Davignon, Jean-Claude Juncker and a few others', *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 9459 (3 juli 2007) 4.

<sup>316</sup> Dit intergouvernementele element is eveneens terug te zien in de versterkte rol die de Europese Raad in het Verdrag van Maastricht krijgt.

rol van de nationale parlementen zou compenseren, kreeg het EP in beginsel slechts een raadplegende en adviserende functie. Het EP had in de jaren zeventig via twee begrotingsverdragen en een conciliatieprocedure te maken met een eerste uitbreiding van de begrotingsbevoegdheden. Met de samenwerkingsprocedure uit de Europese Akte kreeg ook de wetgevende taak van het EP gestalte. Toch wordt het EP doorgaans pas sinds het Verdrag van Maastricht als medewetgever beschouwd omdat toen pas de codecisieprocedure werd ingevoerd.

In principe waren typisch intergouvernementele lidstaten als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Portugal en Ierland tegen het codecisierecht voor het EP. Ook Frankrijk – dat tussen de intergouvernementalisten en federalisten in staat – was niet te spreken over de instelling van een codecisieprocedure. Zo bezien lijkt er genoeg gewicht te zijn geweest om de komst van de procedure tegen te houden. Dit is niet gebeurd. De reden waarom de lidstaten uiteindelijk toch instemden met het codecisierecht voor het EP, heeft met meerdere factoren te maken. In de eerste plaats leidden externe ontwikkelingen tot het besluit om in het algemeen te onderhandelen over een politieke integratie. Uit veiligheidsoverwegingen pleitten lidstaten als Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Portugal, België en Nederland voor een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Op die manier kon een antwoord geformuleerd worden op de ontwikkelingen in Centraal en Oost-Europa, op de eenwording van Duitsland, op de Joegoslavië crisis en op de Golfoorlog. Bovendien kwam het argument ter sprake dat de geloofwaardigheid van de Europese Unie als wereldspeler alleen gewaarborgd kon worden als de lidstaten ook op politieke zaken met elkaar gingen samenwerken.

In de tweede plaats leidden ook interne economische ontwikkelingen tot het streven om institutionele hervormingen in Europa door te voeren. Sinds de jaren tachtig werd er actief gestreefd naar een voltooiing van de interne markt. Deze voltooiing kon in de ogen van de Europese regeringsleiders echter niet tot stand komen en gehandhaafd blijven als er enerzijds niet ook een EMU zou worden ontwikkeld en anderzijds niet ook een effectiever en efficiënter besluitvormingsproces zou worden ingesteld. De beslissing voor een uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsstemming leidde tot een zodanige federalisering van het besluitvormingsproces dat het verlies aan macht van de nationale parlementen gecompenseerd moest worden door een versterkt EP.

Meer specifiek op de invoering van de codecisieprocedure gericht, hadden de Europese regeringsleiders al sinds de rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP in 1979 het idee dat een gekozen EP alleen nut had als het ook meer bevoegdheden zou krijgen. Bovendien zou een versterkt EP volgens de Europese regeringsleiders het dreigende democratische deficit op kunnen lossen. Daar waar de nationale parlementen aan controlerende en wetgevende bevoegdheden zouden verliezen, moest aan het EP meer bevoegdheden worden toegekend. De reden waarom juist voor deze oplossing van het democratisch deficit is gekozen is niet duidelijk, maar heeft wellicht te maken met

het feit dat het EP en de nationale parlementen zelf ook de uitbreiding van bevoegdheden als oplossing voorstelden. Er was daardoor geen aanleiding om over andere antwoorden op het democratische vraagstuk te denken.

Tot slot leidden ook enkele aspecten die specifiek met onderhandelingstactiek te maken hadden tot het besluit om in te stemmen met het codecisierrecht. Zo koppelde Duitsland de EMU aan de EPU, waardoor Frankrijk zich genoodzaakt voelde in te binden op het gebied van de EPU. Naast Duitsland gaven ook Italië, België en Nederland aan het verdrag niet te willen ondertekenen als het EP geen uitbreiding van bevoegdheden toebedeeld kreeg. Het Verenigd Koninkrijk zag zoveel voordelen in een EMU dat het tot op zekere hoogte bereid was in te stemmen met een versterkte rol voor het EP. Eenzelfde overweging ging op voor Portugal en Ierland. Bovendien bleken het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Denemarken het codecisierrecht van het EP te willen accepteren wanneer de federale doelstelling van het verdrag werd verwijderd. Daarnaast bleek Denemarken na de regeringswisseling in 1990 over het algemeen flexibeler te staan ten opzichte van de politieke integratie en institutionele hervormingen. Voor het Verenigd Koninkrijk gold nog dat het land een zodanige uitzonderingspositie kreeg in het Verdrag van Maastricht dat dit eveneens een reden was om in te stemmen met de uitbreiding van bevoegdheden van het EP.

Daar waar het Verdrag van Maastricht via het codecisierrecht een start maakte met de invoer van communautaire regelingen, lijkt het Verdrag van Lissabon een intergouvernamenteel tegenwicht te willen bieden aan de groeiende macht van het EP. Dit is opmerkelijk te noemen. De lidstaten stemden aan de ene kant zonder weerstand in met de bepaling die van de codecisieprocedure de leidende wetgevingsprocedure maakte op het gebied van de interne markt – het was met name de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsstemming die tot discussie leidde tijdens de onderhandelingen. Aan de andere kant streefden de meeste lidstaten - met het oog op het subsidiariteitsbeginsel - sinds de onderhandelingen over een Europese Grondwet naar een versterkte rol voor nationale parlementen. Hoewel het subsidiariteitsbegrip al in het Verdrag van Maastricht werd geïntroduceerd, is dit principe met het Verdrag van Lissabon uitgediept.

De geslotenheid rondom de besprekingen over de Europese Grondwet en het Verdrag van Lissabon maken het lastig om de precieze reden voor de nadruk op de rol van nationale parlementen te achterhalen. Het lijkt in ieder geval aannemelijk dat landen als Frankrijk en Nederland sinds 2005 meer intergouvernamenteel van aard werden vanwege het 'nee' van de bevolking tegen de Europese Grondwet. Bovendien lijken de werkelijk federalistische landen als België, Luxemburg, Italië en Duitsland sinds de uitbreiding van de Europese Unie naar zevenentwintig lidstaten minder sterk te staan in hun communautaire doelen. Hoe dan ook, geconstateerd kan worden dat de tot dan toe gehanteerde Europese oplossing voor het democratisch deficit (versterking EP) met het Verdrag van Lissabon wordt aangevuld met een nationale oplossing voor het democratisch tekort (versterking

nationale parlementen). Het gegeven dat er binnen de Europese oplossing wederom slechts gekeken is naar een uitbreiding van EP-bevoegdheden, lijkt vooralsnog als belangrijkste oorzaak te hebben dat niet alleen de Europese regeringsleiders maar ook het EP tijdens de verdragsonderhandelingen weinig alternatieve oplossingen aandroegen.

### 3. De vraag naar een uniforme verkiezingsprocedure

'The (Common) Assembly shall consist of delegates whom the parliaments of each of the Member States shall be called upon to appoint once a year from among their own membership, or who shall be elected by direct universal suffrage (...)'.<sup>317</sup>

Al in het Verdrag van Parijs (1951) stond vermeld dat het mogelijk moest zijn om de leden van de Gemeenschappelijke Vergadering via rechtstreekse algemene verkiezingen te benoemen. In de Verdragen van Rome (1957) werd deze bepaling minder vrijblijvend gemaakt en zelfs aangevuld met een verplicht streven om te komen tot een uniforme verkiezingsprocedure. Zo werd in art. 138 lid 3 van het EEG-verdrag en art. 108 lid 3 van het Euratom-verdrag bepaald dat de Vergadering ontwerpen moest opstellen voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een eenvormige procedure die in alle lidstaten zou gelden.<sup>318</sup> Ook de verdragen na 1957 behielden de wens voor een uniforme procedure, hoewel deze ambitie in het Verdrag van Amsterdam (1997) enigszins werd afgezwakt. Daarin werd besloten dat het EP een ontwerp moest opstellen voor het houden van '(...) rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben.'<sup>319</sup> De essentie van deze bepaling is in het nieuwe Verdrag van Lissabon blijven bestaan.<sup>320</sup>

De uniforme verkiezingsprocedure waarover in de verdragen wordt gesproken moest zich kenmerken door - in alle lidstaten geldende - maatregelen die eerlijke EP-verkiezingen mogelijk maken. De regelingen dienen betrekking te hebben op het verkiezingssysteem, maar ook op bepalingen ten aanzien van het stemrecht, de gelijkheid tussen geslacht en nationaliteit, de datum van de verkiezingen, het uitbrengen van een stem, de bekendmaking en geldigheidsverklaring van de verkiezingen, het aantal kiesdistricten en de kiesdrempel.<sup>321</sup> Voor het EP is een uniforme verkiezingsprocedure van belang, omdat een dergelijke procedure het vertegenwoordigende karakter van het EP kan uitbouwen. Zo dragen gemeenschappelijke afspraken over stemgerechtigden en de geldigheid van de stemmen bij aan eenzelfde vorm van volksvertegenwoordiging in de lidstaten. Een ander voorbeeld betreft de uiteindelijke aanstelling van Europarlementariërs. Afhankelijk van de lidstaat waar ze wonen, kunnen de Europarlementariërs op dit moment nog worden voorgedragen via voorkeursstemmen of via de politieke partij waarop de kiezer heeft

<sup>317</sup> Valentine Herman, 'Direct elections: the historical background', in: Valentine Herman en Mark Hagger (ed.), *The legislation of direct elections to the European Parliament* (Farnborough 1980) 14.

<sup>318</sup> Art. 138 lid 3, Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957) en Art. 108 lid 3, Verdrag tot oprichting van de Europese Atoomgemeenschap (1957).

<sup>319</sup> Art. 190 lid 4, Verdrag van Amsterdam (1997), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 340 (10 november 1997).

<sup>320</sup> Art. 190 lid 1, Verdrag van Lissabon (2007), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 (17 december 2007).

<sup>321</sup> Guido van den Berghe, 'What is a 'Uniform Procedure'?', in: Roland Bieber en Howard C. Yourow (ed.), *The European parliament: towards a uniform procedure for direct elections* (Florence 1981) 7-20, aldaar 16-17.



gestemd. Het ontbreken van een formele keuze voor één van de twee opties doet de vraag rijzen of de stem van het volk per lidstaat even goed wordt vertegenwoordigd.<sup>322</sup>

Tot op heden is er nog geen sprake van een uniforme verkiezingsprocedure voor het EP. Er zijn al wel enkele afspraken gemaakt over gemeenschappelijke beginselen,<sup>323</sup> maar er bestaan ook nog veel verschillen.<sup>324</sup> Het EP heeft sinds de jaren vijftig meerdere voorstellen gedaan om tot een eenvormige verkiezingsprocedure te komen. Vaak nam ze op basis van speciale onderzoeksrapporten resoluties aan, waarvan gehoopt werd dat ze in de Raad van Ministers besproken zouden worden. In de beginjaren had de Raad van Ministers echter nauwelijks oog voor de resoluties. Vanaf de jaren zeventig kwam hierin enigszins verandering. De meest uit het oog springende resultaten zijn de Raadsbesluiten van 1976 en 2002. In 1976 werd door de Raad van Ministers besloten tot rechtstreekse algemene EP-verkiezingen (niet eenvormig); in 2002 besloot de Raad van Ministers de verkiezingsprocedure tot op zekere hoogte te wijzigen ten behoeve van de uniformiteit.

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht waarom de Europese regeringsleiders in zestig jaar tijd niet tot een werkelijke eenvormige verkiezingsprocedure hebben kunnen komen. In paragraaf 3.1 zal kort de aanloop naar het Raadsbesluit van 1976 worden beschreven. Ook zal er aandacht worden besteed aan de belangrijkste ontwikkelingen in de periode erna. In paragraaf 3.2 wordt dieper ingegaan op de besprekingen binnen het EP en de Raad van Ministers over het Patijn Rapport (1974). Dit rapport lag aan de basis van het Raadsbesluit van 1976. Centraal staat de vraag waarom er destijds wel tot EP-verkiezingen werd besloten maar niet tot een uniforme verkiezingsprocedure. In paragraaf 3.3 zal worden ingegaan op de twee De Gucht Rapporten uit 1991 en 1992. Er wordt bekeken of de Raad van Ministers zich genoodzaakt voelde toe te geven aan de wensen van het EP vanwege de introductie van het Europees burgerschap in het Verdrag van Maastricht. In paragraaf 3.4 staat het Anastassopoulos Rapport (1998) centraal. Er wordt aandacht besteed aan de vraag waarom de Raad van Ministers toen wel besloot om de verkiezingsprocedure enigszins aan te passen. Paragraaf 3.5 sluit het hoofdstuk af met een conclusie.

### 3.1 Geschiedenis

De geschiedenis van de rechtstreekse algemene EP-verkiezingen en het streven om te komen tot een uniforme verkiezingsprocedure kan worden onderverdeeld in vijf perioden. De eerste periode loopt

---

<sup>322</sup> Mather, 'The European Parliament – a model of representative democracy?', 195.

<sup>323</sup> Bijvoorbeeld: de minimumleeftijd om op Europarlementariërs te mogen stemmen is in elke lidstaat achttien jaar. Bovendien geldt in elke lidstaat de regel dat EU-burgers die in een land wonen waarvan ze geen onderdaan zijn, toch in dat land actief en passief mogen deelnemen aan de EP-verkiezingen onder de condities die in dat land gelden (Susana Munoz en Cédric Sangaletti, *The election of members of the European Parliament*, [http://www.ena.lu/election\\_members\\_european\\_parliament-2-31097](http://www.ena.lu/election_members_european_parliament-2-31097) (geraadpleegd 5 juli 2010)).

<sup>324</sup> Bijvoorbeeld: de electorale systemen verschillen per lidstaat over de bepaling wanneer een EU-burger inwoner is van een lidstaat waarvan het geen onderdaan is. De minimumleeftijd om zich als Europarlementariër kandidaat te stellen verschilt eveneens per lidstaat (Munoz en Sangaletti, *The election of members of the European Parliament*, [http://www.ena.lu/election\\_members\\_european\\_parliament-2-31097](http://www.ena.lu/election_members_european_parliament-2-31097) (geraadpleegd 5 juli 2010)).

van 1952-1974 en kenmerkt zich door mislukte pogingen van het EP om tot rechtstreekse algemene verkiezingen te komen. Het EP streefde destijds eveneens naar een eenvormige verkiezingsprocedure, maar de totstandkoming van de EP-verkiezingen kreeg prioriteit. De tweede periode loopt van 1974-1979 en wordt bepaald door debatten in de Raad van Ministers die leidden tot de beslissing om in 1979 de eerste EP-verkiezingen te laten plaatsvinden. De derde periode loopt van 1979-1997 en kenmerkt zich door pogingen van de Europarlementariërs om de verkiezingen volgens een uniforme procedure te laten verlopen. Dit leidde echter tot niets. In het Verdrag van Amsterdam werd zelfs bepaald dat de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen een alternatief bood voor de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure. De vierde periode loopt van 1998-2002 en wordt bepaald door debatten in en tussen het EP en de Raad van Ministers. Deze debatten leidden in 2002 tot een wijziging van de verkiezingsprocedure. De vijfde periode loopt van 2002-heden en wordt tot nog toe gekenmerkt door pogingen van het EP om naast een eenvormige verkiezingsprocedure ook tot gedeeltelijke Europese kieslijsten te komen. In deze paragraaf staat vooral de eerste periode centraal. Hoewel de benaming van het EP per periode verschilt, zal hier telkens verwezen worden naar de naam Europees Parlement (EP).

Toen het EP in 1952 was opgericht werden de leden jaarlijks benoemd door nationale parlementen volgens nationale procedures.<sup>325</sup> Al in 1954 stelde het EP onder leiding van Pierre-Henri Teitgen een rapport op om onder meer aan te dringen op de totstandkoming van rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP. Deze verkiezingen zouden er volgens het rapport toe '(...) kunnen bijdragen het morele en politieke gezag en de doelmatigheid van de Gemeenschap te versterken.'<sup>326</sup> Dit was nodig omdat de ontwikkeling van een EDG en EPG was mislukt en de Europese regeringsleiders in een debat verwickeld waren geraakt over het verder te volgen beleid in de EGKS.

Naar aanleiding van het Teitgen Rapport zond het EP op 2 december 1954 een resolutie naar de Raad van Ministers. De resolutie had met name betrekking op de bevoegdheden van het EP en de wijze van uitoefening daarvan. De totstandkoming van directe algemene verkiezingen werd gekoppeld aan de uitbreiding van de EP-bevoegdheden.<sup>327</sup> De resolutie leidde echter tot niets. De Europese regeringsleiders hadden in die tijd meer aandacht voor onderwerpen als de interne markt en de totstandkoming van een Europese Atoom Gemeenschap. Bovendien werd duidelijk dat de Europese top voorlopig niet tot de rechtstreekse verkiezing van het EP zou besluiten omdat er over het algemeen werd gevreesd voor rivaliteit tussen het EP en de nationale parlementen.<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup> Susana Munoz en Cédric Sangaletti, *The election of members of the European Parliament*, [http://www.ena.lu/election\\_members\\_european\\_parliament-2-31097](http://www.ena.lu/election_members_european_parliament-2-31097) (geraadpleegd 5 juli 2010).

<sup>326</sup> CARDOC, P.H. Teitgen, Verslag nopens de controlebevoegdheden van de Gemeenschappelijke Vergadering en de wijze van uitoefening daarvan, Document No. 5 (1954-1955) 19.

<sup>327</sup> Europees Parlement, Notulen van de Vergadering van donderdag 2 december 1954, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (11 december 1954) 532-533.

<sup>328</sup> CARDOC, Franco Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', *CARDOC Journals* (March 2009) 12-13.

Het duurde tot 1959 voordat het EP opnieuw probeerde de rechtstreekse algemene verkiezingen op de agenda van de Europese regeringsleiders te zetten. Op 22 oktober van dat jaar werd er een parlementaire werkgroep ingesteld die zich onder leiding van Fernand Dehousse moest richten op het verkiezingsvraagstuk. In april 1960 werden de bevindingen in de vorm van een rapport naar het EP toegezonden. Het rapport bestond uit vier delen: er was een algemeen verslag van Dehousse zelf, een verslag van Maurice Fauré over de samenstelling van het gekozen Parlement, een verslag van W.J. Schuijt over de regelingen omtrent de verkiezingen en een verslag van L. Metzger over de vertegenwoordiging van de landen en gebieden overzee in het gekozen Parlement.<sup>329</sup>

In de bijdrage van Dehousse stond uitgelegd dat een invoering van de rechtstreekse algemene verkiezingen wenselijk, democratisch en politiek nuttig zou zijn - een gekozen EP zou bijdragen aan de politieke integratie binnen de EG. Bovendien riep Dehousse op om de verkiezingen zo snel mogelijk te laten plaatsvinden omdat de pers en de publieke opinie hier steeds meer om vroegen.<sup>330</sup> Om tegemoet te komen aan de vrees van de Europese regeringsleiders voor conflicten tussen het gekozen EP en de nationale parlementen, werd in het rapport benadrukt dat het EP van plan was de band met de nationale parlementen in beginsel te behouden.<sup>331</sup> Anders dan in het Teitgen Rapport werd in het verslag van Dehousse besloten de uitbreiding van bevoegdheden van het EP niet als absolute voorwaarde voor de invoering van de rechtstreekse algemene verkiezingen te zien. De werkgroep wilde in eerste instantie vooral gebruik maken van de door de Verdragen geboden mogelijkheid tot directe algemene verkiezingen. De werkgroep vreesde dat een koppeling van beide onderwerpen een mislukking zou riskeren van het gehele rapport en dus van de invoering van de EP-verkiezingen zelf.<sup>332</sup>

Dehousse maakte in zijn verslag de aanbeveling om de verkiezingen en de uniforme procedure gefaseerd in te voeren. Het EP zou een overgangsperiode instellen waarin de lidstaten in het begin nog een derde van het aantal Europarlementariërs zelf mochten aanwijzen en waar de lidstaten zich enkel aan een minimum aantal gemeenschappelijke beginselen hoefden te houden. Volgens Dehousse stond een eenvormige verkiezingsprocedure niet gelijk aan een identieke procedure in elke lidstaat. Verschillen in nationale toepassingswetten mochten daarom blijven bestaan.<sup>333</sup> In de bijdrage van Schuijt werd een verklaring gegeven voor deze beslissing van de werkgroep. De keuze voor een bepaald kiesstelsel was niet alleen een technische, maar ook een principiële kwestie. Binnen de EG bestonden er drie verschillende kiesstelsels. België, Italië,

---

<sup>329</sup> CARDOC, Fernand Dehousse e.a., Verslag nopens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22 (30 april 1960)

<sup>330</sup> CARDOC, Fernand Dehousse, 'Algemeen Verslag', in: Fernand Dehousse e.a. (red.), Verslag nopens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22, (30 april 1960) 15-16.

<sup>331</sup> CARDOC, E. Battista, 'Inleidend Verslag', in: Fernand Dehousse e.a. (red.), Verslag nopens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22, (30 april 1960) 2.

<sup>332</sup> Ibidem, 17.

<sup>333</sup> CARDOC, Dehousse, 'Algemeen Verslag', 14.

Luxemburg en Nederland kenden een zuiver of gematigd stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Frankrijk had een meerderheidsstelsel en Duitsland een gemengd stelsel. Het zou lastig zijn om op korte termijn de nationale tradities en kieswetten in de lidstaten te veranderen. De geraadpleegde politici uit de lidstaten hadden aangegeven alleen met een eenvormige verkiezingsprocedure in te willen stemmen als de grote lijnen van hun nationale kiesstelsel erin terug te vinden waren. Gezien de verschillen in kiessystemen zou dit een haast onmogelijke opgave zijn.<sup>334</sup>

De werkgroep zat daarom met een dilemma. Het kon enerzijds een eenvormig kiesstelsel aanbevelen met het gevaar dat het rapport en de daaruit volgende resoluties in zijn geheel door de Europese top zou worden verworpen. Anderzijds kon de werkgroep vasthouden aan de verschillende kiesstelsels met als consequentie dat er van een uniforme verkiezingsprocedure geen sprake was. De werkgroep koos uiteindelijk om twee redenen voor het toestaan van verschillende nationale kiessystemen. In de eerste plaats meende de werkgroep dat dit de meest realistische en werkbare keuze was. Ten tweede kreeg de algemene wens om te komen tot rechtstreekse algemene verkiezingen prioriteit boven het uiteindelijke doel van een uniforme procedure.<sup>335</sup> Overigens was de werkgroep zelf al wel tot de conclusie gekomen dat een toekomstige eenvormige verkiezingsprocedure zich zou moeten kenmerken door een evenredigheidsstelsel in alle lidstaten. In tegenstelling tot het meerderheidsstelsel zou het stelsel van evenredige vertegenwoordiging het bestaan van een groot aantal politieke partijen bevorderen en handhaven – zelfs wanneer de partijen een beperkt aantal leden of kiezers hebben. Het evenredigheidsstelsel zou de mening van de kiezers daarom beter weerspiegelen en de Europese burgers het beste vertegenwoordigen.<sup>336</sup>

Op basis van het Dehousse Rapport nam het EP op 17 mei 1960 zes resoluties aan die de rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP betroffen. De eerste en derde resolutie zijn in het kader van dit onderzoek interessant. Resolutie I ging over de goedkeuring van een ontwerpconventie die betrekking had op de directe algemene verkiezingen van het EP. In de ontwerpconventie stonden bepalingen over het gekozen Parlement en de regeling van de verkiezingen alsmede enkele overgangs- en slotbepalingen.<sup>337</sup> Resolutie III betrof de te hanteren verkiezingsprocedure tijdens de overgangperiode. Het EP wenste de Raad van Ministers te adviseren over de noodzakelijke kieswetten en wilde aan nationale parlementen aanbevelingen doen ter bevordering van een harmonisatie van de kiesstelsels.<sup>338</sup>

---

<sup>334</sup> CARDOC, W.J. Schuijt, 'Verslag nopens de regeling der verkiezingen voor het te kiezen Parlement', in: Fernand Dehousse e.a. (red.), Verslag nopens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22, (30 april 1960) 29.

<sup>335</sup> Ibidem, 29-30.

<sup>336</sup> Ibidem, 27-29.

<sup>337</sup> Europees Parlement, Resolutie houdende goedkeuring van een ontwerp-Conventie nopens de verkiezing van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (2 juni 1960).

<sup>338</sup> Europees Parlement, Resolutie betreffende de verkiezingsprocedure tijdens de overgangperiode, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (2 juni 1960).

De zes resoluties van het EP werden op de dag van aanneming direct naar de Raad van Ministers toegezonden. Ondanks herhaalde oproepen van het EP gaf de Raad van Ministers tot 1969 echter geen concreet gevolg aan de EP-voorstellen. Het was met name de Franse president, Charles De Gaulle, die van mening was dat de tijd nog niet rijp was voor rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP. Naast het gegeven dat De Gaulle de macht van de nationale parlementen en de Raad van Ministers wilde behouden, was het volgens de Franse president nutteloos om een volk te laten stemmen over een orgaan zonder bevoegdheden.<sup>339</sup> Daarnaast was het zaak om na de mislukte pogingen tot politieke integratie de aandacht te richten op de Europese economische integratie.<sup>340</sup> Hoewel de overige vijf lidstaten wel bereid waren om zich over de EP-resoluties te buigen, besloten ze de verhouding met De Gaulle niet op scherp te zetten.<sup>341</sup> Bovendien hadden de lidstaten onvoldoende voor ogen wat de status van het EP zou worden na de verkiezingen.<sup>342</sup> Daarnaast zagen de lidstaten niet direct het nut van EP-verkiezingen in omdat ze verwachtten dat het EP onzichtbaar was voor de bevolking en er maar weinig burgers zouden stemmen.<sup>343</sup> De lidstaten hadden om deze redenen geen haast met het nemen van een beslissing over het verkiezingsvraagstuk. Toen de EG halverwege de jaren zestig tevens verwickeld raakte in de lege stoel-crisis, hadden de EP-voorstellen überhaupt geen prioriteit.<sup>344</sup>

Toen de rust in 1969 enigszins was teruggekeerd, probeerde het EP opnieuw aandacht te vragen voor de totstandkoming van rechtstreekse algemene EP-verkiezingen. Het geduld van de Europarlementariërs was zodanig op de proef gesteld, dat ze in een resolutie dreigden naar het Europese Hof van Justitie te stappen als de Raad van Ministers niet snel de EP-voorstellen uit 1960 zou bespreken. Het streven naar EP-verkiezingen was immers in de Verdragen van Rome vastgelegd en de Raad van Ministers negeerden hiermee de uitvoering van een verdragsrechtelijke bepaling. De resolutie had invloed. In mei 1969 besloten de Europese regeringsleiders tot het ontwikkelen van een document dat over de mogelijkheden van directe algemene EP-verkiezingen zou rapporteren. Tijdens de opstelling van dit rapport bleken de lidstaten echter geen overeenstemming te kunnen bereiken over enkele essentiële zaken - zoals de te hanteren verkiezingsprocedure, de verbinding van het EP met de nationale parlementen, de incompatibiliteiten<sup>345</sup> en de zetelverdeling in het EP. De besprekingen werden daarom keer op keer doorgeschoven naar volgende bijeenkomsten, met als

---

<sup>339</sup> Etienne Deschamps-Laurence Maufort, *The new European Parliament*, [http://www.ena.lu/new\\_european\\_parliament-2-571](http://www.ena.lu/new_european_parliament-2-571) (geraadpleegd 5 juli 2010).

<sup>340</sup> CARDOC, Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', 25.

<sup>341</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 14-16.

<sup>342</sup> Juliet Lodge, 'Introduction', in: Juliet Lodge (ed.), *Direct elections to the European Parliament 1984* (Basingstoke 1986) 1.

<sup>343</sup> Ibidem, 1-2.

<sup>344</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 16-18.

<sup>345</sup> Met incompatibiliteiten wordt bedoeld de onverenigbaarheid van de functie van Europarlementariër met enkele andere functies.

gevolg dat de kwestie wel op de agenda stond - zoals verdragsrechtelijk geëist - maar de daadwerkelijke beslissing hierover steeds werd uitgesteld.<sup>346</sup>

Tussen 1970 en 1972 kwamen de vertegenwoordigers van het EP en de Raad van Ministers een aantal keer bijeen om te spreken over de directe algemene verkiezingen van het EP. Hoewel deze besprekingen niet tot concrete maatregelen leidden, werd wel duidelijk waarom de Europese regeringsleiders weinig enthousiast waren over de totstandkoming van de EP-verkiezingen.<sup>347</sup> In de eerste plaats waren er op dat moment belangrijkere zaken te bespreken, zoals de toetreding van enkele nieuwe lidstaten.<sup>348</sup> Daarnaast zou de nabije uitbreiding van de EG samen met de EP-verkiezingen het beginpunt betekenen van een nieuwe fase in de Europese integratie. De beslissing tot rechtstreekse algemene verkiezingen was daarom voor de Europese regeringsleiders een grote psychologische stap.<sup>349</sup> Bovendien zou een direct gekozen EP van invloed zijn op de machtsbalans binnen de EG. De totstandkoming van EP-verkiezingen kon daarom in de ogen van de Europese top alleen besproken worden binnen een groter institutioneel raamwerk. Tot slot zou er tijdens deze besprekingen eveneens rekening gehouden moeten worden met de wens van de kandidaat-lidstaten, maar hoe meer lidstaten er aan de besprekingen zouden deelnemen hoe moeilijker het was om tot overeenstemming te komen. De Raad van Ministers moest immers unaniem instemmen met de totstandkoming van de rechtstreekse algemene verkiezingen.<sup>350</sup>

Ondanks de negatieve houding van de Europese regeringsleiders ten opzichte van de EP-verkiezingen, besloot de Europese top slechts enkele jaren later dat er op korte termijn directe algemene verkiezingen van het EP moesten plaatsvinden. Er zijn vier gebeurtenissen aan te wijzen voor deze veranderende houding. In de eerste plaats had de uitbreiding van de EG als consequentie dat er aandacht ontstond voor institutionele problemen die de structuur en het functioneren van de EG aangingen. Deze ontwikkeling maakte het mogelijk om binnen een groter institutioneel raamwerk de EP-verkiezingen bespreekbaar te maken. In de tweede plaats had het EP in 1970 en 1975 te maken met een uitbreiding van haar budgettaire bevoegdheden. Met het oog hierop konden de Europese regeringsleiders steeds beter rechtvaardigen dat de Europese burgers een directe stem over het EP zouden krijgen.<sup>351</sup> In het verlengde hiervan kan het Vedel Rapport (1972) van de EC worden genoemd, waarin werd geadviseerd tot een snelle invoer van rechtstreekse algemene verkiezingen omdat het EP steeds meer bevoegdheden kreeg.<sup>352</sup> In de derde plaats werd De Gaulle in 1974 vervangen door Giscard d'Estaing. D'Estaing stond gematigder tegenover de totstandkoming

---

<sup>346</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 16-19.

<sup>347</sup> Ibidem, 19-20.

<sup>348</sup> CARDOC, Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', 28.

<sup>349</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 19-20.

<sup>350</sup> CARDOC, Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', 33-34.

<sup>351</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 20-21.

<sup>352</sup> Deschamps-Laurence Maufort, *The new European Parliament*, [http://www.ena.lu/new\\_european\\_parliament-2-571](http://www.ena.lu/new_european_parliament-2-571) (geraadpleegd 5 juli 2010).

van EP-verkiezingen dan zijn voorganger.<sup>353</sup> Tot slot droeg de oprichting van de Europese Raad in 1974 bij aan het akkoord van Frankrijk voor de rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP. Frankrijk had sterk aangedrongen tot het formaliseren van de intergouvernementele bijeenkomsten die de Europese staatshoofden voorheen al hielden. De goedkeuring voor de meer communautaire EP-verkiezingen kon daarom worden gezien als concessie van Frankrijk naar de overige lidstaten.<sup>354</sup>

Vanwege de veranderende houding van de Europese regeringsleiders, stelde het EP in 1973 Schelto Patijn aan als rapporteur van de parlementaire commissie van Politieke Zaken. De commissie moest het Dehousse Rapport van 1960 aanpassen aan de nieuwe omstandigheden binnen de EG. Na uitvoerig onderzoek en een aantal gesprekken met nationale parlementen, politiek leiders en deskundigen, zond Patijn in 1974 zijn rapport naar het EP.<sup>355</sup> Patijn streefde ernaar de eerste rechtstreekse algemene verkiezingen eind jaren zeventig te laten plaatsvinden. De verkiezingen zouden de eerste keer op basis van nationale procedures worden gehouden. Uiterlijk in 1980 moest het EP een ontwerp voor een uniforme verkiezingsprocedure klaar hebben.<sup>356</sup> Tijdens de Europese Raad in Parijs op 1 en 2 december 1975 maakten ook de Europese regeringsleiders hun streven bekend om in of vlak na 1978 de eerste EP-verkiezingen te houden. Op 20 september 1976 werd deze ambitie door de Raad van Ministers vastgelegd in de Akte tot verkiezing van de vertegenwoordigers in het EP door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen. De Akte had de status van primair recht - iedere lidstaat moest ermee instemmen - en was gehecht aan het besluit van de Raad van Ministers. In 1992 werd de Verkiezingsakte geïncorporeerd in het Verdrag van Maastricht.<sup>357</sup>

In principe stonden Frankrijk en de nieuwe lidstaten - het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken - huiverig tegenover een dominant EP. Bovendien waren de lidstaten van mening dat alleen nationale parlementen konden bijdragen aan een effectieve democratie. Toch stemden de landen uiteindelijk in met de EP-verkiezingen. De gedachte dat de EP-verkiezingen de aandacht van de pers en de burgers konden afleiden van de steeds groter wordende economische en politieke problemen die als gevolg van de oliecrisis in de EG waren ontstaan, lijkt van doorslaggevend belang geweest voor de vier lidstaten.<sup>358</sup> Tot een uniform verkiezingssysteem besloten de Europese regeringsleiders overigens niet, omdat hierover geen consensus kon worden bereikt. Vooral het Verenigd Koninkrijk maakte bezwaar tegen een verkiezingsprocedure op basis van evenredige vertegenwoordiging.<sup>359</sup> De EP-verkiezingen vonden uiteindelijk pas tussen 7 en 10 juni 1979 plaats,

---

<sup>353</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 20-21.

<sup>354</sup> Barents, *Het verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, 201.

<sup>355</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 21.

<sup>356</sup> CARDOC, Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', 35.

<sup>357</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Werkdocument over de verkiezingen van het Europees Parlement, PE400.476v02-00 (17 januari 2008) 3.

<sup>358</sup> Herman, 'Direct elections: the historical background', 27.

<sup>359</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Werkdocument, PE400.476v02-00 (17 januari 2008) 3.

omdat enkele lidstaten nog niet eerder de relevante verkiezingswetten hadden aangenomen. Opvallend genoeg waren het Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken die wel al in 1978 klaar waren voor de EP-verkiezingen, terwijl de andere lidstaten nog met de voorbereidingen bezig waren.<sup>360</sup>

Toen de EP-verkiezingen eenmaal een feit waren, hoefde het EP zich nog maar op één andere zaak omtrent de verkiezingen te richten. Vanaf 1979 kreeg de ontwikkeling van een uniforme verkiezingsprocedure prioriteit. In 1982 verscheen het Seitlinger Rapport<sup>361</sup> waarin met name werd gepleit voor een eenvormige procedure op basis van evenredige vertegenwoordiging 'from lists in Multi-member constituencies.'<sup>362</sup> In 1960 was het EP immers al tot de conclusie gekomen dat dit kiesstelsel de wil van de burgers optimaal zou vertegenwoordigen. De Britten weigerden echter voortdurend afstand te doen van hun stelsel van eenvormige meerderheid met een verkiesbaar lid per kiesdistrict.<sup>363</sup> Bovendien konden de lidstaten het niet eens worden over de grootte van de kiesdistricten, het al dan niet toestaan van voorkeursstemmen en de minimale kiesdrempel.<sup>364</sup> Daarnaast bleef er ook in de jaren tachtig onenigheid bestaan over de met verkiezingen gepaard gaande zetelverdeling. Tot slot traden er in de jaren tachtig wederom enkele nieuwe lidstaten toe tot de EG – met een eigen kiessysteem - waardoor het nog complexer werd om tot een uniforme verkiezingsprocedure te komen.<sup>365</sup> De Europese regeringsleiders gaven daarom aan het debat over de eenvormige procedure door te willen schuiven naar de periode rondom de EP-verkiezingen van 1989.<sup>366</sup>

Vanwege het einde van de Koude Oorlog en de vereniging van Duitsland werden de Europese regeringsleiders eind jaren tachtig gedwongen om over institutionele hervormingen na te denken. Ook de zetelverdeling binnen het EP moest vanwege de Duitse eenwording worden herzien. Het EP maakte van deze situatie gebruik door aan de Europarlementariër Karel de Gucht opdracht te geven voorstellen te doen ten aanzien van de zetelverdeling en een wijziging van de verkiezingsprocedure. In 1991 en in 1992 verschenen hierop twee De Gucht Rapporten waarin onder meer werd aanbevolen tot het systeem van evenredige vertegenwoordiging zoals ook al in het Seitlinger Rapport van 1982 was voorgesteld.<sup>367</sup> Om tegemoet te komen aan het Verenigd Koninkrijk werd bepaald dat een lidstaat voor tweederde van de zetels een 'single-member constituency'<sup>368</sup> mocht aanhouden. In navolging van het Seitlinger Rapport uit 1960 concludeerde De Gucht dat een uniform

---

<sup>360</sup> CARDOC, Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', 38.

<sup>361</sup> In 1984 werd ook het Bocklet rapport uitgebracht die zich over dezelfde kwesties boog als Seitlinger, maar het Bocklet kreeg maar een nipte steun van EP-leden zelf, waardoor het niet naar de Raad werd gebracht (Corbett, Jacobs, Shackleton, *The European Parliament*, 15).

<sup>362</sup> David Millar, 'European election procedures', in: Juliet Lodge (ed.), *Direct election to the European Parliament 1984* (Basingstoke 1986) 36.

<sup>363</sup> Corbett, Jacobs en Shackleton, *The European Parliament*, 17.

<sup>364</sup> *Ibidem*, 18-20.

<sup>365</sup> *Ibidem*, 14.

<sup>366</sup> Millar, 'European election procedures', 37-38.

<sup>367</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Werkdocument, PE400.476v02-00 (17 januari 2008) 4.

<sup>368</sup> Corbett, Jacobs en Shackleton, *The European Parliament*, 15.



systeem niet een compleet identieke verkiezingsprocedure hoefde te betekenen maar eerder een harmonisatie van de belangrijkste elementen. Vanwege de aanhoudende verschillende visies tussen de lidstaten en met name de afwijkende Britse visie leidden de voorstellen van De Gucht tot niets.<sup>369</sup>

Pas met de Britse regeringsovername in 1997 bleek het Verenigd Koninkrijk enigszins bereid om toe te geven aan een wijziging van de verkiezingsprocedure. Wellicht dat dit eveneens te maken had met de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam waarin de eis voor een uniforme procedure werd afgezwakt.<sup>370</sup> Mede hierdoor voelde het EP zich gesterkt om op basis van het Anastassopoulos Rapport (1998) te pleiten voor een kiesstelsel waarin alle Europarlementariërs volgens een lijstensysteem van evenredige vertegenwoordiging gekozen zouden worden. De EP-voorstellen leidden dit maal tot een concreet resultaat. In 2002 kwam de Raad van Ministers tot het besluit om de bestaande verkiezingsprocedure enigszins te wijzigen ten behoeve van de uniformiteit.<sup>371</sup> Overigens werd in het Anastassopoulos Rapport eveneens voorgesteld om de Europarlementariërs via Europese kieslijsten te kiezen. Omdat dit idee echter zoveel tegenstand ontving, werd door het EP besloten dat het bij de Europese lijsten slechts om 10% van de zetels moest gaan en dat het plan pas in 2009 heroverwogen zou worden. De onenigheid over zetelverdeling werd naar de IGC's doorverwezen.<sup>372</sup> Tot op heden is er geen noemenswaardige verandering opgetreden ten aanzien van het Raadsbesluit van 2002.

### 3.2 Patijn Rapport

Schelto Patijn had als rapporteur van de parlementaire commissie van Politieke Zaken een duidelijke mening over de totstandkoming van de rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP. Volgens Patijn moesten de verkiezingen op korte termijn plaatsvinden, omdat ze de legitimiteit en representativiteit van het EP zouden versterken. Bovendien zouden de EP-verkiezingen van groot belang zijn voor de voortgang in het Europese eenwordingsproces.<sup>373</sup> De parlementaire commissie van Politieke Zaken besteedde een jaar aan het inhoudelijk en procedureel verfijnen van de visie van Patijn. De uitgangspunten van het uiteindelijke commissierapport vonden hun basis in het Dehousse Rapport uit de jaren zestig. Hoezeer Patijn tegen Dehousse had opgekeken bleek wel uit zijn woorden

---

<sup>369</sup> Ibidem, 15.

<sup>370</sup> Art. 190 lid 4, Verdrag van Amsterdam (1997), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 340 (10 november 1997).

<sup>371</sup> Munoz en Sangaletti, *The election of members of the European Parliament*, [http://www.ena.lu/election\\_members\\_european\\_parliament-2-31097](http://www.ena.lu/election_members_european_parliament-2-31097) (geraadpleegd 5 juli 2010).

<sup>372</sup> Corbett, Jacobs en Shackleton, *The European Parliament*, 16.

<sup>373</sup> CARDOC, S. Patijn, Verslag namens de politieke commissie namens de goedkeuring van een ontwerp-verdrag tot invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975) 5-11.

tijdens de parlementaire vergadering van 14 januari 1975, waarin Patijn sprak over Dehousse als ‘vader van de Europese verkiezingen’ en van zichzelf als ‘zoon van de Europese verkiezingen.’<sup>374</sup>

In navolging van het Dehousse Rapport werd in het Patijn Rapport onder meer gepleit voor een rechtstreeks gekozen EP dat voor de duur van vijf jaar zou worden aangesteld.<sup>375</sup> Bovendien vond ook Patijn het niet nodig om een verband te leggen tussen de EP-verkiezingen en de uitbreiding van bevoegdheden van het EP. Zeker niet sinds de budgettaire bevoegdheden van het EP al vanaf 1970 werden uitgebouwd.<sup>376</sup> Wat betreft de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure verwachtte Patijn - net zoals Dehousse - grote problemen. Met name over het te gebruiken kiesstelsel bestonden er tussen de lidstaten verschillende visies. De driedeling in kiesstelsels die al sinds de oprichting van de EG bestond, werd door de uitbreiding met nieuwe lidstaten alleen maar versterkt. Ierland en Denemarken voegden zich bij de lidstaten die een evenredig vertegenwoordigingsstelsel kende. Het Verenigd Koninkrijk plaatste zich naast Frankrijk met het meerderheidsstelsel. Duitsland bleef in dezen alleen met het gemiddelde kiesstelsel.<sup>377</sup>

Ter voorbereiding van zijn rapport, sprak Patijn met enkele vertegenwoordigers van de lidstaten over het vraagstuk van de uniforme verkiezingsprocedure. Tijdens deze gesprekken werd Patijn geadviseerd zich eerst met de totstandkoming van de EP-verkiezingen bezig te houden en pas in een later stadium met de invoering van een eenvormige procedure. Patijn kon zich in deze adviezen vinden. Tijdens de plenaire bespreking van zijn rapport in het EP, verklaarde Patijn dat het politieke belang van de EP-verkiezingen vooral zat in het plaatsvinden van de verkiezingen zelf en niet zozeer in de uniformiteit.<sup>378</sup> Om te voorkomen dat de EP-verkiezingen in zijn geheel niet meer zouden worden gehouden, stelde Patijn voor om de eerste verkiezingen via nationale procedures te laten verlopen. Het EP zou vervolgens uiterlijk voor 1980 met een voorstel voor een uniforme verkiezingsprocedure moeten komen. Wanneer de Raad van Ministers dit voorstel zou goedkeuren, kon vanaf dat moment de eenvormige procedure in de lidstaten worden geïmplementeerd.<sup>379</sup> De uniforme procedure moest overigens – net als in het Dehousse Rapport – worden opgevat als een procedure met gemeenschappelijke beginselen.<sup>380</sup>

Naast de bepalingen omtrent de uniforme verkiezingsprocedure, het mandaat van vijf jaar en het op zichzelf laten staan van de EP-verkiezingen en de uitbreiding van EP-bevoegdheden, werd in het Patijn Rapport voorgesteld om de verkiezingen uiterlijk op de eerste zondag van mei 1980 te

---

<sup>374</sup> Europees Parlement, ‘Handelingen van het Europese Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975’, in: Directoraat-Generaal voorlichting en parlementaire documentatie (red.), *Rechtstreekse Algemene Verkiezingen voor het Europees Parlement* (Luxemburg 1977) 67-167, aldaar 70.

<sup>375</sup> CARDOC, Patijn, Verslag, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975) 17.

<sup>376</sup> *Ibidem*, 44.

<sup>377</sup> *Ibidem*, 36.

<sup>378</sup> Europees Parlement, ‘Handelingen van het Europese Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975’, 71.

<sup>379</sup> CARDOC, Patijn, Verslag, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975) 22-23.

<sup>380</sup> *Ibidem*, 73.

laten plaatsvinden.<sup>381</sup> Iedere lidstaat moest in principe aan deze datum vasthouden, maar indien de nationale kieswetten dit niet toestonden dan werd een speling van drie dagen toegestaan.<sup>382</sup> In het Patijn Rapport werden eveneens voorstellen gedaan om het aantal zetels van het EP te verhogen en de zetelverdeling zodanig in te richten dat Duitsland het meeste aantal zetels kreeg, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, Italië en op de vierde plaats pas door Frankrijk. Volgens Patijn zou deze zetelverdeling de hoogst mogelijke evenredigheid tussen het aantal inwoners en het aantal afgevaardigden van een lidstaat waarborgen.<sup>383</sup>

Op 14 januari 1975 werden de voorstellen van Patijn plenair in het EP besproken. Tijdens deze vergadering kwam nog eens ter sprake dat een van de grootste obstakels ten aanzien van de EP-verkiezingen het ontwerpen van een uniforme verkiezingsprocedure was.<sup>384</sup> Voor het merendeel van de Europarlementariërs was het daarom voldoende om bij de eerste verkiezingen alleen gemeenschappelijke afspraken te maken over het tijdstip van de verkiezingen, de duur van het mandaat en het toezicht op het verloop van de verkiezingen.<sup>385</sup> Tevergeefs werd door twee Europarlementariërs gepoogd al direct bij de eerste verkiezingen een uniforme procedure in te stellen via evenredige vertegenwoordiging. Dit voorstel werd door de overige Europarlementariërs als onrealistisch gezien.<sup>386</sup> Het was voor sommige Europarlementariërs zelfs de vraag of het niet te ambitieus was om uiterlijk voor 1980 een ontwerp voor de uniforme verkiezingsprocedure klaar te hebben. Volgens enkele Europarlementariërs die in de jaren zestig betrokken waren geweest bij het opstellen van het Dehousse rapport, zou er immers nooit een goede oplossing gevonden kunnen worden die zowel bij de Engelsen met hun meerderheidsstelsel als bij de Duitsers met hun evenredigheidsstelsel tot tevredenheid zou leiden.<sup>387</sup> Uiteindelijk is het jaartal van 1980 om onduidelijke redenen toch blijven bestaan in de definitieve EP-resolutie.<sup>388</sup> Het streven om in 1980 de eerste verkiezingen te houden is – op voorstel van Patijn zelf – vervangen door het jaartal 1978.<sup>389</sup> De reden daarvan blijkt niet duidelijk uit de notulen, maar moet wellicht gezocht worden in de druk die het EP hiermee op de Raad van Ministers wilde uitoefenen.<sup>390</sup>

Een ander punt dat tijdens de plenaire vergadering ter sprake kwam was de zetelverdeling binnen het EP. Deze verdeling was volgens sommige Europarlementariërs buitengewoon oneerlijk. De zetelverdeling deed geen recht aan de wensen van de grote landen en voldeed veel meer aan de

---

<sup>381</sup> CARDOC, Patijn, Verslag, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975) 27.

<sup>382</sup> Ibidem, 24.

<sup>383</sup> Ibidem, 14-15.

<sup>384</sup> Europees Parlement, 'Handelingen van het Europese Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975', 73.

<sup>385</sup> CARDOC, Patijn, Verslag, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975) 49.

<sup>386</sup> Europees Parlement, 'Handelingen van het Europese Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975', 160-161.

<sup>387</sup> Ibidem, 116.

<sup>388</sup> Europees Parlement, Resolutie houdende goedkeuring van een ontwerp-verdrag tot invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement; Artikel 7, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 32 (11 februari 1975).

<sup>389</sup> Europees Parlement, 'Handelingen van het Europese Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975', 162.

<sup>390</sup> CARDOC, Patijn, Verslag, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975) 27.

verwachtingen van de kleine landen. De verdeling werd bovendien als onrealistisch gezien, omdat Frankrijk een aanzienlijk kleiner aantal zetels kreeg dan Italië.<sup>391</sup> In antwoord op deze kritiek gaf Patijn aan dat zijn zetelverdeling in ieder geval meer proportioneel was dan de verdeling die tot dan toe had bestaan.<sup>392</sup> Toch wierp de vertegenwoordiger van de parlementaire commissie van Juridische Zaken een tegenvoorstel op dat meer recht deed aan de vertegenwoordiging van de grote lidstaten. Het EP kon zich in dit nieuwe voorstel vinden en wijzigde de zetelverdeling naar het amendement van de juridische commissie.<sup>393</sup>

Na het aanbrengen van de verschillende wijzigingen, werd de ontwerpresolutie van Patijn goedgekeurd met honderden stemmen voor, twee stemmen tegen en zeventien onthoudingen. De definitieve resolutie werd direct naar de Raad van Ministers gestuurd.<sup>394</sup> In de Raad van Ministers concentreerden de besprekingen over de EP-resolutie zich rondom vier vraagstukken: de te hanteren verkiezingsprocedure, de samenstelling van het EP, het statuut van de Europarlementariërs en de bepalingen inzake de herziening en de uitvoeringsbepalingen van het toekomstige verdrag.<sup>395</sup> Over de vraag of de verkiezingen gekoppeld moesten worden aan een uitbreiding van EP-bevoegdheden waren de Europese regeringsleiders het al aan het begin van de jaren zeventig eens geworden. In 1971 hadden ze unaniem aangegeven dat er geen juridisch verband bestond tussen de EP-verkiezingen en een wijziging van bevoegdheden van het EP. De uitbreiding van bevoegdheden werd daarom niet gezien als een voorwaarde voor de EP-verkiezingen, hoewel de meeste delegaties hierin wel een politieke link zagen.<sup>396</sup>

Tijdens de gesprekken over de te hanteren verkiezingsprocedure, kwam direct de totstandkoming van een uniforme procedure ter sprake. De Europese regeringsleiders waren het echter zonder discussie met elkaar eens dat een eenvormige verkiezingsprocedure zodanige politieke en technische moeilijkheden met zich zou meebrengen, dat er op korte termijn geen consensus op dit punt kon worden bereikt.<sup>397</sup> De grootste moeilijkheid omtrent de uniforme procedure betrof de keuze voor een gemeenschappelijk kiesstelsel. Het was vooral het Verenigd Koninkrijk dat grote moeite had met een kiessysteem waarin werd uitgegaan van evenredige vertegenwoordiging en nationale kieslijsten. Het land wilde vasthouden aan zijn meerderheidssysteem en regionale kiesdistricten, omdat dit systeem een stabiele meerderheid in het parlement zou creëren en een

---

<sup>391</sup> Europees Parlement, 'Handelingen van het Europees Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975', 114-119.

<sup>392</sup> Ibidem, 143.

<sup>393</sup> Ibidem, 150-154.

<sup>394</sup> Europees Parlement, Notulen van de vergadering van dinsdag 14 januari 1975, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 32 (11 februari 1975) 12-15, aldaar 14.

<sup>395</sup> Historical Archives of the Council of the EU (Archives Centrales), Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota. Betreft: werkzaamheden van de Groep ad hoc die is belast met de behandeling van de vraagstukken in verband met de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, T/578 nl/75 (ASS) age/AH/mc (Brussel, 3 oktober 1975) 1.

<sup>396</sup> Archives Centrales, Europese Gemeenschappen De Raad, Nota. Betreft: overzicht van de voornaamste vragen die bij de behandeling van het probleem van de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen zijn gerezen, R/1525 n/71 (ASS 1097) JT/rp (1971) 5.

<sup>397</sup> Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota, T/578 nl/75 (ASS) age/AH/mc (Brussel, 3 oktober 1975) 2.

directe link kon leggen tussen de kiezer en de Europarlementariërs.<sup>398</sup> Alleen de Britse Liberalen waren voor het invoeren van een evenredige vertegenwoordiging. Het voert te ver om in te gaan op de precieze werking van de twee systemen, maar voor de Liberalen had het meerderheidssysteem tot gevolg dat de partij veel sympathisanten had maar weinig zetels. Een evenredige vertegenwoordiging zou de Liberalen op een veel eerlijkere manier vertegenwoordigen. Het was juist om deze reden dat de Conservatieven en de Socialisten in het Verenigd Koninkrijk met een grote meerderheid tegen de instelling van een kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging en landelijke kiesdistricten waren.<sup>399</sup> Frankrijk wilde daarentegen juist alleen maar een uniforme verkiezingsprocedure toestaan als deze gebaseerd zou zijn op een evenredige vertegenwoordiging en nationale lijsten. Ook Duitsland zou niet bereid zijn af te wijken van de evenredige vertegenwoordiging en wenste zowel nationale als regionale kiesdistricten.<sup>400</sup>

Omdat alleen al tussen deze drie grote lidstaten verschillende visies bestonden en er – vanwege de unanimiteitseis – met alle drie de visies rekening gehouden moest worden, zag de Raad van Ministers niet in hoe er op korte termijn overeenstemming op deze punten bereikt kon worden. Alle delegaties binnen de Raad van Ministers waren daarom van mening dat de EP-verkiezingen voorlopig via nationale bepalingen moesten plaatsvinden. Hiermee volgden de Europese regeringsleiders het voorstel van het EP, waarin immers stond dat pas na de eerste EP-verkiezingen een uniforme verkiezingsprocedure ontworpen hoefde te zijn. Het vraagstuk omtrent de eenvormige verkiezingsprocedure was daarmee al tijdens een van de eerste vergaderingen van de Raad van Ministers beslist.<sup>401</sup> Er werd overigens nog wel gediscussieerd over de vraag of er een exacte datum moest worden vastgesteld waarop het EP een ontwerp voor een uniforme verkiezingsprocedure klaar diende te hebben. Sommige delegaties in de Raad van Ministers zagen hierin een mogelijkheid om het belang van de uniformiteit uit te drukken, andere delegaties gaven aan dat een vastgestelde datum te veel verwachtingen zou kunnen scheppen.<sup>402</sup> In de notulen van de Raadsvergaderingen wordt niet aangegeven om welke delegaties het in deze discussie gaat. Er is uiteindelijk geen exacte datum vastgesteld en zelfs het ruimere jaartal van 1980 werd - op verzoek van het Verenigd Koninkrijk<sup>403</sup> - geschrapt.<sup>404</sup>

---

<sup>398</sup> David A. Brew, 'Options for a uniform voting system', in: Roland Bieber en Howard C. Yourow (ed.), *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections* (Florence 1981) 251-293, aldaar 275-276.

<sup>399</sup> Nicholas Toloudis, *Common procedures, common problems: moving toward uniform electoral procedures for EP elections* (z.p. 2001) 8-10.

<sup>400</sup> Christian H. Huber, 'Approaches to European elections', in: Roland Bieber en Howard C. Yourow (ed.), *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections* (Florence 1981) 83-181, aldaar 109-118.

<sup>401</sup> Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota, T/578 nl/75 (ASS) age/AH/mc (Brussel, 3 oktober 1975) 2.

<sup>402</sup> Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota. Betreft: werkzaamheden van de Groep ad hoc die is belast met de behandeling van de vraagstukken in verband met de verkiezing van de leden van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, R/2547/1 nl/75 (ASS 613 herz. 1) ir (Brussel, 28 oktober 1975) 20.

<sup>403</sup> Archives Centrales, Europese Gemeenschappen De Raad, Werkdocument. Betreft: verkiezing van de leden van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen – Vergadering van de Groep ad hoc op 8 januari 1976, T/17 nl/76 (ASS) ets/AL/ah (Brussel, 15 januari 1976) 7.

Hoewel de uniforme procedure voorlopig niet zou worden ingevoerd, was de Raad van Ministers wel van plan om tijdens de eerste EP-verkiezingen een klein aantal gemeenschappelijke beginselen aan te houden. Deze beginselen hadden betrekking op een verbod om tweemaal een stem uit te brengen, op een lijst van onverenigbare functies van Europarlementariërs en op de datum van de EP-verkiezingen.<sup>405</sup> Wat betreft de datum werd besloten de verkiezingen binnen vier opeenvolgende dagen te laten plaatsvinden.<sup>406</sup>

Een laatste discussie die voor dit onderzoek interessant is, betrof het debat in de Raad van Ministers over de zetelverdeling. Al begin jaren zeventig had Frankrijk aangegeven alleen akkoord te gaan met de EP-verkiezingen als de stemmen van alle kiezers even zwaar zouden wegen. Dit kon volgens Frankrijk alleen als er een wijziging van de zetelverdeling en een wijziging van het totale aantal Europarlementariërs tot stand zou worden gebracht.<sup>407</sup> Het EP had aan het standpunt van Frankrijk tegemoet proberen te komen door een zo hoog mogelijke evenredigheid voor te stellen als het ging om de zetelverdeling. Over het totaal aantal zetels dat door het EP was voorgesteld waren de meeste delegaties in de Raad van Ministers het eens. Ook over de verdeling van de zetels gaven meerdere delegaties aan dit systeem te kunnen aanvaarden. Andere delegaties wezen echter op het ontbreken van voldoende evenredigheid. In de notulen van de Raadsvergaderingen wordt niet gemeld om welke delegaties het gaat en wat hun argumenten waren.<sup>408</sup> Uiteindelijk werd besloten om het totale aantal zetels in het EP te verhogen en om Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Frankrijk evenveel zetels te geven.<sup>409</sup>

Op 8 oktober 1976 kwam de Raad van Ministers tot een definitief akkoord en nam het een besluit tot invoering van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen. Geheel in overeenstemming met de Europese Raad van 1 en 2 december 1975, werd in de Akte het streven opgeschreven om in mei of juni 1978 de eerste EP-verkiezingen te houden.<sup>410</sup> Op het moment dat de Akte werd aangenomen, was Nederland voorzitter van de EG. Tijdens een persconferentie verklaarde de Nederlandse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Laurens Jan Brinkhorst, dat de Europese regeringsleiders verheugd waren over het feit dat ze tot een beslissing waren gekomen. De EP-verkiezingen zouden bijdragen aan een nieuwe impuls van de Europese integratie. Bovendien zorgde de verkiezingen voor een stevige democratische basis van de EG, voor de legitimiteit en zichtbaarheid van het EP, voor een

---

<sup>404</sup> Raad, Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen; Artikel 7, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8 oktober 1976).

<sup>405</sup> Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota, T/578 nl/75 (ASS) age/AH/mc (Brussel, 3 oktober 1975) 2.

<sup>406</sup> Raad, Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen; Artikel 9, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8.10.76).

<sup>407</sup> Archives Centrales, Europese Gemeenschappen De Raad, Nota, R/1525 n/71 (ASS 1097) JT/rp (1971) 4.

<sup>408</sup> Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota, R/2547/1 nl/75 (ASS 613 herz. 1) ir (Brussel, 28 oktober 1975) 11-12.

<sup>409</sup> Raad, Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen; Artikel 2, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8.10.76).

<sup>410</sup> Raad, Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8 oktober 1976).

meer evenwichtige relatie met de Raad van Ministers en voor een inspirerende rol van Europa naar de buitenwereld toe.<sup>411</sup> In 1977 gaf de voorzitter van het EP, Emilio Colombo, aan het besluit van de Raad van Ministers te zien als een 'turning point in European history'.<sup>412</sup> Voortaan zou de besluitvorming binnen de EG meer in de handen van de burger liggen.<sup>413</sup> De vice-voorzitter van het EP, Cornelis Berkhouwer, zag in de EP-verkiezingen eindelijk een kans om de burgers ten volle te vertegenwoordigen en meer invloed op de Raad van Ministers te kunnen uitoefenen. Bovendien hadden de lidstaten meer recht van spreken als ze aan kandidaat-lidstaten voorschreven hoe hun democratische bestel eruit moest zien.<sup>414</sup>

Na de vaststelling van de Verkiezingsakte ging de aandacht van de lidstaten en het EP met name uit naar de maatregelen die genomen moesten worden om eind jaren zeventig de eerste EP-verkiezingen te laten plaatsvinden. Over een uniforme verkiezingsprocedure werd tijdelijk niet meer gesproken. Het streven van het EP om in 1980 een ontwerp voor een eenvormige procedure klaar te hebben, was in de Verkiezingsakte geschrapt. Dat de lidstaten wel van plan waren ooit tot een uniforme procedure te komen, blijkt uit enkele artikelen van de Verkiezingsakte waarin expliciet vermeld stond dat de bepalingen slechts zouden gelden totdat er een eenvormige verkiezingsprocedure in werking was getreden.<sup>415</sup> Maar omdat er geen einddatum voor deze inwerkingtreding was vastgesteld, kregen de lidstaten alle ruimte om pas met een uniforme procedure in te stemmen wanneer alle nationale belangen in de procedure gewaarborgd werden. Het gevolg hiervan was dat het meer dan vijftien jaar duurde voordat de lidstaten bereid waren om tot op zekere hoogte na te denken over regelingen ten behoeve van een eenvormige verkiezingsprocedure.

### 3.3 De Gucht Rapport

Vanaf het moment dat de eerste EP-verkiezingen in 1979 hadden plaatsgevonden, richtte het EP zich op de ontwikkeling van een uniforme verkiezingsprocedure. In de jaren tachtig verschenen hieromtrent twee rapporten van de parlementaire Commissie van Institutionele Zaken. De voorstellen uit deze rapporten leidden echter tot niets. Ook de twee De Gucht Rapporten uit de jaren negentig en de EP-resoluties die hieruit voortvloeiden hebben nauwelijks aandacht van de Raad van Ministers gekregen. Toch is het interessant om dieper in te gaan op de voorstellen uit de De Gucht

---

<sup>411</sup> Archive of European Union (AEI), Extracts from an address by Laurens Jan Brinkhorst, State Secretary for foreign Affairs of the Netherlands for the Congress of European Journalists, Nice 8 October 1976, <http://aei.pitt.edu/10858/01/110-Brinkhorst-10-08-76.pdf> (geraadpleegd 2 maart 2010).

<sup>412</sup> Emilio Colombo, *Second Jean Monnet Lecture by the president of the European Parliament Mr. Emilio Colombo. The decisions facing Europe* (Florence 1978) 24.

<sup>413</sup> Ibidem.

<sup>414</sup> AEI, Europe 1978. Speech to be delivered by Vice-President Berkhouwer, Rotterdam, 26 January 1978, <http://aei.pitt.edu/11260/> (geraadpleegd 2 maart 2010).

<sup>415</sup> Zie bijvoorbeeld: Artikel 7, Artikel 11 en Artikel 12 (Raad, Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8.10.76)).

Rapporten. Juist aan het begin van de jaren negentig ontwikkelden de lidstaten het idee van een Europees burgerschap. Tot aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht werden de burgers van de Europese lidstaten vooral gezien als onderdanen van de gemeenschappelijke markt. De burgers kregen slechts enkele economische rechten toebedeeld. Pas met het Verdrag van Maastricht werd er aan de burgers ook een politieke rol toegekend.<sup>416</sup> Via een geformaliseerd Europees burgerschap verkregen de burgers naast economische rechten voortaan ook politieke rechten. Onder deze politieke rechten kon de passieve en actieve deelname aan de EP-verkiezingen worden gerekend. In het kader hiervan werd in het Verdrag van Maastricht tevens impliciet aangespoord tot de spoedige totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure.<sup>417</sup> Met de introductie van het Europees burgerschap, beoogden de Europese regeringsleiders vooral een oplossing te vinden voor het democratisch deficit binnen de Europese Unie.<sup>418</sup> Vanwege deze ontwikkelingen is het opmerkelijk te noemen dat de voorstellen van De Gucht voor een eenvormige verkiezingsprocedure nauwelijks door de Raad van Ministers zijn besproken. In deze paragraaf zal worden bekeken wat de reden hiervoor is.

Op 29 januari 1990 werd Karel de Gucht aangesteld als rapporteur van de parlementaire commissie van Institutionele Zaken. De commissie moest zich buigen over het ontwerp van een uniforme verkiezingsprocedure.<sup>419</sup> Uit het parlementaire Vragenuurtje van 11 oktober 1989 was gebleken dat het EP hierin het voortouw moest nemen. De toenmalige voorzitter van de Raad van Ministers, Barno Crespo, gaf tijdens deze bijeenkomst immers aan dat - conform de verdragsrechtelijke afspraak - de Raad van Ministers niets aan de verkiezingsprocedure zou doen totdat het EP met een voorstel zou komen.<sup>420</sup> In het verlengde hiervan kunnen de bijeenkomsten van de Europese Raad worden genoemd, waarin tussen april 1990 (start onderhandelingen Verdrag van Maastricht) en december 1991 (einde onderhandelingen Verdrag van Maastricht) wel is gesproken over een uitbreiding van EP-bevoegdheden en verschillende rechten die aan het Europees burgerschap werden gekoppeld, maar niet over de ontwikkeling van een uniforme verkiezingsprocedure.<sup>421</sup> Dit is enigszins opmerkelijk te noemen omdat België in zijn Belgisch Memorandum expliciet had verwezen naar de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure als een van de oplossingen van het democratisch deficit.<sup>422</sup>

---

<sup>416</sup> Falkner en Nentwich, *European Union: democratic perspectives after 1996*, 67.

<sup>417</sup> Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, 81.

<sup>418</sup> European Council, Conclusions of the Rome European Council, 27/28 October 1990.

<sup>419</sup> CARDOC, K. de Gucht, Interimverslag van de Commissie van Institutionele Zaken over de uitgangspunten van het Europees Parlement in verband met het ontwerp voor een uniforme procedure voor de Europese verkiezingen, A3-0152/91, PE 140.107/def. (29 mei 1991) 3.

<sup>420</sup> Europees Parlement, Question No. 61 (11 October 1989), <http://ec.europa.eu/dorie/cardPrint.do?cardId=106187> (geraadpleegd 23 maart 2010).

<sup>421</sup> Voor de Conclusies van de Europese Raad zie:

<http://europa.eu/rapid/searchAction.do?sessionId=6lZBMQgpJF5FhSQgFQQKQpTSKLVvQnMxYgtNGKlvWL1rpJdrpcyjl-448069457> (geraadpleegd 14 februari 2010).

<sup>422</sup> Belgian Memorandum, 19 March 1990 (Laursen en Vanhoonacker, *The intergovernmental conference on Political Union*, 272).



Op 29 mei 1991 verscheen het eerste rapport van De Gucht. Hierin stonden de uitgangspunten van de commissie van Institutionele Zaken opgeschreven ten aanzien van het ontwerp voor een eenvormige verkiezingsprocedure. Het De Gucht Rapport bestond uit een ontwerpresolutie en een advies van de parlementaire commissie van Juridische Zaken. In dit advies werd aanbevolen een mogelijkheid te creëren om aan elke Europese burger die meer dan vijf jaar in een van de lidstaten woont een actief en passief kiesrecht te verlenen. Ten aanzien van het begrip uniformiteit hield de juridische commissie het standpunt aan dat eerder al in het Seitlinger Rapport en het Patijn Rapport was aangenomen. Een uniforme verkiezingsprocedure had niet de betekenis van exact dezelfde kiessystemen in iedere lidstaat, maar van enkele belangrijke gemeenschappelijke criteria. De commissie van Juridische Zaken raadde aan om de gemeenschappelijke beginselen gelijkmatig in te voeren zodat problemen met diverse lidstaten voorkomen zouden worden.<sup>423</sup>

De ontwerpresolutie van De Gucht volgde de aanbevelingen van de juridische commissie op. Ook De Gucht was van mening dat het begrip uniformiteit niet betekende dat de nationale verkiezingsprocedures volstrekt identiek aan moesten zijn. De procedures dienden slechts op hoofdpunten met elkaar overeenstemmen.<sup>424</sup> Bovendien moest de introductie van de gemeenschappelijke beginselen in etappes plaatsvinden, omdat dit de beste manier was om een Brits veto tegen een uniforme verkiezingsprocedure te voorkomen.<sup>425</sup> Het belang van de totstandkoming van een eenvormige procedure was volgens De Gucht duidelijk; het werd verdragsrechtelijk geëist, het politieke gezag en de democratische legitimiteit van het EP zou er door worden versterkt en het ontwerpen van een uniforme verkiezingsprocedure paste in de meer communautaire plannen van de Europese regeringsleiders om een Europese Unie, EMU en EPU te ontwikkelen.<sup>426</sup> Op een enkel punt week De Gucht af van de voorstellen van de commissie van Juridische Zaken. Zo wilde De Gucht het actieve en passieve kiesrecht al verlenen aan Europese burgers die ten minste één jaar in een van de lidstaten woonden.<sup>427</sup>

Een onderwerp dat binnen de commissie van Institutionele Zaken tot veel discussie had geleid betrof het minimum aantal zetels per lidstaat en de verdeling van enkele zetels op basis van Europese lijsten<sup>428</sup> en het evenredigheidsbeginsel.<sup>429</sup> Enkele commissieleden hadden het idee dat er in de Raad van Ministers grote bezwaren zouden worden gemaakt ten aanzien van de door De Gucht voorgestelde evenredige zetelverdeling en zijn indeling in kiesdistricten.<sup>430</sup> De socialistische Europarlementariërs gaven daarom te kennen liever een graduele houding te willen aannemen en

---

<sup>423</sup> CARDOC, K. de Gucht, Interimverslag van de Commissie van Institutionele Zaken, 9-10.

<sup>424</sup> Ibidem, 4-5.

<sup>425</sup> Toloudis, *Common procedures, common problems: moving toward uniform electoral procedures for EP elections*, 24-25.

<sup>426</sup> CARDOC, K. de Gucht, Interimverslag van de Commissie van Institutionele Zaken, 4-5.

<sup>427</sup> Ibidem, 4-6.

<sup>428</sup> European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 17 and 18 April 1990, SP(90) 1062 (20 April 1990).

<sup>429</sup> European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 4 and 5 February 1991, SP(91) 327 (5 February 1991).

<sup>430</sup> Parlement Europeen, Direction Générale de l'information et des relations publiques, *Le point de la session Strasbourg 7-11 octobre 1991: A quand une procédure électorale uniforme?*, PE 152.785/déf (11 octobre 1991) 13-15.

geen gedetailleerde voorstellen op deze gebieden te willen zien.<sup>431</sup> De discussies over dit punt liepen zelfs zo hoog op dat in december 1990 een aparte werkgroep werd aangesteld die binnen de commissie een gezamenlijke benadering moest realiseren.<sup>432</sup> Uiteindelijk bereikten de commissieleden op 28 mei 1991 een akkoord en werd de ontwerpresolutie van De Gucht aangenomen met elf stemmen voor, één stem tegen en één onthouding.<sup>433</sup> Ten aanzien van de evenredige vertegenwoordiging werd bepaald dat deze in principe in ieder land moest worden ingevoerd, maar indien dit in sommige lidstaten tot bezwaren leidde - zoals in het Verenigd Koninkrijk en Ierland – dan hoefde slechts een derde van de zetels evenredig verdeeld te worden.<sup>434</sup> De ontwerpresolutie van De Gucht werd op 10 oktober 1991 plenair besproken door het EP. Op enkele kleine wijzigingen na werden de voorstellen van De Gucht met honderdvijftig stemmen voor, zesentwintig stemmen tegen en achtendertig onthoudingen volledig goedgekeurd.<sup>435</sup>

In november 1992 volgde een tweede ontwerpresolutie van De Gucht. Deze resolutie ging vooral over de zetelverdeling, aangezien daarover nog onenigheid bestond tussen de Europarlementariërs.<sup>436</sup> Interessant is dat de Europese staatshoofden de onderhandelingen rondom het Verdrag van Maastricht bijna hadden afgerond en er daarom in de ontwerpresolutie van De Gucht werd verwezen naar conceptafspraken uit het nieuwe verdrag. Opmerkelijk genoeg kwam er echter geen verwijzing naar het Europees burgerschap in de ontwerpresolutie voor. Dit is opvallend omdat het Europees burgerschap in de eerste ontwerpresolutie van De Gucht (1991) wel impliciet werd aangehaald. Het is niet duidelijk wat de reden voor dit verschil is.<sup>437</sup>

De uitgangspunten van de tweede ontwerpresolutie waren in hoofdlijnen hetzelfde als die van de eerste ontwerpresolutie. Het plan om de evenredige vertegenwoordiging in te voeren bleef gehandhaafd. Om bezwaren van diverse lidstaten tegen de indeling in kiesdistricten te voorkomen, werd aan de nieuwe ontwerpresolutie toegevoegd dat de verkiezingen via lijsten moesten plaatsvinden die voor het gehele gebied van een lidstaat of voor regio's of kiesdistricten met meerdere kandidaten zouden worden opgesteld. De minimale kiesdrempel werd op 5% gebracht.<sup>438</sup> De tweede ontwerpresolutie van De Gucht werd in maart 1993 door het EP goedgekeurd behoudens enkele kleine wijzigingen. Zo werd de minimale kiesdrempel tussen de 3%-5% gelegd, omdat het EP

---

<sup>431</sup> European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 27 and 28 May 1991, SP(91) 1402 (29 May 1991).

<sup>432</sup> European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 17 and 18 December 1990, SP(90) 3385 (20 December 1990).

<sup>433</sup> Parlement Europeen, Direction Générale de l'information et des relations publiques, *Info Memo 90 Conference de presse* (28 May 1991) 2.

<sup>434</sup> Toloudis, *Common procedures, common problems: moving toward uniform electoral procedures for EP elections*, 24-25.

<sup>435</sup> Europees Parlement, Notulen van de vergadering van donderdag 10 oktober 1991, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen C* 280 (28 oktober 1991) 123-124.

<sup>436</sup> Zie bijvoorbeeld: Parlement Europeen Commission Institutionelle, *Compte rendu sommaire* 26 et 27 février 1992 (le 28 février 1992), European Parliament Committee on institutional affairs, Summary record 27 and 28 February 1992, SP(92) 553 (27 February 1992), Parlement Europeen Commission Institutionelle, *Compte rendu sommaire* 22 et 23 avril 1992 (le 23 avril 1992), Parlement Europeen Commission Institutionelle, *Compte rendu sommaire* 23 et 24 septembre 1992, SP(92) 2632 (le 25 septembre 1992).

<sup>437</sup> CARDOC, K. de Gucht, Verslag van de commissie van institutionele zaken A3-0381/92, PE 200.797/def. (26 november 1992) 4.

<sup>438</sup> *Ibidem*, 4-5.

wist dat Frankrijk moeite had met de 5%-regeling. Daarnaast werd nog in de resolutie opgenomen dat het EP een ernstig beroep deed op de Raad van Ministers om voor de verkiezingen van juni 1994 een uniforme verkiezingsprocedure te garanderen.<sup>439</sup>

De door het EP gestelde termijn werd echter niet gehaald. De Raad van Ministers had de EP-resolutie zelfs niet eens besproken toen de verkiezingen van het EP in 1994 plaatsvonden. Op 14 december 1994 vroeg het EP daarom om een verklaring aan de voorzitter van de Raad van Ministers, de heer Von Ploetz. Von Ploetz gaf aan dat de Raad van Ministers zich bewust was van het feit dat er nog geen uniforme verkiezingsprocedure tot stand was gekomen. Maar de EP-resolutie van 1993 bevatte volgens Von Ploetz zoveel algemene principes, dat deze eerst specifiek gemaakt moesten worden alvorens de Raad van Ministers er unaniem mee kon instemmen. Bovendien zou het überhaupt lastig zijn om op dit punt tot overeenstemming te komen met de Europese regeringsleiders, aangezien er grote verschillen in de nationale verkiezingsprocedures van de lidstaten bestonden. Von Ploetz beloofde het onderwerp op 19 december met de Raad van Ministers te bespreken, maar gaf direct aan dat op die dag verder geen enkele beslissing zou worden genomen. Het was volgens Von Ploetz zaak om de kwestie zo snel mogelijk op te lossen, maar hij kon niet garanderen dat dit nog voor de volgende EP-verkiezingen van 1998 zou gebeuren.<sup>440</sup>

Precies zoals Von Ploetz had voorspeld werden er op de korte termijn geen beslissingen door de Raad van Ministers genomen over de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure. Uit de notulen van de Raad van Ministers blijkt zelfs dat de kwestie nauwelijks is besproken tijdens de vergadering op 19 december 1994.<sup>441</sup> Op 17 januari 1995 vroeg het EP daarom nogmaals naar de stand van zaken in de Raad van Ministers. Dit maal was de Fransman, Alain Lamassoure, de voorzitter van de Raad van Ministers. Lamassoure antwoordde door te verwijzen naar de verdragsbepaling waarin stond dat het EP voorstellen moest doen voor een uniforme verkiezingsprocedure. Hij benadrukte weliswaar dat het aan de Raad van Ministers was om hiermee unaniem in te stemmen en gerichte maatregelen te nemen ten behoeve van de implementatie van de eenvormige procedure, maar hij voegde daaraan toe dat de Raad van Ministers nergens mee akkoord kon gaan zolang de EP-resolutie te algemeen bleef en te weinig concrete bepalingen bevatte. Het was op die manier immers onmogelijk voor de Raad van Ministers om tot gerichte maatregelen te komen. Lamassoure verwachtte daarom een meer specifiek document van het EP alvorens hij de kwestie in de Raad van Ministers zou bespreken.<sup>442</sup> Door te stellen dat het EP-voorstel niet aan de verdragsrechtelijke voorwaarden voldeed, voorkwam Lamassoure dat de Raad van Ministers bij het

---

<sup>439</sup> Europees Parlement, Resolutie over het ontwerp voor een uniforme procedure voor de verkiezingen van het Europees Parlement (10 maart 1993), *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 115 (26 maart 1993).

<sup>440</sup> CARDOC, Debates of the European Parliament, Question No 1 (12 December 1994) 161-162.

<sup>441</sup> Raad, Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie, Europese Unie De Raad, Ontwerpnnotulen van de 1820e zitting van de Raad (Algemene Zaken) gehouden te Brussel op maandag 19 en dinsdag 20 december 1994, 11982/94, PV/CONS 92 (28 april 1995).

<sup>442</sup> CARDOC, Debates of the European Parliament, Question No 7 (17 January 1995) 72-73.

Europese Hof van Justitie kon worden aangeklaagd wegens nalatigheid.<sup>443</sup> Overigens voegde Lamassoure nog wel aan zijn reactie toe dat het onderwerp van de uniforme verkiezingsprocedure op dat moment geen prioriteit kreeg. De voorzitter van de Raad van Ministers gaf aan dat hij verwachtte het vraagstuk pas na de IGC van 1996 verder te bespreken.<sup>444</sup>

Lamassoure kreeg gelijk; de EP-resolutie werd niet meer door de Raad van Ministers besproken en tot na de IGC van 1996 werd er geen enkele stap voorwaarts gezet op het gebied van de uniforme verkiezingsprocedure. De Europese Raad gaf in 1995 aan dat er op korte termijn een oplossing voor het verkiezingsvraagstuk moest komen, maar de Raad van Ministers gaf hieraan geen gehoor.<sup>445</sup> Ook het EP zelf deed voorlopig geen nieuwe voorstellen ten aanzien van een eenvormige verkiezingsprocedure. Het zou nog tot 1998 duren voordat hierin verandering kwam. In juni van dat jaar verscheen een nieuw EP-rapport van de hand van de Europarlementariër, Georgios Anastassopoulos, en enkele maanden later werden de EP-voorstellen met enige regelmaat in de Raad van Ministers besproken. Pas in 2002 kwam de Raad van Ministers vervolgens tot een besluit om de Verkiezingsakte van 1976 enigszins te wijzigen ten behoeve van de uniformiteit. Dit besluit was het eerste wijzigingsbesluit sinds de rechtstreekse algemene verkiezingen van het EP in 1979.

### **3.4 Anastassopoulos Rapport**

In aanloop naar de IGC van 1996 die moest leiden tot het Verdrag van Amsterdam, gaf de Europese Raad in december 1995 aan dat er binnen niet al te lange tijd een eenvormige verkiezingsprocedure moest worden vastgesteld. Dit was immers niet alleen verdragsrechtelijke vastgelegd; een eenvormige procedure zou bovendien de democratie meer dienen.<sup>446</sup> Een uniforme procedure zou er voor zorgen dat de stem van de kiezers onder dezelfde voorwaarden zouden meewegen. Daarnaast zou een eenvormige procedure de legitimiteit van het EP versterken en de Europarlementariërs meer verantwoordelijkheden ten opzichte van hun kiezers geven. De totstandkoming van de uniforme verkiezingsprocedure werd daarom op de IGC-agenda gezet. De Europese Raad was niet bevoegd om de eenvormige procedure te ontwerpen en goed te keuren – dit was verdragsrechtelijk de taak van het EP en de Raad van Ministers – maar de Europese Raad kon het onderwerp wel in zijn algemeenheid bespreken.<sup>447</sup>

Naar aanleiding van de IGC van 1996 besloot de Europese Raad om de verdragstekst die het EP toestond voorstellen te doen voor een uniforme verkiezingsprocedure aan te passen. Voortaan was het niet meer nodig tot een werkelijke eenvormige procedure te komen die voor elke lidstaat

---

<sup>443</sup> CARDOC, Anastassopoulos, Verslag, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998) 14.

<sup>444</sup> CARDOC, Debates of the European Parliament, Question No 7 (17 January 1995) 72-73.

<sup>445</sup> European Council, Madrid European Council: presidency conclusions, 15 and 16 December 1995.

<sup>446</sup> Ibidem.

<sup>447</sup> Falkner en Nentwich, *European Union: democratic perspectives after 1996*, 71-72.

zou gelden, maar volstonden ook enkele gemeenschappelijke beginselen.<sup>448</sup> De voornaamste reden voor deze verdragswijziging was dat de nieuwe bepaling volgens de Europese regeringsleiders realistischer en pragmatischer was gezien de grote verschillen in kiessystemen en voorkeuren voor een bepaalde verkiezingsprocedure van de lidstaten. Met de nieuwe verdragstekst was het aannemelijker dat er spoedig EP-voorstellen aangenomen konden worden ten behoeve van de eenvormigheid van de verschillende verkiezingsprocedures.<sup>449</sup>

Het EP kon zich vinden in het voornemen van de Europese Raad om de oorspronkelijke bepaling ten aanzien van de verkiezingsprocedure in het Verdrag van Amsterdam te wijzigen. De Europese Raad volgde hiermee immers de koers die het EP eerder al had ingesteld toen het in zijn rapporten voorstelde eerst tot gemeenschappelijke beginselen te komen alvorens er een werkelijke uniforme verkiezingsprocedure kon worden opgesteld. Omdat het EP verwachtte dat de lidstaten door deze wijziging eerder tot overeenstemming konden komen, stelde de parlementaire commissie van Institutionele Zaken voor om een rapporteur te benoemen die een nieuw rapport en een nieuw voorstel zou maken ten aanzien van de eenvormige verkiezingsprocedure.<sup>450</sup> Op 30 september 1997 was het de Europarlementariër, Georgios Anastassopoulos, die officieel werd aangesteld om te bekijken of en welke gemeenschappelijke beginselen een betere basis voor uniformiteit zouden vormen dan een eenvormige verkiezingsprocedure in alle lidstaten.<sup>451</sup>

Ter voorbereiding van zijn rapport, ontwikkelde Anastassopoulos enkele werkdocumenten waarin zijn belangrijkste plannen ten aanzien van de verkiezingsprocedure stonden vermeld. De werkdocumenten werden in de commissie van Institutionele Zaken regelmatig ter sprake gebracht. Als het aan Anastassopoulos lag zouden de gemeenschappelijke principes niet alleen betrekking moeten hebben op de regelingen omtrent stemgerechtigden, stemleeftijd en gelijkheid tussen de kiezers ongeacht geslacht en nationaliteit, maar ook op het gebruik van een kiessysteem dat gebaseerd was op evenredige vertegenwoordiging. Bovendien was Anastassopoulos van mening dat het instellen van uniforme regionale kiesdistricten en voorkeursstemmen noodzakelijk was om de kiezers beter te kunnen vertegenwoordigen in het EP.<sup>452</sup> Bovendien stelde Anastassopoulos voor om een deel van de zetels via transnationale lijsten te verdelen.<sup>453</sup> De transnationale lijsten zouden bijdragen aan een Europees politiek bewustzijn, echte Europese politieke partijen, een Europese dimensie aan de EP-verkiezingen, maar vooral ook aan een eerlijkere vertegenwoordiging van de kiezers in het EP. Het idee van Europese kieslijsten werd met Anastassopoulos voor het eerst

---

<sup>448</sup> Art. 190 lid 4, Verdrag van Amsterdam (1997), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 340 (10 november 1997).

<sup>449</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Werkdocument over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE441.236v01-00 (19 mei 2010) 6.

<sup>450</sup> European Parliament Institutional Affairs, Summary record Brussels 3-4 September 1997, SP(97) 3235 (9 September 1997).

<sup>451</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Werkdocument, PE441.236v01-00 (19 mei 2010) 6.

<sup>452</sup> European Parliament Institutional Affairs Committee, Summary record Brussels 3-4 November 1997, SP(97) 4115 (5 November 1997).

<sup>453</sup> European Parliament Institutional Affairs Committee, Summary record Brussels 21-22 April 1998, SP(1998) 1629 (4 May 1998).

geïntroduceerd.<sup>454</sup> Andere plannen van Anastassopoulos betroffen het verbod op het dubbele mandaat van de Europarlementariërs en het vervroegen van de verkiezingen naar de maand mei in plaats van juni. Bovendien wilde Anastassopoulos dat de verkiezingen op één dag – en maximaal twee dagen – zouden plaatsvinden.<sup>455</sup>

In de commissie van Institutionele zaken heerste nogal wat tegenstand tegen de voorstellen van Anastassopoulos. Er werd gevreesd dat regionale kiesdistricten serieuze politieke problemen in de lidstaten teweeg zouden brengen. Bovendien zouden de effecten van een evenredige vertegenwoordiging wellicht beperkt worden als er te veel regionale kiesdistricten werden ingesteld, omdat er dan geen rekening meer kon worden gehouden met het verschil in grote en kleine lidstaten.<sup>456</sup> Ook over de transnationale kieslijsten waren de leden verdeeld, terwijl de voorstellen van Anastassopoulos ten aanzien van de verkiezingsdatum en de duur van de verkiezingen zonder veel discussie direct werden goedgekeurd.<sup>457</sup>

Na ruim een half jaar van beraadslagingen in de commissie van Institutionele Zaken, stuurde Anastassopoulos zijn definitieve rapport begin juni naar het EP. Er waren in het rapport een aantal zaken veranderd ten aanzien van de eerdere voorstellen van Anastassopoulos. De belangrijkste verandering had betrekking op het uiteindelijke voorstel om toch geen uniforme regionale kiesdistricten in te stellen - sinds januari 1998 werd er in het EP in dit kader over territoriale kiesdistricten gesproken.<sup>458</sup> Alleen de lidstaten die meer dan twintig miljoen inwoners telde, werden verplicht gebruik te maken van territoriale lijsten. Bovendien werd benadrukt dat de lidstaten met de territoriale kiesdistricten geen afbreuk mochten doen aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Andere wijzigingen betroffen het voorstel om het gebruik van voorkeursstemmen facultatief te laten en slechts tien procent van de zetels via transnationale kieslijsten te verdelen vanaf 2009.<sup>459</sup> In het rapport werd vastgehouden aan het voorstel om de Europarlementariërs te kiezen op grond van evenredige vertegenwoordiging, aan de afschaffing van het dubbele mandaat en aan de regelingen omtrent de verkiezingsdatum en de duur van verkiezingen.<sup>460</sup>

Zonder veel elementaire discussies en amendementen, nam het EP op 15 juli 1998 de voorstellen en de ontwerp-resolutie van Anastassopoulos aan met driehonderdvijfenvijftig stemmen voor, honderdzesenveertig stemmen tegen en negenendertig onthoudingen. De enige noemenswaardige toevoeging aan de definitieve EP-resolutie was de vermelding dat de gemeenschappelijke beginselen waartoe de lidstaten overeen zouden komen eerst op nationaal

---

<sup>454</sup> CARDOC, Anastassopoulos, Verslag, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998) 21-22.

<sup>455</sup> European Parliament, Summary record, SP(1998) 1629 (4 May 1998).

<sup>456</sup> European Parliament, Summary record, SP(97) 4115 (5 November 1997).

<sup>457</sup> European Parliament, Summary record, SP(1998) 1629 (4 May 1998).

<sup>458</sup> Europese Commissie, Note de dossier, CM D(98) (le 29 janvier 1998).

<sup>459</sup> CARDOC, Anastassopoulos, Verslag, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998) 5-8.

<sup>460</sup> Ibidem.

niveau moesten worden toegepast en dat het aantal Europarlementariërs per lidstaat moest neerkomen op een eerlijke vertegenwoordiging van de Europese bevolking.<sup>461</sup>

Kort na de goedkeuring van de ontwerp-resolutie van Anastassopoulos, stuurde het EP de resolutie naar de Raad van Ministers. Het EP was zich ervan bewust dat de lidstaten dit keer een positievere houding ten aanzien van een wijziging van de verkiezingsprocedure hadden dan voorheen. Volgens Anastassopoulos bleek er een ruime consensus onder de lidstaten te bestaan om tot gemeenschappelijke beginselen te komen.<sup>462</sup> Zo had Duitsland al in aanloop naar de IGC van 1996 voorgesteld om de EP-resolutie van 1993 alsnog volledig goed te keuren. Daarnaast maakte Frankrijk in 1998 bekend het nationale kiesstelsel te willen vervangen door territoriale kiesdistricten.<sup>463</sup>

Wellicht de belangrijkste verandering kwam van het Verenigd Koninkrijk. In 1997 had de Britse regering onder John Major plaats gemaakt voor de meer Europegezinde regering van Tony Blair. De nieuwe regering besloot zelfs kort na haar aantreden tot een wijziging van de Britse EP-verkiezingsprocedure ten behoeve van de evenredige vertegenwoordiging.<sup>464</sup> Volgens Tony Blair was een kiessysteem op basis van een gesloten lijststelsel en een regionale evenredige vertegenwoordiging veel minder complex en versnipperd dan het meerderheidsstelsel dat het Verenigd Koninkrijk traditiegetrouw kende.<sup>465</sup> Bovendien stond Blair enigszins onder internationale druk, omdat Duitsland al in 1994 het Verenigd Koninkrijk uitmaakte voor obstakel ten aanzien van de Europese democratie en legitimiteit van het EP vanwege haar continue weigering om het verkiezingssysteem te hervormen.<sup>466</sup> Samen met de Liberalen begon Blair een alliantie om via een wetswijziging de totstandkoming van een gesloten lijststelsel met evenredige vertegenwoordiging te bewerkstelligen. De samenwerking had succes, want in 1998 werd het wetsvoorstel van de Liberalen en de Socialisten aangenomen. Het nieuwe kiesstelsel werd vervolgens direct toegepast tijdens de EP-verkiezingen in 1999.<sup>467</sup>

Gezien deze ontwikkelingen kan worden opgemerkt dat er rond 1998 een zekere flexibiliteit zichtbaar was in de houding van de lidstaten. In tegenstelling tot de EP-resoluties van begin jaren negentig, werd de resolutie die het EP naar aanleiding van het Anastassopoulos Rapport had goedgekeurd vrijwel direct in de Raad van Ministers besproken. De vergaderingen in de Raad van Ministers concentreerden zich op de EP-voorstellen die betrekking hadden op de evenredige vertegenwoordiging, de territoriale kiesdistricten voor lidstaten met meer dan twintig miljoen

---

<sup>461</sup> Europees Parlement, Resolutie over de opstelling van een ontwerp voor een verkiezingsprocedure houdende gemeenschappelijke beginselen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 292 (21 september 1998).

<sup>462</sup> CARDOC, Anastassopoulos, Verslag, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998) 5.

<sup>463</sup> *Ibidem*, 19.

<sup>464</sup> *Ibidem*, 15-16.

<sup>465</sup> European Commission, Report from London; New voting system for Euro elections under threat, Political Flash Report Nr. 3000 (19 November 1998).

<sup>466</sup> Toloudis, *Common procedures, common problems: moving toward uniform electoral procedures for EP elections*, 26-27.

<sup>467</sup> *Ibidem*, 26-28.

inwoners en de afschaffing van het dubbelmandaat. Daarnaast was de Raad van Ministers van plan om het instellen van transnationale kieslijsten nader te onderzoeken.<sup>468</sup>

In eerste instantie stonden de delegaties in de Raad van Ministers afwachtend tegenover de totstandkoming van een kiesstelsel op basis van de evenredige vertegenwoordiging. Het Verenigd Koninkrijk had tijdens de eerste bijeenkomsten nog geen wetwijziging doorgevoerd ten aanzien van de Britse EP-verkiezingsprocedure. Bovendien maakten het Verenigd Koninkrijk en Ierland gebruik van een kiesstelsel waarin één overdraagbare stem werd toegestaan, terwijl dit niet strookte met een evenredige vertegenwoordiging. De delegaties waren echter van mening dat het bestaan van één overdraagbare stem nog wel verenigbaar kon zijn met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Daarnaast waren de delegaties op de hoogte van de intentie van Blair om het Britse EP-verkiezingssysteem te wijzigen, waardoor de Europese regeringsleiders over het algemeen steeds positiever stonden tegenover de invoer van een evenredigheidsstelsel.<sup>469</sup> Toen de wetwijziging in het Verenigd Koninkrijk eenmaal een feit was, werden de lidstaten het gemakkelijk eens over het voorstel van het EP.<sup>470</sup>

Ten aanzien van de territoriale kiesdistricten maakten vooral grote landen als Duitsland, Frankrijk en Spanje bezwaar. Zij zouden volgens het EP-voorstel immers verplicht worden om territoriale kiesdistricten in te stellen. De drie lidstaten wilden echter zelf bepalen of en welke kiesdistricten ze zouden invoeren.<sup>471</sup> Ierland en het Verenigd Koninkrijk waren het oneens met het voorstel om het dubbele mandaat te verbieden omdat dit – om redenen waarop verder niet wordt ingegaan - de verkiezingen van de eigen nationale parlementsleden in de weg zou staan.<sup>472</sup> Denemarken was in beginsel eveneens tegen een verbod op het dubbelmandaat – de kwestie moest volgens het land op nationaal niveau geregeld worden - maar haalde het punt in een later stadium niet meer aan.<sup>473</sup> Op het EP-voorstel om vanaf 2009 deels gebruik te maken van transnationale kieslijsten, werd tijdens de bijeenkomsten van de Europese regeringsleiders nauwelijks meer ingegaan. Al tijdens een van de eerste vergaderingen gaf een meerderheid van de delegaties aan dat het voorstel op dat moment juridisch onmogelijk was. De notulen van de Raadsvergaderingen geven niet duidelijk aan wat de reden hiervoor was.<sup>474</sup>

Hoewel het nog tot 2002 duurde voordat de lidstaten een definitieve overeenstemming over de discussiepunten bereikte, moet geconstateerd worden dat er een algemene tendens heerste om tot een wijzigingsbesluit te komen. Naar aanleiding van de gemaakte bezwaren werden enkele

---

<sup>468</sup> Union Européenne Le Conseil, Rapport Principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen, 13697/98, PE 85 (le 2 décembre 1998).

<sup>469</sup> Ibidem.

<sup>470</sup> Council of the European Union, Note Common principles for the election of members of the European Parliament, 13037/99, PE 85 (17 November 1999).

<sup>471</sup> Union Européenne Le Conseil, Rapport, 13697/98, PE 85 (le 2 décembre 1998).

<sup>472</sup> Council of the European Union, Note, 13037/99, PE 85 (17 November 1999).

<sup>473</sup> Zie bijvoorbeeld: Council of the European Union, Note, 13037/99, PE 85 (17 November 1999).

<sup>474</sup> Union Européenne Le Conseil, Rapport, 13697/98, PE 85 (le 2 décembre 1998).



voorstellen van het EP aangepast, maar over het algemeen konden de lidstaten zich vinden in veel van de belangrijkste plannen van het EP. Halverwege het jaar 2002 liet de Raad van Ministers daarom een besluit uitgaan waarin de procedure rondom de verkiezingen van het EP werd gewijzigd. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd in alle lidstaten toegepast volgens een lijstenstelsel of een stelsel van één overdraagbare stem. Het gebruik van voorkeursstemmen werd mogelijk gemaakt maar niet verplicht gesteld. Er werd een stapsgewijs verbod op het dubbele mandaat ingesteld, behalve voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De lidstaten mochten zelf beslissen of ze (territoriale) kiesdistricten in zouden stellen of een ander kiesstel kozen – ook de lidstaten die meer dan twintig miljoen inwoners hadden.<sup>475</sup> Hoewel de delegaties in de Raad van Ministers in beginsel overeenstemming leken te hebben bereikt over het vervroegen van de verkiezingsdatum naar de maand mei,<sup>476</sup> leidde dit om onduidelijke redenen uiteindelijk toch nog tot tegenstand van België, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.<sup>477</sup> De datum van de verkiezingen bleef daarom ongewijzigd. Wel werd besloten om uiterlijk een jaar voor de EP-verkiezingen een eventuele andere verkiezingsperiode voor te stellen. Het voorstel van het EP voor de transnationale kieslijsten is in zijn geheel niet overgenomen door de Raad van Ministers. De overige voorstellen van het EP werden daarentegen zonder elementaire wijzigingen aangenomen.<sup>478</sup>

Het besluit van de Raad van Ministers was de eerste maatregel ten behoeve van een eenvormige verkiezingsprocedure sinds de verdragsrechtelijke vastlegging ervan in de Verdragen van Rome. De maatregel gold slechts als een stap in de richting van uniformiteit, want van een werkelijke eenvormigheid in de verkiezingsprocedure was nog steeds geen sprake. Zo bleef het gebruik van voorkeursstemmen en territoriale kiesdistricten optioneel en werd er bij de evenredige vertegenwoordiging toegestaan te kiezen tussen een lijstensysteem of een overdraagbare stem. Daarnaast was er nog steeds geen vaste minimale kiesdrempel vastgesteld en bepaalde artikel 7 van het Raadsbesluit dat '[b]ehoudens de bepalingen van deze akte gelden voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen'.<sup>479</sup> In 2004 vond er een rectificatie van het Raadsbesluit plaats, maar deze wijziging had geen betrekking op de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure.<sup>480</sup> Het was zowel van het EP als van de Raad van Ministers ook uitdrukkelijk

---

<sup>475</sup> Raad, Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 283 (21 oktober 2002).

<sup>476</sup> Zie: Union Européenne Le Conseil, Rapport, 13697/98, PE 85 (1e 2 décembre 1998) en Council of the European Union, Note, 13037/99, PE 85 (17 November 1999).

<sup>477</sup> Union Européenne Le Conseil, Note Principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen, 13543/1/99, PE 91 (1e 2 décembre 1999).

<sup>478</sup> Raad, Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 283 (21 oktober 2002).

<sup>479</sup> Raad, Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002; Artikel 7, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 283 (21 oktober 2002).

<sup>480</sup> Raad, Rectificatie van Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni 2002 en 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 64 (2 maart 2004).

niet de bedoeling geweest om tot een werkelijk uniform systeem te komen. Blijkbaar bestond er nog te veel terughoudendheid om de eigen nationale tradities los te laten. Het is de vraag wanneer er wel een identieke eenvormige verkiezingsprocedure in alle lidstaten zal gelden. Het Verdrag van Amsterdam heeft de eis hiervoor afgezwakt en de recente uitbreiding van de Europese Unie naar zeventwintig lidstaten zal het nog moeilijker maken om tot overeenstemming op dit punt te komen.

### **3.5 Conclusie**

Toen in de jaren vijftig verdragsrechtelijk werd bepaald dat het EP via rechtstreekse algemene verkiezingen gekozen moest worden op basis van een uniforme verkiezingsprocedure, spande het EP zich direct in om deze bepaling in de praktijk te verwezenlijken. Volgens het EP was de invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen wenselijk omdat ze de legitimiteit en representativiteit van het EP zouden versterken en de Europese integratie konden bevorderen. Daarnaast zouden de EP-verkiezingen leiden tot een evenwichtiger relatie met de Raad van Ministers. De uniforme verkiezingsprocedure was noodzakelijk om het vertegenwoordigende karakter van het EP uit te bouwen. Bovendien was het streven naar een eenvormige procedure in de verdragen opgetekend, waardoor er enige verdragsrechtelijke druk op de totstandkoming ervan werd uitgeoefend.

De geschiedenis van EP-verkiezingen en het streven om te komen tot een uniforme verkiezingsprocedure is onder te verdelen in vijf perioden. Van 1952 tot 1974 deed het EP diverse pogingen om tot rechtstreekse algemene verkiezingen te komen. Hoewel ook de eenvormige verkiezingsprocedure in die periode werd aangehaald, kreeg de totstandkoming van de EP-verkiezingen zelf prioriteit. Al in 1954 verscheen het Teitgen Rapport en in 1960 werd het Dehousse Rapport opgesteld. De voorstellen uit het Teitgen Rapport leidden tot niets. De plannen van het EP hadden vooral betrekking op de uitbreiding van EP-bevoegdheden en de Europese regeringsleiders hadden meer aandacht voor onderwerpen als de interne markt en de Europese Atoom Gemeenschap. Bovendien vreesde de Europese top voor rivaliteit tussen het EP en de nationale parlementen wanneer er rechtstreekse algemene EP-verkiezingen werden ingesteld.

In tegenstelling tot het Teitgen Rapport richtte het Dehousse Rapport zich wel specifiek op de EP-verkiezingen. Dehousse koppelde de EP-verkiezingen los van de uitbreiding van bevoegdheden van het EP en stelde voor om de uniforme verkiezingsprocedure gefaseerd in te voeren. Daarnaast benadrukte Dehousse dat in zijn optiek een eenvormige verkiezingsprocedure niet gelijk stond aan een identieke procedure in elke lidstaat, maar slechts betrekking had op enkele gemeenschappelijke beginselen. De reden voor deze terughoudendheid ten aanzien van de uniforme procedure was met name omdat Dehousse de totstandkoming van de EP-verkiezingen zelf niet in gevaar wilde brengen.

De Europese regeringsleiders deden lange tijd niets met de voorstellen van Dehousse. De Franse president, Charles De Gaulle, wilde de macht van de nationale parlementen en de Raad van Ministers behouden en vond het bovendien nutteloos om verkiezingen uit te schrijven voor een orgaan dat slechts beperkte bevoegdheden had. De overige vijf lidstaten waren meer bereid om over de EP-voorstellen na te denken, maar wilden de verhouding met De Gaulle niet op scherp zetten. Daarnaast twijfelden ze over het directe nut van de verkiezingen. Tot slot hadden de lidstaten meer aandacht voor de toetreding van enkele nieuwe lidstaten en de Europese economische integratie. Het besluit tot EP-verkiezingen zou de politieke integratie raken en dat was nog een (te) grote psychologische stap voor de Europese regeringsleiders.

Ondanks de negatieve houding van de lidstaten ten opzichte van de EP-verkiezingen, besloot de Europese top in de periode 1974-1979 dat er op korte termijn directe algemene EP-verkiezingen moesten plaatsvinden. Deze verandering had onder meer te maken met de uitbreiding van de EG naar negen lidstaten. Deze uitbreiding maakte discussies los die betrekking hadden op de structuur en het functioneren van de EG. De veranderende houding had eveneens te maken met de uitbreiding van budgettaire bevoegdheden van het EP, omdat de Europese regeringsleiders hierdoor beter konden rechtvaardigen dat de Europese burgers een directe stem over het EP kregen. Daarnaast werd De Gaulle in 1974 vervangen door de meer Europegezinde Giscard D'Estaing en was Frankrijk überhaupt bereid om akkoord te gaan met de EP-verkiezingen sinds de Europese Raad op Frans verzoek in 1974 werd geformaliseerd. Tot slot hoopten Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken dat de EP-verkiezingen de aandacht van de pers en de burgers konden afleiden van de steeds groter wordende economische en politieke problemen die als gevolg van de oliecrisis in de EG waren ontstaan.

In lijn met het Patijn rapport uit 1974, besloten de Europese regeringsleiders om de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure uit te stellen. Er bestonden binnen de EG drie verschillende kiesstelsels en het bleek lastig om deze systemen te vervangen door één Europese verkiezingsprocedure. Vooral de Britten weigerden voordurend afstand te doen van hun meerderheidsstelsel. Daarnaast bestond er tussen de lidstaten onenigheid over de grootte van de kiesdistricten, het al dan niet toestaan van voorkeursstemmen, de minimale kiesdrempel en de zetelverdeling. De meningsverschillen over deze punten werden alleen maar groter toen in de jaren tachtig en negentig nieuwe lidstaten met een eigen kiesstelsel tot de EG toetraden. Vanwege de diverse visies van de lidstaten ten aanzien van de eenvormige verkiezingsprocedure, stonden de verkiezingswerkzaamheden van het EP in de periode 1979-1997 vooral in het teken van het vinden van een oplossing voor dit probleem. In het kader hiervan verscheen in de jaren tachtig het Seitlinger Rapport en werden in de jaren negentig twee De Gucht Rapporten gepresenteerd.

In de De Gucht rapporten werd onder meer aanbevolen om in elke lidstaat een systeem van evenredige vertegenwoordiging te laten gelden. Verder werd in het rapport nogmaals benadrukt dat het bij een uniform verkiezingsstelsel eerder om een harmonisatie van de belangrijkste verkiezingsaspecten ging dan om een identieke procedure in alle lidstaten. De Europese regeringsleiders gaven begin jaren negentig echter geen prioriteit aan de totstandkoming van de eenvormige verkiezingsprocedure. Bovendien zagen ze niet in hoe ze op korte termijn tot een overeenstemming zouden moeten komen. Onder het mom van het bezwaar dat de voorstellen uit de De Gucht Rapporten niet specifiek genoeg waren, heeft de Raad van Ministers het onderwerp van de agenda gehaald. Dit is enigszins opvallend te noemen gezien de introductie van het politieke Europese burgerschap in het Verdrag van Maastricht. Opmerkelijk genoeg lijkt het EP de nonchalante houding van de Raad van Ministers met enig tegensputteren gemakkelijk te hebben aanvaard.

Pas in de periode 1998-2002 deed het EP via het Anastassopoulos Rapport nieuwe voorstellen voor een uniforme verkiezingsprocedure. De situatie in de EU was in die tijd aanzienlijk veranderd ten opzichte van de voorgaande jaren. De Europese Raad had in 1995 aangegeven dat er snel besloten moest worden tot een eenvormige verkiezingsprocedure. Duitsland had in aanloop naar de IGC van 1996 geprobeerd om de voorstellen van De Gucht alsnog bespreekbaar te maken en Frankrijk had aangegeven zijn indeling in kiesdistricten aan te willen passen ten behoeve van de eenvormigheid. Maar misschien wel de twee belangrijkste gebeurtenissen uit die tijd waren de regeringswissel in het Verenigd Koninkrijk (1997) en de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. De nieuwe regering van het Verenigd Koninkrijk voerde een wetwijziging door die het meerderheidsstelsel verving door een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Het Verdrag van Amsterdam bepaalde dat de totstandkoming van gemeenschappelijke beginselen een alternatief bood voor de eenvormige verkiezingsprocedure.

Uiteindelijk kwamen de Europese regeringsleiders in 2002 tot het besluit om de bestaande verkiezingsprocedure te wijzigen ten behoeve van de eenvormigheid. Vooral de beslissing om iedere lidstaat te verplichten het stelsel van evenredige vertegenwoordiging aan te nemen betekende een stap voorwaarts. Van een volledige eenvormigheid was met het Raadsbesluit geen sprake, maar dit was ook niet de bedoeling van het EP en de Raad van Ministers. Het is de vraag of de Europese regeringsleiders op korte termijn nog zullen beslissen tot een werkelijke uniforme verkiezingsprocedure, aangezien de noodzaak hiervoor door het Verdrag van Amsterdam is weggenomen. De vijfde periode waarin het EP nu verkeert staat echter nog steeds in het teken van de totstandkoming van een eenvormige procedure. In navolging van het idee van Anastassopoulos uit 1998, pleit het EP bovendien sinds 2009 voor de ontwikkeling van gedeeltelijke Europese kieslijsten. Tot nog toe hebben deze inspanningen niet tot concrete resultaten geleid.

## 4. Conclusie

‘Het is in de geschiedenis van de parlementaire democratie een normaal verschijnsel, dat parlementen een langdurige en moeizame strijd moeten voeren om het hun toekomende aandeel in de macht te veroveren. Zij kunnen daarin echter slagen, indien zij zich gesteund weten door de burgers die zij vertegenwoordigen.’<sup>481</sup>

Dit citaat van de inmiddels overleden VVD-politicus, Hans Nord, geeft precies de problematiek weer die in dit onderzoek centraal stond. Het EP heeft sinds zijn bestaan grote inspanningen moeten leveren om meer inspraak te krijgen in de Europese beleidsvorming. Vanwege het veronderstelde democratisch deficit in de Europese Unie heeft het EP sinds de jaren zeventig weliswaar structureel te maken gehad met een uitbreiding van bevoegdheden, maar het EP heeft tot op heden zijn activiteiten hieromtrent nog niet afgerond. De macht van het EP kan verder worden versterkt. De kans op succes op dit gebied is volgens Nord afhankelijk van de steun die een parlement krijgt van de door haar vertegenwoordigde burgers. De steun van het volk heeft binnen de Europese context te maken met het legitimitetsvraagstuk rondom het EP, maar daarop is in dit onderzoek niet ingegaan.

Interessanter is daarom de aanname van Nord dat parlementen hun burgers vertegenwoordigen. In dit onderzoek is de vraag opgeworpen in hoeverre het EP werkelijk het Europese volk vertegenwoordigt. Iedere lidstaat van de Europese Unie hanteert immers een eigen procedure ten aanzien van de verkiezingen van het EP. De verkiezingsprocedures moeten weliswaar aan enkele gemeenschappelijke beginselen voldoen, maar over het algemeen volgen ze vooral de nationale kieswetten. Bovendien dienen de burgers op nationale of territoriale kieslijsten te stemmen. Het is de vraag of de wil van de burgers door deze verschillen wel gelijk vertegenwoordigd wordt in het EP en of de burgers vanwege de verschillende verkiezingsprocedures wel over een gelijk democratisch recht beschikken.

Om het probleem rondom de vertegenwoordiging van de burgers in het EP op te lossen en een democratische slag in de Europese Unie te maken, zou de ontwikkeling van Europese kieslijsten en een uniforme EP-verkiezingsprocedure uitkomst bieden. Het EP heeft hiertoe verschillende voorstellen gedaan. Het is echter opvallend dat de Europese regeringsleiders nauwelijks bereid zijn gebleken in te gaan op deze voorstellen. Pas in 2002 besloot de Raad van Ministers voor de eerste keer tot een wijziging van de Verkiezingsakte (1976) ten behoeve van de uniformiteit - hoewel deze wijziging vooral de introductie van enkele gemeenschappelijke beginselen betrof. De behandeling van het pleidooi van het EP om te komen tot Europese kieslijsten werd doorgeschoven naar het jaar

---

<sup>481</sup> Hans Nord, ‘De parlementaire controle en de Europese integratie. Ontstaan, ontwikkeling en werkwijze’, in: Ad Kooyman (red.), *Een democratisch Europa. Zin en noodzaak van het Europees Parlement* (Assen 1984) 43-77, aldaar 68.

2009. Zo gezien leidde de strijd van het EP voor een uitbreiding van bevoegdheden toch gemakkelijker tot een resultaat dan de pogingen die het EP ten aanzien van de verkiezingen heeft gedaan. De probleemstelling in dit onderzoek heeft betrekking op de vraag hoe het te verklaren is dat de Europese regeringsleiders wel bereid waren om vanaf de jaren zeventig meer bevoegdheden aan het EP toe te kennen ten behoeve van de democratie, maar niet bereid bleken om te komen tot Europese kieslijsten en een uniforme verkiezingsprocedure voor het EP.

In dit concluderende hoofdstuk wordt gepoogd om tot een antwoord op de centrale vraagstelling te komen. In paragraaf 4.1 zal een analyse worden gemaakt van de bevindingen uit de twee voorgaande hoofdstukken. In deze paragraaf komt zowel de kwestie ten aanzien van een uitbreiding van bevoegdheden van het EP als het vraagstuk ten aanzien van een wijziging van de verkiezingsprocedure aan bod. In paragraaf 4.2 wordt aandacht besteed aan de Europese kieslijsten. Omdat het idee van Europese kieslijsten pas recentelijk bespreekbaar is gemaakt en nog niet tot concrete resultaten heeft geleid, is in de eerdere hoofdstukken nauwelijks over dit onderwerp gesproken. Ook in dit hoofdstuk zal de kwestie rondom de Europese kieslijsten enkel in de tweede paragraaf worden aangehaald. Paragraaf 4.3 sluit het hoofdstuk af met een beschrijving van de meest recente ontwikkelingen op het gebied van de EP-bevoegdheden en de uniforme verkiezingsprocedure.

#### **4.1 Analyse**

Aan het begin van dit onderzoek is gesproken over het zogenaamde democratisch deficit waarmee de Europese Unie te kampen heeft. De nationale parlementen zijn steeds minder in staat om democratische controle op de beleidsvorming in de Europese Unie uit te oefenen, terwijl het EP deze taak niet naar behoren kan overnemen. Het EP heeft daarvoor nog te weinig bevoegdheden, een te beperkte binding met haar Europese burgers en een te twijfelachtige vertegenwoordiging van haar achterban. Volgens de academische literatuur kan het democratisch tekort worden opgelost via een versterking van het traditioneel democratische model (representatie) of via de introductie van een 'deliberative democracy' (participatie).

Sinds de jaren tachtig hebben de Europese regeringsleiders zich ingezet om via de traditioneel democratische weg de democratische lacune op te vullen. Ze hadden daarbij de keuze om de representativiteit te versterken langs de nationaal parlementaire route of langs de Europese weg. Bij de versterking op nationaal niveau passen binnenlandse oplossingen en een focus op nationale parlementen. Bij de Europese koers passen juist oplossingen op Europees niveau, zoals het versterken van bevoegdheden van het EP of het wijzigen van de verkiezingsprocedure. De nationale route wordt doorgaans aangehouden door de groep intergouvernementalisten, omdat langs deze

weg de nationale autonomie, loyaliteiten en culturele wortels behouden blijven. De Europese route krijgt vooral steun van de federalisten, omdat deze groep er niet voor terugdeinst enige nationale autonomie op te geven ten behoeve van een federale staat of communautaire samenwerking. Het gevaar van de Europese koers is dat lidstaten de eigen nationale procedures en democratische modellen projecteren op het Europese niveau, waardoor de discussies alsnog door nationale overwegingen worden gedomineerd. Datgene wat goed voor Europa zelf zou zijn komt dan op de tweede plaats te staan.<sup>482</sup> In dit onderzoek is gebleken dat een dergelijk gevaar vooral op de kwestie van de uniforme verkiezingsprocedure van toepassing was. Het EP-voorstel om de verkiezingsprocedure te wijzigen ontving tegenstand, omdat iedere lidstaat specifieke nationale belangen en modellen in de uniforme procedure terug wilde zien. Binnen het debat stonden daarom nationale argumenten centraal.

Juist omdat de nationale kiessystemen en kieswetten van de lidstaten onderling zo veel verschilden, was er op de uniformiteitskwestie geen sprake van een duidelijke groepsvorming. Zo waren het Verenigd Koninkrijk, Ierland (en in mindere mate Denemarken) als enige landen sterk tegen het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en de voorkeursstemming, stond Frankrijk alleen ten aanzien van een te hoge minimale kiesdrempel, maar vormden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje en Duitsland wel een gezamenlijk front op het gebied van de kiesdistricten. De kwestie over de zetelverdeling maakte weer een andere standpuntbepaling bij de lidstaten los, afhankelijk van de grootte van het land en de datum van toetreding tot de Europese Unie. De verschillende lidstaten wilden voortdurend de eigen wensen terugzien in de uniforme verkiezingsprocedure alvorens ze ermee zouden instemmen. Paradoxaal genoeg kwam het juist door de grote hoeveelheid aan verschillen dat de lidstaten redelijk snel tot overeenstemming kwamen om (aspecten van) het uniformiteitsvraagstuk door te schuiven naar latere vergaderingen. De toetreding van nieuwe lidstaten maakten het in een later stadium echter nog moeilijker om tot een compromis op het gebied van de verkiezingsprocedure te komen.

Ten aanzien van de uitbreiding van de EP-bevoegdheden bestond er een veel minder complex discussiepodium. Daar waren de meningsverschillen minder gefragmenteerd en konden de verschillende standpunten verdeeld worden over duidelijke groepen. Zo behoorden de typisch federalistische lidstaten (Duitsland, Italië, België, Luxemburg en in steeds mindere mate Nederland) tot de groep die sterk voor een uitbreiding van EP-bevoegdheden was en waren het de intergouvernementele landen (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Ierland, Portugal en in steeds mindere mate Frankrijk) die negatief stonden tegenover een uitbreiding van EP-bevoegdheden.<sup>483</sup> Dit

---

<sup>482</sup> Berthold Rittberger, 'Constructing parliamentary democracy in the European Union: how did it happen?', in: Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger, *Debating the democratic legitimacy of the European Union* (Maryland 2007) 111-133, aldaar 117-118.

<sup>483</sup> Spanje en Griekenland stonden tussen de twee groepen in. De in 1995 toetretende Oostenrijk, Finland en Zweden hebben in dit onderzoek een minder duidelijke plek gekregen.

zorgde ervoor dat de verschillende standpunten overzichtelijk waren weergegeven en de lidstaten wellicht het gevoel kregen gemakkelijker tot een compromis te kunnen komen.

Het verschil in groepsvorming en fragmentatie van de standpunten, kan als één van de vijf redenen worden gezien waarom de lidstaten meer bereid waren te onderhandelen over de uitbreiding van bevoegdheden van het EP dan over een uniforme verkiezingsprocedure. Een tweede reden kan gevonden worden in het feit dat er op de uitbreiding van EP-bevoegdheden meer externe en interne druk werd gelegd dan op de wijziging van de verkiezingsprocedure. Zo zorgde de ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa en de oorlogen in Joegoslavië en Irak ervoor dat de Europese regeringsleiders snel tot een besluit moesten komen ten aanzien van de EPU. Omdat tot de EPU niet alleen het Europees veiligheidsbeleid werd gerekend maar ook het institutionele raamwerk en de democratisering van de Europese Unie, richtten de onderhandelingen zich eveneens op de uitbreiding van EP-bevoegdheden. De Europese regeringsleiders, maar ook het EP zelf, hadden immers een expliciete koppeling gemaakt tussen het democratisch deficit en de bevoegdheden van het EP. Een andere oplossing voor de democratische lacune werd door beide groepen op dat moment niet of nauwelijks aangedragen.

De interne druk kwam van de nationale parlementen die via internationale bijeenkomsten (zoals de Rome Assizes) het EP uitdrukkelijk steunden in de strijd om meer bevoegdheden te verkrijgen. Daarnaast gaf de EC regelmatig aan op welke gebieden de bevoegdheden van het EP uitgebreid zouden moeten worden. Maar de grootste druk kwam misschien wel van het EP zelf, dat zeer assertief en doortastend was als het de versterking van de rol van het EP betrof. Al in de jaren zeventig drukte het EP zijn stempel op de kwestie door naar het Europese Hof van Justitie te stappen en via het Isoglucose arrest met succes een uitbreiding van bevoegdheden te eisen. Bovendien deed het EP met grote regelmaat voorstellen om zijn bevoegdheden te versterken en liet het EP het er niet bij zitten als de Europese regeringsleiders hier niet op ingingen.

Bij het vraagstuk over de uniforme verkiezingsprocedure was dit anders. Daar liet het EP weliswaar regelmatig resoluties uitgaan, maar leek het zich er sneller bij neer te leggen als de resoluties niet of nauwelijks werden behandeld door de Raad van Ministers. Zo hield het EP het in de jaren zestig slechts bij een voornemen om naar het Europese Hof van Justitie te stappen en heeft het in de decennia erna zelfs niet eens meer met deze maatregel gedreigd. Daarnaast kan de situatie worden vermeld waarin de voorzitter van de Raad van Ministers, Lamassoure, in de jaren negentig weigerde de resoluties van het EP te bespreken en het EP dit antwoord na enig tegensputteren gemakkelijk leek te aanvaarden. Het EP heeft na dit gesprek met Lamassoure niet meer aangedrongen op een bespreking van de resoluties.

De houding van het EP ten aanzien van de uniforme verkiezingsprocedure is opmerkelijk te noemen als deze naast het gedrag van het EP omtrent de uitbreiding van bevoegdheden wordt



gehouden. Gezien de grotere interne druk en assertiviteit die het EP legde op het vraagstuk omtrent de uitbreiding van bevoegdheden, lijkt het EP meer belang aan dat onderwerp te hechten dan aan het wijzigen van de verkiezingsprocedure. Dit vermoeden wordt versterkt door het gegeven dat het EP voornemens was uiterlijk in 1980 een ontwerp voor een uniforme procedure klaar te hebben, maar dit streven liet varen toen de Europese regeringsleiders deze datum schraptten. Pas in de jaren tachtig zelf verschenen hieromtrent weer enkele EP-rapporten. Hiermee verband houdend staat de strategie die het EP al sinds het Dehousse Rapport uit de jaren zestig volgde ten aanzien van de ontwikkeling van een eenvormige verkiezingsprocedure. Het EP had van begin af aan aangegeven dat een uniforme procedure wat de Europarlementariërs betreft niet betekende dat iedere lidstaat een identiek kiessysteem diende in te voeren maar dat de landen slechts enkele gemeenschappelijke beginselen moesten navolgen. Toen de Europese regeringsleiders van plan waren deze visie van het EP in het Verdrag van Amsterdam te formaliseren, stemde het EP hiermee tevreden in. Het is echter de vraag of dit verstandig is geweest. Het EP zwakte met zijn strategie zelf al de druk voor de totstandkoming van een werkelijke uniforme procedure af, waardoor de Europese regeringsleiders zich niet geroepen voelden op een andere manier over het concept van uniformiteit na te denken.

Naast een zwakkere interne druk van het EP zelf om de verkiezingsprocedure te wijzigen, had het EP op dit onderwerp eveneens geen georganiseerde steun van de verschillende nationale parlementen. Bovendien ventileerde de EC in mindere mate haar mening omdat ze op dit gebied verdragsrechtelijk geen inspraak had. Over externe druk kan in dit verband in zijn geheel niet worden gesproken. Het EP heeft hierop overigens zelf invloed gehad, want als het de uniforme verkiezingsprocedure had gekoppeld aan het democratisch deficit dan hadden de Europese regeringsleiders vanwege de externe ontwikkelingen in Europa en Irak wellicht meer druk gevoeld om ook over dit onderwerp te spreken. Vanwege het ontbreken van zowel interne als externe urgentie hebben de regeringsleiders zich echter minder genoodzaakt gevoeld om snel tot een resultaat te komen op het gebied van de uniforme verkiezingsprocedure.

In het verlengde van de tweede reden kan de derde reden worden genoemd voor de grotere bereidheid van de Europese regeringsleiders om over de bevoegdheden van het EP te onderhandelen dan over de eenvormige procedure. De grotere bereidheid ontstond vanwege het feit dat de lidstaten zelf een groter belang hechtte aan een uitbreiding van EP-bevoegdheden. Sommige regeringsleiders hebben zelfs gedreigd met een veto tegen de EPU als daarin niet de bevoegdheden van het EP werden versterkt. Van dergelijke veto's was tijdens de besprekingen over de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure geen sprake. Daarnaast heeft de Frans-Duitse samenwerking een belangrijke impuls gegeven aan de onderhandelingen ten aanzien van de EP-bevoegdheden, terwijl deze samenwerking ontbrak bij de vergaderingen over een wijziging van de verkiezingsprocedure. Blijkbaar hechtten Frankrijk en Duitsland meer belang aan een uitbreiding van

bevoegdheden van het EP dan aan een uniforme procedure. Ook aan de Europese Raad was te merken dat het meer prioriteit legde bij het onderwerp van de bevoegdheden van het EP. De Europese Raad heeft zich vanaf de jaren zeventig meermalen gebogen over het vraagstuk van EP-bevoegdheden en zette het onderwerp in de jaren negentig zelfs standaard op de IGC-agenda. Ten aanzien van een wijziging van de verkiezingsprocedure spoorde de Europese Raad pas in de jaren negentig de Raad van Ministers voor het eerst echt aan om op korte termijn te besluiten tot uniformiteit.

De vierde reden voor het verschil in bereidheid van de Europese regeringsleiders om te spreken over een uitbreiding van bevoegdheden van het EP dan wel over de wijziging van de verkiezingsprocedure heeft betrekking op een praktisch argument. De Europese regeringsleiders streefden eind jaren tachtig naar de voltooiing van de interne markt en de totstandkoming van een EMU. Dit streven kon alleen maar verwezenlijkt worden als er aanzienlijke hervormingen zouden plaatsvinden in het Europese besluitvormingsproces – dat tot dan toe voornamelijk intergouvernementeel was ingericht. Om sneller tot besluiten te kunnen komen over het Europese economische beleid, moest de besluitvorming meer communautair worden ingericht. Het probleem daarmee was alleen dat in dat geval het democratisch deficit groter dreigde te worden. De uitbreiding van EP-bevoegdheden gold daarom als een praktische voorwaarde voor de verdere economische integratie binnen de Europese Unie. Een dergelijk praktisch argument kan niet gevonden worden bij het vraagstuk over de uniforme verkiezingsprocedure. De EP-verkiezingen verliepen over het algemeen zonder substantiële problemen en een wijziging van de verkiezingsprocedure zou eerder vanuit een idealistisch oogpunt nodig zijn dan vanuit een praktische urgentie. Bij de uniforme verkiezingsprocedure ging het om het perfectioneren van de gang van zaken, terwijl de uitbreiding van EP-bevoegdheden betrekking had op het creëren van een praktische mogelijkheid tot Europese integratie.

Tot slot kan nog een vijfde – en misschien wel belangrijkste – reden worden genoemd ten aanzien van de vraag waarom de lidstaten meer bereid waren te onderhandelen over de uitbreiding van bevoegdheden van het EP dan over een uniforme verkiezingsprocedure. Een uitbreiding van EP-bevoegdheden draagt vooral veranderingen op Europees niveau met zich mee. De Europese regeringsleiders krijgen weliswaar minder de ruimte om zelfstandig Europees beleid te ontwikkelen, maar merken dit over het algemeen met name in Europees verband. Een wijziging van de verkiezingsprocedure heeft echter veel meer direct betrekking op het nationale niveau en op nationaal beleid. Indien er wordt besloten om tot een uniforme verkiezingsprocedure te komen, dan zullen de Europese regeringsleiders daar de nationale kieswetten op moeten aanpassen. De regeringen zullen dus zelf actie moeten ondernemen en een actieve bijdrage moeten leveren om de nationale tradities en loyaliteiten te doorbreken en om de nationale autonomie en nationale

aanwezigheid in de Europese Unie af te zwakken. Dit zullen de Europese regeringsleiders moeten verantwoorden aan hun binnenlandse politieke partijen. Samengenomen met het feit dat de lidstaten überhaupt minder belang hechten aan een wijziging van de verkiezingsprocedure, vraagt het (politiek en psychologisch) veel meer van de lidstaten om actief mee te werken aan een wijziging van de EP-verkiezingsprocedure dan om in te stemmen met een uitbreiding van EP-bevoegdheden waarbij een lidstaat slechts op Europees niveau iets moet nalaten.

Het waren uiteindelijk de gefragmenteerde meningen en het verschil in mogelijkheden tot groepsvorming, de aanwezigheid of het ontbreken van externe en interne druk, het afwijkende belang van lidstaten, het praktische of idealistische argument en het bestaan van een (in)directe voelbaarheid van beleid, die maakten dat de Europese regeringsleiders liever wilden meewerken aan een uitbreiding van EP-bevoegdheden dan aan de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure. Omdat er tot op heden nog steeds geen sprake is van eenvormigheid in de procedures, kan worden opgemerkt dat de Europese Unie blijkbaar nog niet in een situatie verkeert waarin de Europese regeringsleiders genoodzaakt worden over hun nationale bedenkingen heen te stappen en snel tot een beslissing te komen ten behoeve van de eenvormigheid. Tot nog toe is de situatie waarin nationale modellen worden geprojecteerd op Europees niveau nog steeds van toepassing op de uniformiteitskwestie. Opmerkelijk is echter dat het bij dit vraagstuk helemaal niet zou moeten gaan om de vertegenwoordiging van nationale belangen, maar juist om een eerlijke vertegenwoordiging van de wil van de Europese burgers. Zolang het EP of de nationale parlementen minder invloed kunnen uitoefenen op dit soort zaken dan de Europese regeringsleiders, is het echter te verwachten dat hierin op de korte termijn geen verandering zal komen. Wat dat betreft staan de kwesties ten aanzien van de uitbreiding van EP-bevoegdheden en de wijziging van de verkiezingsprocedure minder op zichzelf en nauwer met elkaar in verband dan wellicht op het eerste gezicht lijkt.

## **4.2 Europese kieslijsten**

Een onderwerp waaraan in dit onderzoek minder aandacht is geschonken is de ontwikkeling van Europese kieslijsten. Dit heeft met name te maken met het feit dat er tot nog toe in de Europese Unie niets bepaald is over dergelijke transnationale kiesdistricten en het onderwerp zelfs nauwelijks is besproken door de Europese regeringsleiders. Toch is het de moeite waard om de kwestie in deze paragraaf te behandelen; niet alleen omdat het EP sinds 2008 weer pogingen doet het item op de Europese agenda te zetten, maar ook omdat er goede argumenten te bedenken zijn waarom de komst van Europese kieslijsten noodzakelijk is. In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is al op verschillende manieren geprobeerd aan te geven waarom de ontwikkeling van Europese kieslijsten te

rechtvaardigen is; de debatten binnen het EP gaan over Europese kwesties, de cohesie binnen de Europese partijen is sterk en de Europarlementariërs blijken erg loyaal te zijn aan hun Europese partij. De Europese parlementsleden stemmen op basis van partijpolitieke voorkeuren en niet op grond van nationale onderwerpen en belangen. Bovendien blijken ook de kiezers zelf te stemmen op Europarlementariërs die hun individuele belangen vertegenwoordigen en niet zozeer op parlementsleden die vanuit een landenspecifiek overtuigingsstelsel bij hun zou passen.

Een ander argument voor Europese kieslijsten – dat nog niet zo duidelijk in het onderzoek naar voren is gekomen – betreft het gegeven dat de transnationale kieslijsten passen binnen diverse verdragsartikelen van de Europese Unie. In art. 189 van het EG-verdrag en artikel 137 van het Verdrag van Maastricht staat aangegeven dat het EP bestaat uit '(...) vertegenwoordigers van de volkeren van de Staten die in de Gemeenschap zijn verenigd.'<sup>484</sup> Volgens enkele wetenschappers zouden de Europese regeringsleiders via deze verdragsartikelen weliswaar recht doen aan de realiteit door te stellen dat er meerdere volkeren in de Europese Unie bestaan, maar beklemtonen zij in de zinsnede erna eerder de gezamenlijkheid dan de afzonderlijkheid. Zeker omdat in veel andere verdragsartikelen het woord lidstaten op zichzelf blijft staan.<sup>485</sup> Met het oog hierop zou de komst van (gedeeltelijke) Europese kieslijsten te rechtvaardigen zijn. Te meer omdat in het Verdrag van Maastricht tevens het concept van Europees burgerschap is geïntroduceerd. Hoewel dit burgerschap een aanvulling op het nationale burgerschap betekende en er niet los van kon worden gezien, werd aan het burgerschap wel het actieve en passieve kiesrecht bij de verkiezingen van het EP gekoppeld – zelfs wanneer de burger in een lidstaat zou verblijven waarvan het geen onderdaan is.<sup>486</sup> De nationale grenzen werden hiermee overstegen en het lijkt zeer goed mogelijk dat ook de Europese kieslijsten binnen deze ruimere context geplaatst kunnen worden.

Het nieuwe Verdrag van Lissabon heeft de bepalingen omtrent het Europees burgerschap aanzienlijk uitgebreid. In het kader van dit onderzoek is artikel 9 van het Verdrag van Lissabon het meest interessant. Daarin wordt bepaald dat het Europees burgerschap niet meer als aanvulling op het nationale burgerschap geldt maar dat het Europees burgerschap naast het nationale burgerschap komt te staan.<sup>487</sup> Dit betekent dat het Europees burgerschap een zelfstandig bestaan kan krijgen.<sup>488</sup> In die zin zou er eveneens meer ruimte ontstaan voor de ontwikkeling van Europese kieslijsten. Dit vermoeden wordt versterkt door artikel 14 van het Verdrag van Lissabon dat aangeeft dat het EP

---

<sup>484</sup> Art. 137, Verdrag van Maastricht (1992), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 191 (29 juli 1992).

<sup>485</sup> Kapteyn, e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, 167.

<sup>486</sup> Artikel 8b lid 2, Verdrag van Maastricht (1992), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 191 (29 juli 1992).

<sup>487</sup> Artikel 9, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (2010), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 83 (30 maart 2010).

<sup>488</sup> A.A.M. Schrauwen, 'Naar een waarlijk "fundamentele status"? Democratie en Europees burgerschap na het Verdrag van Lissabon', in: R.H. van Ooik en R.A. Wessel (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon* (Deventer 2009) 99-108, aldaar 100.

bestaat uit '(...) vertegenwoordigers van de burgers van de Unie.'<sup>489</sup> Het bestaan van verschillende lidstaten of van verschillende volkeren die in gemeenschap zijn verenigd lijkt voortaan van secundair belang te zijn. De Europese regeringsleiders hebben door de nieuwe bepaling een communautaire stap in de richting van de Europese integratie en het Europees burgerschap gezet. Hierbinnen zouden de Europese kieslijsten goed kunnen huishouden; zeker wanneer het slechts over de gedeeltelijke transnationale kieslijsten gaat waarvoor het EP sinds 1998 pleit.

De eerste concrete EP-voorstellen voor het gebruik van Europese kieslijsten werden in 1998 door Anastassopoulos gedaan. In het Anastassopoulos Rapport werd voorgesteld om tien procent van het totaal aantal zetels van het EP vanaf 2009 via Europese kieslijsten te verkiezen. Volgens Anastassopoulos was de ontwikkeling van de transnationale kieslijsten van belang om een concreet Europees politiek bewustzijn te creëren, om de Europese dimensie van de EP-verkiezingen te versterken en om echte Europese politieke partijen te vormen. Hoewel de opstelling van Europese kieslijsten op dat moment nog utopisch leek, verwachtte Anastassopoulos dat het idee op korte termijn steeds meer bij de Europese regeringsleiders zou postvatten. Enig probleem voorzag Anastassopoulos in de vraag of Europese kieslijsten verdragsrechtelijk wel waren toegestaan, aangezien volgens hem in het Verdrag van Maastricht weliswaar stond dat de diverse volkeren in gemeenschap waren verenigd maar de volkeren wel nog specifiek als verschillend van elkaar werden benoemd. De parlementaire commissie van Juridische Zaken gaf echter aan dat in dit verband de Europese kieslijsten toegestaan zouden zijn, omdat er met de bepalingen over het actieve en passieve EP-kiesrecht enigszins werd afgeweken van het bestaan van een pure nationale gerichtheid.<sup>490</sup>

Omdat de Europese regeringsleiders eind jaren negentig niet vatbaar bleken voor de Europese kieslijsten van Anastassopoulos, verdween het onderwerp van de Europese agenda. Het EP hield het idee van Europese kieslijsten vanaf die tijd wel in het vizier,<sup>491</sup> maar haalde het onderwerp pas weer werkelijk aan in 2008 via het ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de Verkiezingsakte van rapporteur Andrew Duff. Eventuele resterende twijfels over de verdragsrechtelijke mogelijkheid van Europese kieslijsten konden rond die tijd definitief worden weggenomen, gezien de nieuwe bepalingen over het EP en het Europees burgerschap in het – in 2007 door de lidstaten ondertekende - Verdrag van Lissabon.

---

<sup>489</sup> Artikel 14 lid 2, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (2010), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 83 (30 maart 2010).

<sup>490</sup> CARDOC, Anastassopoulos, Verslag, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998) 21.

<sup>491</sup> Zie bijvoorbeeld: European Convention Secretariat, Contribution submitted by Mr. Andrew Duff on behalf of a number of members and alternate members of the Convention: "Key elements of institutional reform", CONV 487/03, CONTRIB 190 (16 January 2003) en Europees Parlement, Giusto Catanis, Verslag over het vierde verslag betreffende het burgerschap van de Unie (1 mei 2001 – 30 april 2004), PE 362.826v03-00 (15 december 2005) en Europees Parlement, Resolutie over de opstelling van een ontwerp voor een verkiezingsprocedure houdende gemeenschappelijke beginselen voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 292 (21 september 1998).

In het ontwerpverslag van Duff uitte de Europarlementariër zijn onvrede over het feit dat de wens van het EP voor Europese kieslijsten al jaren werd genegeerd door de Europese regeringsleiders. Volgens Duff was één aanvullend transnationaal kiesdistrict noodzakelijk om '(...) de keuze voor de kiezer te vergroten, de Europese dimensie van de verkiezingscampagne te versterken en de rol van de Europese politieke partijen te ontwikkelen.'<sup>492</sup> In een later werkdocument uit 2010 voegde hij daaraan toe dat er zonder werkelijke politieke partijen op communautair niveau een 'vitaal democratisch element'<sup>493</sup> binnen de Europese Unie zou ontbreken. Het werken met Europese kieslijsten zou aan het EP meer mogelijkheden bieden om zijn kiezers werkelijk te vertegenwoordigen. Dit was van belang omdat in het Verdrag van Lissabon werd bepaald dat de Europarlementariërs voortaan de burgers van de Unie moesten vertegenwoordigen.<sup>494</sup>

De Europese kieslijst waarvoor Duff pleitte zou als aanvullende lijst worden gezien op de al bestaande nationale en territoriale kieslijsten. Evenals Anastassopoulos stelde ook Duff slechts gedeeltelijke transnationale kieslijsten voor. Het aantal leden dat via een Europese kieslijst gekozen mocht worden moest volgens Duff overeenkomen met het aantal lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast gaf Duff aan dat de kandidaten die op de Europese kieslijsten kwamen te staan uit ten minste een vierde van de lidstaten afkomstig moesten zijn. De kandidaten zouden zich overigens zowel op de transnationale lijsten als op de nationale of territoriale kieslijsten verkiesbaar mogen stellen – mits er op de Europese lijst maar een evenwicht bestond tussen mannelijke en vrouwelijke kandidaten. De kiezers moesten volgens Duff de mogelijkheid krijgen om naast hun nationale of territoriale stem ook één stem uit te brengen op de Europese kieslijst.<sup>495</sup> Om de voorstellen ten aanzien van de Europese kieslijsten in de praktijk ten uitvoer te kunnen brengen, zouden er nieuwe artikelen aan de bestaande Verkiezingsakte moeten worden toegevoegd. Het betrof artikel 2 *ter*, artikel 9 *bis* en een artikel 13 *ter* waarin moest komen te staan dat ook de kandidaten die uit de Europese kieslijsten waren gekozen een mandaat van vijf jaar zouden krijgen.<sup>496</sup>

Nog voordat het ontwerpverslag van Duff plenair in het EP kon worden behandeld, werd door de Europarlementariërs besloten de besprekingen pas in een later stadium te laten plaatsvinden. Er zouden binnen niet al te lange tijd EP-verkiezingen worden gehouden en met het oog hierop vonden de parlementsleden het beter om de uiteindelijke beslissing over de plannen van Duff bij de nieuwe Europarlementariërs te leggen.<sup>497</sup> Om deze reden werden de werkzaamheden ten aanzien van de Europese kieslijsten en de wijziging van de Verkiezingsakte pas weer na enkele

---

<sup>492</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE412.180v02-00 (15 oktober 2008) 7.

<sup>493</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Werkdocument, PE441.236v01-00 (19 mei 2010) 22.

<sup>494</sup> *Ibidem*.

<sup>495</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Ontwerpverslag, PE412.180v02-00 (15 oktober 2008) 7.

<sup>496</sup> *Ibidem*, 12-21.

<sup>497</sup> Dit is gebleken uit correspondentie via de mail met Wolfgang Leonhardt (Administrator Committee on Constitutional Affairs, European Parliament).

maanden opgepakt. Het ontwerpverslag van Duff werd door de Europarlementariër zelf aangepast aan de nieuwe omstandigheden in de Europese Unie en in april 2010 werd een nieuw concept binnen de parlementaire commissie van Constitutionele Zaken verspreid. De plannen van Duff ten aanzien van de Europese kieslijsten waren in essentie hetzelfde als de voorstellen uit zijn eerdere ontwerpverslag. Toch had Duff kleine wijzigingen aangebracht op het nieuwe artikel 2 *ter*. Daarin stond dat het bij de Europese kieslijsten om vijftientig kandidaten zou moeten gaan en dat de Europese lijsten gevormd moesten worden door kandidaten die in tenminste eenderde van de lidstaten verblijven.<sup>498</sup>

De besprekingen in de parlementaire commissie over de voorstellen van Duff zijn op dit moment nog niet afgerond. Naar aanleiding van enkele vergaderingen verscheen in juli 2010 een nieuw ontwerpverslag van Duff, maar dit verslag bevat op de punten ten aanzien van de Europese kieslijsten geen wijzigingen.<sup>499</sup> Het is de commissieleden tot 20 oktober 2010 toegestaan amendementen in te dienen op de voorstellen van Duff.<sup>500</sup> Het is dus mogelijk dat de bepalingen over de Europese kieslijsten na de gestelde termijn nog zullen worden aangepast. Bovendien zal het ontwerpverslag van Duff daarna nog plenair in het EP besproken moeten worden. Ook daar is het mogelijk enkele voorstellen te amenderen. Pas wanneer de Europarlementariërs het verslag van Duff hebben goedgekeurd, kunnen de EP-voorstellen naar de Raad van Ministers worden gestuurd. Wanneer dit het geval zal zijn is onduidelijk, evenals de vraag of het streven van het EP zal worden gehaald om nog voor de EP-verkiezingen van 2014 te komen tot gedeeltelijke Europese kieslijsten.<sup>501</sup> Het is afwachten of de Raad van Ministers wil ingaan op het thema van transnationale kiesdistricten en of het de voorstellen van het EP hieromtrent zonder wijzigingen zullen aannemen. Het model waarin een Europees electoraat op Europese politieke partijen moet stemmen die op hun beurt invloed uitoefenen op een Europese regering, wordt in de politieke wetenschap immers als het meest communautaire model van Europese politieke representatie gezien.<sup>502</sup> Bovendien zal de komst van Europese kieslijsten een directe wijziging van de nationale kieswetten vereisen; iets wat bij de uniforme verkiezingsprocedure juist tot terughoudendheid van de lidstaten leidde.

---

<sup>498</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE440.210v01-00 (15 april 2010) 12-21.

<sup>499</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE440.210v01-00 (5 juli 2010) 12-20.

<sup>500</sup> 'Commissievergadering 5 juli 2010',

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/home.do?language=NL&committeeBean.comId=2876> (geraadpleegd 13 augustus 2010).

<sup>501</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Ontwerpverslag, PE440.210v01-00 (15 april 2010) 7.

<sup>502</sup> Overigens gaat dit model niet volledig op voor de Europese Unie omdat er geen sprake is van een Europese regering die verantwoording schuldig is aan het EP en er nog geen duidelijke definitie of concept van de Europese burger bestaat die door het EP vertegenwoordigd zou moeten worden (Jacques Thomassen en Hermann Schmitt, 'Political representation and legitimacy in the European Union', in: Hermann Schmitt en Jacques Thomassen (ed.), *Political representation and legitimacy in the European Union* (Oxford 1999) 3-24, aldaar 17-18).

Omdat het onderwerp van de Europese kieslijsten nog niet eerder uitgebreid in de Raad van Ministers is besproken, kan er slechts gespeculeerd worden over de standpunten die de lidstaten ten aanzien van de Europese kieslijsten zullen innemen. Het is te verwachten dat lidstaten bezwaar zullen maken tegen het verlies van nationale invloed op de EP-verkiezingen. Bovendien zal wellicht het argument worden aangehaald dat nationale minderheden minder duidelijk worden gehoord wanneer er Europese kieslijsten worden ingesteld.<sup>503</sup> De nationale belangen en nationale groepen komen daarmee op een tweede plek te staan en het is maar de vraag of de Europese regeringsleiders dit zullen toestaan. In tegenstelling tot wat het geval was bij de discussies over de ontwikkeling van een uniforme verkiezingsprocedure, zullen de debatten over de Europese kieslijsten waarschijnlijk wel meer langs communautaire en intergouvernementele lijnen worden gevoerd. De ontwikkeling van Europese kieslijsten draagt minder verschillende aspecten in zich mee dan de totstandkoming van een uniforme verkiezingsprocedure. Het debat staat hiermee een duidelijke groepsvorming en een overzichtelijk discussiepodium toe.

Afhankelijk van de interne druk die het EP op de Raad van Ministers legt, zullen de Europese regeringsleiders wellicht bereid zijn om over de totstandkoming van Europese kieslijsten te spreken. Van de Europese regeringsleiders zelf zal het initiatief vermoedelijk niet komen, aangezien ze er tot nog toe niet over hebben willen spreken, er (daardoor) weinig belang aan lijken te hechten en er op dit moment geen werkelijk praktisch argument voor de instelling van Europese kieslijsten lijkt te bestaan. Bovendien is de ontwikkeling van Europese kieslijsten nooit zo expliciet in een aparte verdragstekst opgeschreven als dat het geval was bij de uniforme verkiezingsprocedure. De lidstaten zullen daarom wellicht minder urgentie aan het thema geven. Vanwege het ontbreken van een specifieke verdragsrechtelijke eis voor Europese kieslijsten, heeft het EP overigens minder mogelijkheden om de transnationale lijsten bij de Europese regeringsleiders af te dwingen. Het is te verwachten dat het EP minder makkelijk kan dreigen om naar het Europese Hof van Justitie te stappen, omdat de bepalingen in het Verdrag van Lissabon over het EP en het Europees burgerschap waarschijnlijk wel als argument maar niet als een recht kunnen dienen om de Europese kieslijsten in te stellen.

Het EP heeft eveneens een achterstand als het om de steun van nationale parlementen gaat. Het is immers de vraag of nationale parlementen het EP zullen steunen in zijn streven naar Europese kieslijsten, aangezien de parlementen een deel van de nationale partijvertegenwoordiging op Europees niveau zullen moeten inleveren. Ook de EC zal op dit onderwerp van mindere waarde voor het EP kunnen zijn dan dat ze bij de uitbreiding van bevoegdheden was, omdat de EC op dit gebied geen bevoegdheden heeft – de voorstellen voor Europese kieslijsten vallen onder het recht dat het

---

<sup>503</sup> Mueller, 'Federalism and the European Union: a constitutional perspective', 273-274.



EP heeft om voorstellen te doen om de Verkiezingsakte te wijzigen. Met externe ontwikkelingen die Europese kieslijsten noodzakelijk maken lijkt de Europese Unie eveneens niet te maken te hebben – het is zelfs de vraag welke externe ontwikkelingen de Europese kieslijsten noodzakelijk *kunnen* maken. Het EP zal daarom op een eigen manier het voortouw moeten nemen in de totstandkoming van Europese kieslijsten. Niet alleen een herhaaldelijk terugkerende druk zal hierbij helpen, maar wellicht ook een duidelijke koppeling van de Europese kieslijsten aan het democratisch deficit aangezien dit onderwerp nog altijd op de Europese agenda is blijven staan.

#### **4.3 Ontwikkelingen**

De situatie ten aanzien van de Europese kieslijsten lijkt over het algemeen identiek aan die van de uniforme verkiezingsprocedure. De transnationale kiesdistricten zijn eerder een ideaal dan een praktische noodzaak, de interne en externe druk is zwak, de lidstaten zelf lijken er nog geen expliciet belang aan te hechten, de nationale kieswetten zullen aangepast moeten worden om de Europese kieslijsten in te stellen en de lidstaten hebben wellicht moeite met de verminderde nationale invloed. Een belangrijk verschil is dat er bij de discussies over de transnationale lijsten meer ruimte lijkt te zijn voor een duidelijke groepsvorming. Mogelijk leidt dit tot een meer overzichtelijke context waarbinnen gemakkelijker consensus bereikt kan worden. Dit was eveneens het geval bij het onderwerp van de EP-bevoegdheden, waarvan nu gezegd kan worden dat het idee om de bevoegdheden van het EP uit te breiden tot op zekere hoogte door de lidstaten geaccepteerd wordt.

Overigens is sinds de onderhandelingen rondom het Verdrag van Lissabon een paradoxale situatie ontstaan ten aanzien van de EP-bevoegdheden. Aan de ene kant leken de lidstaten het vanzelfsprekend te vinden dat de EP-bevoegdheden - binnen het raamwerk dat in Verdrag van Maastricht was vastgesteld - steeds werden uitgebreid; er werd immers nog nauwelijks over dit voornemen gediscussieerd. Aan de andere kant is er met het Verdrag van Lissabon weer meer macht toegekend aan nationale parlementen. De Europese regeringsleiders lijken daarmee de Europese route waarmee het democratisch deficit kan worden opgelost recentelijk te hebben aangevuld met de nationale route. Het is de vraag wat dit in de toekomst voor de EP-bevoegdheden zal betekenen.

Over de uniforme verkiezingsprocedure bestaat wat dat betreft minder onzekerheid; op dat gebied kunnen heftige discussies en langdurige onderhandelingen worden verwacht die een besluit tot werkelijke uniformiteit voorlopig uitstellen. Dit beeld heeft het EP er echter niet van weerhouden om nieuwe voorstellen te formuleren op het gebied van de verkiezingsprocedure. In juli 2010 constateerde Duff in zijn ontwerpverslag dat er nog voldoende zaken waren die gewijzigd moeten worden ten behoeve van de eenvormigheid. Zo verloopt het recht van de Europese burgers om actief en passief deel te nemen aan de EP-verkiezingen volgens Duff nog niet naar behoren, omdat de

verblijfsvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om stemrecht te verkrijgen per lidstaat verschillen. Daarnaast bestaat er een verschil in het moment waarop geëmigreerde burgers hun recht verliezen om in het oorspronkelijke land te stemmen.<sup>504</sup> Er is evenmin sprake van eenvormigheid op het gebied van de minimumleeftijd om actief en passief deel te nemen aan de EP-verkiezingen en in het ontwerpverslag van Duff wordt nog altijd gevraagd om de verkiezingen te verplaatsen naar een gemeenschappelijke dag in de maand mei.<sup>505</sup> Bovendien heeft Duff het voorstel gedaan om de indeling in territoriale kiesdistricten verplicht te stellen voor lidstaten met meer dan twintig miljoen inwoners en om het belang van voorkeursstemming te benadrukken.<sup>506</sup> Tot slot is in het ontwerpverslag de aanbeveling te lezen om de zetelverdeling regelmatig aan te passen aan demografische veranderingen en om gedeeltelijke transnationale kieslijsten in te stellen.<sup>507</sup>

Om de voorgestelde wijzigingen van de verkiezingsprocedure daadwerkelijk door te voeren, heeft Duff in zijn ontwerpverslag het idee aangedragen om een Conventie bijeenroepen waarin de Europese Raad, de EC, de nationale parlementen en het EP zaken zullen bespreken die de 'democratische legitimiteit van de Unie'<sup>508</sup> aangaan. De onderwerpen die tijdens de Conventie ter sprake zouden moeten komen zijn onder meer de voorstellen die Duff ten aanzien van de verkiezingsprocedure heeft gedaan.<sup>509</sup> Door de expliciete vermelding van het probleem ten aanzien van de democratische legitimiteit in de Europese Unie, lijkt het erop dat Duff een link wenst te leggen tussen het democratisch deficit en de verkiezingsprocedure. Indien dit werkelijk de bedoeling van Duff is, dan bestaat er een kans dat het EP voor het eerst sinds zijn streven naar een uniforme verkiezingsprocedure een koppeling met het democratisch tekort maakt. Dit zou wellicht een impuls kunnen geven aan de beraadslagingen van de Europese regeringsleiders over de uniformiteitskwestie.

Het is de intentie van de parlementaire commissie van Constitutionele Zaken om op 9 november 2010 het ontwerpverslag van Duff goed te keuren en om op 15 december het rapport plenair in het EP te bespreken. Het gaat bij dit laatste punt slechts om een indicatieve datum.<sup>510</sup> Het is nog onduidelijk hoe de besprekingen in de plenaire vergadering zullen verlopen en hoeveel tijd ze in beslag zullen nemen, maar het lijkt erop dat het EP in 2011 een definitief voorstel aan de Raad van Ministers wil doen toekomen. Pas vanaf dat moment zal er een mogelijkheid ontstaan om een Conventie bijeen te roepen. Of dit daadwerkelijk zal gaan gebeuren blijft voorlopig nog de vraag. Daarvoor is het EP afhankelijk van de bereidheid van Europese regeringsleiders om af te stappen van het idee het gezag in eigen handen te willen houden.

---

<sup>504</sup> Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Duff, Ontwerpverslag, PE440.210v01-00 (5 juli 2010) 4.

<sup>505</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>506</sup> *Ibidem*, 7-8.

<sup>507</sup> *Ibidem*, 6.

<sup>508</sup> *Ibidem*, 6.

<sup>509</sup> *Ibidem*, 7-8.

<sup>510</sup> 'Procedure file', <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882> (geraadpleegd 15 augustus 2010).

## Bronnen en literatuur

### Bronnen

#### Archive of European Union (AEI)

AEI, Extracts from an address by Laurens Jan Brinkhorst, State Secretary for foreign Affairs of the Netherlands for the Congress of European Journalists, Nice 8 October 1976, <http://aei.pitt.edu/10858/01/110-Brinkhorst-10-08-76.pdf> (geraadpleegd 2 maart 2010).

AEI, Europe 1978. Speech to be delivered by Vice-President Berkhouwer, Rotterdam, 26 January 1978, <http://aei.pitt.edu/11260/> (geraadpleegd 2 maart 2010).

#### Historical Archives of the Council of the EU (Archives Centrales)

Archives Centrales, Europese Gemeenschappen De Raad, Nota. Betreft: overzicht van de voornaamste vragen die bij de behandeling van het probleem van de verkiezing van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen zijn gerezen, R/1525 n/71 (ASS 1097) JT/rp (1971).

Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota. Betreft: werkzaamheden van de Groep ad hoc die is belast met de behandeling van de vraagstukken in verband met de verkiezing van de leden van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, T/578 nl/75 (ASS) age/AH/mc (Brussel, 3 oktober 1975).

Archives Centrales, Secretariaat-Generaal van de Raad, Nota. Betreft: werkzaamheden van de Groep ad hoc die is belast met de behandeling van de vraagstukken in verband met de verkiezing van de leden van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, R/2547/1 nl/75 (ASS 613 herz. 1) ir (Brussel, 28 oktober 1975).

Archives Centrales, Europese Gemeenschappen De Raad, Werkdocument. Betreft: verkiezing van de leden van het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen - Vergadering van de Groep ad hoc op 8 januari 1976, T/17 nl/76 (ASS) ets/AL/ah (Brussel 15 januari 1976).

#### Archive and Documentation Centre (CARDOC)

CARDOC, P.H. Teitgen, Verslag namens de controlebevoegdheden van de Gemeenschappelijke Vergadering en de wijze van uitoefening daarvan, Document No. 5 (1954-1955).

CARDOC, Fernand Dehousse e.a., Verslag namens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22 (30 april 1960)

CARDOC, Fernand Dehousse, 'Algemeen Verslag', in: Fernand Dehousse e.a. (red.), Verslag namens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22, (30 april 1960).

CARDOC, E. Battista, 'Inleidend Verslag', in: Fernand Dehousse e.a. (red.), Verslag namens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22, (30 april 1960).

CARDOC, W.J. Schuijt, 'Verslag namens de regeling der verkiezingen voor het te kiezen Parlement', in: Fernand Dehousse e.a. (red.), Verslag namens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Document 22, (30 april 1960).

CARDOC, S. Patijn, Verslag namens de politieke commissie namens de goedkeuring van een ontwerp verdrag tot invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, Document 368/74, PE 37.881/def./2 (januari 1975).

CARDOC, K. de Gucht, Interimverslag van de Commissie van Institutionele Zaken over de uitgangspunten van het Europees Parlement in verband met het ontwerp voor een uniforme procedure voor de Europese verkiezingen, A3-0152/91, PE 140.107/def. (29 mei 1991).

CARDOC, Debates of the European Parliament, Question No 1 (12 December 1994) 161-162.  
CARDOC, Debates of the European Parliament, Question No 7 (17 January 1995) 72-73.  
CARDOC, G. Anastassopoulos, Verslag over de opstelling van een ontwerp voor een verkiezingsprocedure houdende gemeenschappelijke beginselen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, A4-0212/98, PE 224.331/def. (2 juni 1998).  
CARDOC, Franco Piodi, 'Towards direct elections to the European Parliament', *CARDOC Journals* (March 2009).

#### Europese Commissie

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Advies van de commissie van 21 oktober 1990 betreffende het ontwerp voor de herziening van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap inzake de Politieke Unie, COM (90) 600 def. (23 oktober 1990).  
European Commission, Report from London; New voting system for Euro elections under threat, Political Flash Report Nr. 3000 (19 November 1998).  
Europese Commissie, Note de dossier, CM D(98) (le 29 janvier 1998).

#### Europees Parlement

Europees Parlement, Notulen van de Vergadering van donderdag 2 december 1954, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (11 december 1954).  
Europees Parlement, Resolutie houdende goedkeuring van een ontwerp-Conventie nopens de verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (2 juni 1960).  
Europees Parlement, Resolutie betreffende de verkiezingsprocedure tijdens de overgangperiode, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (2 juni 1960).  
Europees Parlement, Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement, *Het Europees Parlement. De eerste tien jaar 1958-1968* (Luxemburg 1968).  
Europees Parlement, Resolutie houdende goedkeuring van een ontwerp-verdrag tot invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 32 (11 februari 1975).  
Europees Parlement, 'Notulen van de vergadering van dinsdag 14 januari 1975', *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* C 32 (11 februari 1975) 12-15.  
Europees Parlement, 'Handelingen van het Europees Parlement. Zitting 1974-1975, vergadering van dinsdag 14 januari 1975', in: Directoraat-Generaal voorlichting en parlementaire documentatie (red.), *Rechtstreekse Algemene Verkiezingen voor het Europees Parlement* (Luxemburg 1977) 67-167.  
Europees Parlement, Question No. 61 (11 October 1989), <http://ec.europa.eu/dorie/cardPrint.do?cardId=106187> (geraadpleegd 23 maart 2010).  
Europees Parlement, Directoraat-Generaal Studiedienst, Een parlement in volle ontwikkeling. Europees Parlement 1952-1988 (Luxemburg 1989).  
European Parliament, Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of the Parliament's strategy for European Union, *Official Journal of the European Communities* C 96 (17 April 1990).  
European Parliament, Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of the Parliament's strategy for European Union, *Official Journal of the European Communities* C 231 (17 September 1990).  
European Parliament, Resolution on the Intergovernmental Conferences in the context of the European Parliament's strategy for European Union, *Official Journal of the European Communities* C 324 (24 December 1990).  
Parlement Europeen, Direction Generale de l'information et des relations publiques, *Info Memo 90 Conference de presse* (28 May 1991).

Parlement Europeen, Direction Générale de l'information et des relations publiques, *Le point de la session Strasbourg 7-11 octobre 1991: A quand une procédure électorale uniforme?*, PE 152.785/déf (11 octobre 1991).

Europees Parlement, Notulen van de vergadering van donderdag 10 oktober 1991, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen C 280* (28 oktober 1991) 123-124.

Europees Parlement, Resolutie over het ontwerp voor een uniforme procedure voor de verkiezingen van het Europees Parlement (10 maart 1993), *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen C 115* (26 maart 1993).

Europees Parlement, Resolutie over de opstelling van een ontwerp voor een verkiezingsprocedure houdende gemeenschappelijke beginselen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C 292* (21 september 1998).

Europees Parlement, Giusto Catanis, Verslag over het vierde verslag betreffende het burgerschap van de Unie (1 mei 2001 – 30 april 2004), PE 362.826v03-00 (15 december 2005).

European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 17 and 18 April 1990, SP(90) 1062 (20 April 1990).

European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 17 and 18 December 1990, SP(90) 3385 (20 December 1990).

European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 4 and 5 February 1991, SP(91) 327 (5 February 1991).

European Parliament Committee on Institutional Affairs, Summary Record meeting 27 and 28 May 1991, SP(91) 1402 (29 May 1991).

Parlement Europeen Commission Institutionelle, Compte rendu sommaire 26 et 27 février 1992 (le 28 février 1992).

European Parliament Committee on institutional affairs, Summary record 27 and 28 February 1992, SP(92) 553 (27 February 1992).

Parlement Europeen Commission Institutionelle, Compte rendu sommaire 22 et 23 avril 1992 (le 23 avril 1992).

Parlement Europeen Commission Institutionelle, Compte rendu sommaire 23 et 24 septembre 1992, SP(92) 2632 (le 25 septembre 1992).

European Parliament Institutional Affairs, Summary record Brussels 3-4 September 1997, SP(97) 3235 (9 September 1997).

European Parliament Institutional Affairs Committee, Summary record Brussels 3-4 November 1997, SP(97) 4115 (5 November 1997).

Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Werkdocument over de verkiezingen van het Europees Parlement, PE400.476v02-00 (17 januari 2008).

European Parliament Institutional Affairs Committee, Summary record Brussels 21-22 April 1998, SP(1998) 1629 (4 May 1998).

Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE412.180v02-00 (15 oktober 2008).

Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE440.210v01-00 (15 april 2010).

Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Werkdocument over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE441.236v01-00 (19 mei 2010).

Europees Parlement Commissie Constitutionele Zaken, Andrew Duff, Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de

vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PE440.210v01-00 (5 juli 2010).

#### Europese Raad

European Council, Special meeting of the European council – Dublin: presidency conclusions, 28 April 1990.

European Council, Presidency conclusions of the European Council, 25 and 26 June 1990.

European Council, Conclusions of the Rome European Council, 27 and 28 October 1990.

European Council, Conclusions of the Rome European Council, 14 and 15 December 1990.

European Council, Madrid European Council: presidency conclusions, 15 and 16 December 1995.

Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, 21 en 22 juni 2007.

Europese Raad, Mandaat van de IGC 2007, 26 juni 2007.

Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, 14 december 2007.

#### Raad van Ministers

Raad, Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8 oktober 1976).

Raad, Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 278 (8 oktober 1976).

Raad, Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie, Europese Unie De Raad, Ontwerpnutulen van de 1820e zitting van de Raad (Algemene Zaken) gehouden te Brussel op maandag 19 en dinsdag 20 december 1994, 11982/94, PV/CONS 92 (28 april 1995).

Union Europeenne Le Conseil, Rapport Principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen, 13697/98, PE 85 (le 2 décembre 1998).

Council of the European Union, Note Common principles for the election of members of the European Parliament, 13037/99, PE 85 (17 November 1999).

Union Europeenne Le Conseil, Note Principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen, 13543/1/99, PE 91 (le 2 décembre 1999).

Raad, Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 283 (21 oktober 2002).

Raad, Rectificatie van Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni 2002 en 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 64 (2 maart 2004).

Raad, Secretariaat-Generaal van de Raad, Intervention by Herman van Rompuy. President of the European Council at the ceremony on the occasion of the entry into force of the Lisbon Treaty, PCE 02/09,

[http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/story/index/vocabulary\\_id/events/term\\_id/385/story\\_id/15275](http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/story/index/vocabulary_id/events/term_id/385/story_id/15275) (geraadpleegd 23 april 2010).

#### Juridische teksten

Hof van Justitie EG 29 oktober 1980, nr. 138/79.

Hof van Justitie EG 29 oktober 1980, nr. 139/79.

Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957).

Verdrag tot oprichting van de Europese Atoomgemeenschap (1957).

Verdrag van Maastricht (1992), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 191 (29 juli 1992).

Verdrag van Amsterdam (1997), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 340 (10 november 1997).

Verdrag van Lissabon (2007), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 306 (17 december 2007).

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (2010), *Publicatieblad van de Europese Unie* C 83 (30 maart 2010).

#### Interview

Wolfgang Leonhardt (Administrator Committee on Constitutional Affairs, European Parliament).

#### Overig

Agence Europe, 'EU/EU Reform: The Hague and Prague are on same wavelenght', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9439 (6 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/EU Reform: German presidency 'optimistic' about reaching agreement on broad lines of new treaty on 22 June', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9441 (8 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/EU reform: Prodi and Adamkus don't want treaty on the cheap – Barosso calls on London and Warsaw to compromise', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9444 (13 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/EU Reform: Presidency identifies six open issues for talks on future treaty (double majority is not one of them)', *Bulletin Quotidien Europe* (15 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/EU Reform: Poland, largely isolated, continues to oppose double majority – Merkel insists on 'exhaustive' mandate for IGC', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9448 (19 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/EU Reform: Barosso calls on member states to refrain from any making ultimatums and support EU's capacity to take action', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9449 (20 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/Reform of EU: 25 against two on double majority, says presidency, but failure cannot be ruled out', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9450 (21 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/European Council: difficult negotiations and uncertainties about negotiating brief for IGC – postponement of double majority to 2014?', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9452 (23 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/European Council: agreement on IGC mandate for finalizing and adopting new union treaty', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9453 (24 juni 2007).

Agence Europe, 'EU/Treaty: Valéry Giscard D'Estaing welcomes agreement on new treaty, but regrets loss of objective of political union', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9527 (20 oktober 2007).

Colombo, Emilio, *Second Jean Monnet Lecture by the president of the European Parliament Mr. Emilio Colombo. The decisions facing Europe* (Florence 1978).

Draft Treaty establishing the European Union (14 februari 1984), <http://www.ena.lu/draft-treaty-establishing-european-union-14-february-1984-020302470.html> (geraadpleegd 6 juni 2010).

European Convention Secretariat, Contribution submitted by Mr. Andrew Duff on behalf of a number of members and alternate members of the Convention: "Key elements of institutional reform", CONV 487/03, CONTRIB 190 (16 January 2003).

Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission (4 maart 1975), <http://www.ena.lu/joint-declaration-european-parliament-council-commission-conciliation-procedure-march-1975-020002655.html> (geraadpleegd 6 juni 2010).

Riccardi, Ferdinando, 'Preparation of new European Treaty: latest developments', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9440 (7 juni 2007).

Riccardi, Ferdinando, 'New treaty: Europe Council seems disposed to conciliation and compromise, at the cost of a few sacrifices, which may be costly', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9448 (19 juni 2007).

Riccardi, Ferdinando, 'New treaty: differences persist on elements to safeguard', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9449 (20 juni 2007).

Riccardi, Ferdinando, 'New treaty: European Parliament's imperative demands', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9452 (23 juni 2007).

Riccardi, Ferdinando, 'New European treaty: a few conclusions (with the participation of Jacques Delors, Etienne Davignon, Jean-Claude Juncker and a few others', *Bulletin Quotidien Europe*, Nr. 9459 (3 juli 2007).

Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 juli 1983), <http://www.ena.lu/emilio-colombo-solemn-declaration-european-union-030006135.html> (geraadpleegd 5 juni 2010).  
The German-Italian proposals, <http://www.ena.lu/german-italian-proposals-020102139.html> (geraadpleegd 6 juni 2010).

## Literatuur

- Backer, Peter de, 'Laat heel Europa stemmen op dezelfde lijsten', in: *Het nieuwsblad* (2009), <http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=G1O28SN3P> (geraadpleegd 1 mei 2010).
- Balinski, M.L. en H.P. Young, 'Fair representation in the European Parliament', in: *Journal of Common Market Studies* XX (1982) nr. 4, 361-373.
- Barents, R., *Een grondwet voor Europa. Achtergronden en commentaar* (Deventer 2005).
- Barents, R., *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar* (Deventer 2008).
- Berge, Mirte van den en Mendeltje van Keulen, *Ranking the European stars?*, <http://www.clingendael.nl/cesp/publications/?id=7601> (geraadpleegd 1 mei 2010).
- Berghe, Guido van den, 'What is a 'Uniform Procedure'?', in: Roland Bieber en Howard C. Yourow (ed.), *The European parliament: towards a uniform procedure for direct elections* (Florence 1981) 7-20.
- Berghorst, Y.H., en P.M. Hommes, *Europese verkiezingen programma's en analyses* ('s-Gravenhage 1979).
- Blondel, Jean, Richard Sinnott en Palle Svensson, *People and parliament in the European Union. Participation, democracy, and legitimacy* (Oxford 1998).
- Bourguignon-Wittke, R., E. Grabitz, O. Schmuck, S. Steppat, W. Wessels, 'Five years of the directly elected European Parliament: performance and prospects', in: *Journal of Common Market Studies* XXIV (1985) nr. 1, 39-59.
- Braun, Michael J., *An imperfect Union. The Maastricht Treaty and the new politics of European integration* (Oxford 1996).
- Brew, David A., 'Options for a uniform voting system', in: Roland Bieber en Howard C. Yourow (ed.), *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections* (Florence 1981) 251-293.
- Cini, Michelle, 'Intergovernmentalism', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 100-116.
- 'Commissievergadering 5 juli 2010', <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/home.do?language=NL&committeeB ean.comId=2876> (geraadpleegd 13 augustus 2010).
- Coombes, David, *The future of the European Parliament* (Londen 1979).
- Corbett, Richard, 'The European Parliament and the idea of European representative government', in: John Pinder (ed.), *Foundations of democracy in the European Union* (Basingstoke 1999) 87-106.
- Corbett, Richard, 'The Intergovernmental Conference on Political Union', *Journal of Common Market Studies* XXX (1992) nr. 3, 271-298.
- Corbett, Richard, Francis Jacobs en Michael Shackleton, *The European Parliament* (7e druk; Londen 2007).
- Corbett, Richard, *The European Parliament's role in closer EU integration* (Basingstoke 1998).
- Deschamps-Laurence Maufort, Etienne, *The new European Parliament*, [http://www.ena.lu/new\\_european\\_parliament-2-571](http://www.ena.lu/new_european_parliament-2-571) (geraadpleegd 5 juli 2010).
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union. An introduction to European integration* (3<sup>e</sup> druk; Basingstoke 2005).



- Europa Glossarium, 'Europese politieke samenwerking (EPS)', [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_political\\_cooperation\\_nl.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_nl.htm) (geraadpleegd 21 juni 2010)).
- Gerbet, Pierre, *IGC on Political Union*, [http://www.ena.lu/intergovernmental\\_conference\\_igc\\_political\\_union-2-12352](http://www.ena.lu/intergovernmental_conference_igc_political_union-2-12352) (geraadpleegd 7 juni 2010).
- Gerbet, Pierre, 'The European Convention', [http://www.ena.lu/european\\_convention-2-17741](http://www.ena.lu/european_convention-2-17741) (geraadpleegd 20 juni 2010).
- Hansen, Lene en Michael Williams, 'The myths of Europe: legitimacy, community and the "crisis" of the EU', in: *Journal of Common Market Studies* 37 (1999) nr. 2, 233-249.
- Herman, Valentine, 'Direct elections: the historical background', in: Valentine Herman en Mark Hagger (ed.), *The legislation of direct elections to the European Parliament* (Farnborough 1980).
- Hix, Simon, Abdul Noury en Gérard Roland, 'Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001', in: *British Journal of Political Science* 35 (2005) 209-234.
- Hix, Simon, Abdul Noury, Gérard Roland, *Democratic politics in the European Parliament* (Cambridge 2007).
- Holzacker, Ronald, 'Democratic legitimacy and the European Union', in: *European Integration* 29 (2007) nr. 3, 257-269.
- Hooghe, Liesbet en Gary Marks, 'A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus', in: *British Journal of Political Science* 39 (2008) 1-23.
- Huber, Christian H., 'Approaches to European elections', in: Roland Bieber en Howard C. Youdrow (ed.), *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections* (Florence 1981) 83-181.
- Jonghe, Karen de en Peter Bursens, *How to increase legitimacy in the European Union?* (Antwerpen 2003).
- Judge, David en David Earnshaw, *The European Parliament* (Basingstoke 2003).
- Kapteyn, P.J.G., e.a., *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen* (6<sup>e</sup> druk; Deventer 2003).
- Keulen, Mendeltje van, 'De Raad van Ministers: cruciale speler met negen gezichten', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 123-141.
- Kincaid, John, 'Confederal federalism and citizen representation in the European Union', in: *West European Politics* 22 (2010) 34-58.
- Kluth, Winfried, *Die demokratische legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive* (Berlijn 1995).
- Kohler-Koch, Beate en Berthold Rittberger, 'Charting crowded territory: debating the democratic legitimacy of the European Union', in: Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger (ed.) *Debating the democratic legitimacy of the European Union* (Plymouth 2007) 1-33.
- Kreppel, Amie *The European Parliament and supranational party system. A study in institutional development* (Cambridge 2002).
- Laursen, Finn en Sophie Vanhooacker, *The intergovernmental conference on Political Union* (Maastricht 1992).
- Lodge, Juliet, 'European Union and the First elected European Parliament: the Spinelli initiative', in: *Journal of Common Market Studies* XXII (1984) nr. 4, 377-402.
- Lodge, Juliet, 'Introduction', in: Juliet Lodge (ed.), *Direct elections to the European Parliament 1984* (Basingstoke 1986).
- Martensson, Moa, 'Mixed representation and legitimacy in the European Union', in: *European Integration* 29 (2007) nr. 3, 285-302.
- Mastenbroek, Ellen en Semin Suvarierol, 'De Europese Commissie: loopjongen of superregering?', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 87-104.

- Mather, Janet, 'The European Parliament – a model of representative democracy?', *West European politics* 24 (2001) nr. 1, 181-201.
- Mauer, Andreas, *What next for the European Parliament?* (Londen 1999).
- Millar, David, 'European election procedures', in: Juliet Lodge (ed.), *Direct election to the European Parliament 1984* (Basingstoke 1986) 36.
- Moga, Teodor Lucian, 'The contribution of the neofunctionalist and intergouvernementalist theories to the evolution of the European integration process', in: *Journal of alternative perspectives in the social sciences* 1 (2009) nr. 3, 796-807.
- Moravcsik, Andrew, 'In defence of the "Democratic Deficit": reassessing legitimacy in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) nr. 4, 604-624.
- Mueller, Dennis C., 'Federalism and the European Union: a constitutional perspective', in: *Public Choice* 90 (1997) 255-280.
- Munoz, Susana en Cédric Sangaletti, *The election of members of the European Parliament*, [http://www.ena.lu/election\\_members\\_european\\_parliament-2-31097](http://www.ena.lu/election_members_european_parliament-2-31097) (gemaakt 5 juli 2010).
- Nedergaard, Peter, *European Union administration: legitimacy and efficiency* (Leiden 2007).
- Nord, Hans, 'De parlementaire controle en de Europese integratie. Ontstaan, ontwikkeling en werkwijze', in: Ad Kooyman (red.), *Een democratisch Europa. Zin en noodzaak van het Europees Parlement* (Assen 1984) 43-77.
- Norris, Pippa, 'Representation and democratic deficit', in: *European Journal of Political research* 32 (1997) 273-282.
- Patijn, S., 'Het Europese Parlement en 1992', in: A. Kooyman (red.), *Tussen Straatsburg en Den Haag. Het democratisch gat van Europa* ('s-Gravenhage 1989).
- Pinder, John, 'European community and nation-state: a case for a neo-federalism?', in: *International Affairs* 62 (1986) 41-54.
- Pinder, John, 'Foundations for democracy in the European Union', in: John Pinder (ed.), *Foundations of the democracy in the European Union. From the genesis of parliamentary democracy to the European Parliament* (Basingstoke 1999) 107-128.
- Plump, Lord, Carole Tongue en Florus Wijsenbeek, *Shaping Europe. Reflections of three MEP's* (Londen 2000).
- 'Procedure file', <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882> (gemaakt 15 augustus 2010).
- Rittberger, Berthold, 'Constructing parliamentary democracy in the European Union: how did it happen?', in: Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger, *Debating the democratic legitimacy of the European Union* (Maryland 2007) 111-133.
- Rittberger, Berthold, *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the nation state* (Oxford 2005).
- Rood, J.Q.Th., 'De EU na het Verdrag van Lissabon: naar een nieuw politiek en institutioneel evenwicht?', in: R.H. van Ooik en R.A. Wessen (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon* (Deventer 2009) 31-38.
- Rosamond, Ben, 'New theories of European integration', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 117-136.
- Scheuer, Angelika, *How Europeans see Europe. Structure and dynamics of European legitimacy beliefs* (Amsterdam 2005).
- Schrauwen, A.A.M., 'Naar een waarlijk "fundamentele status"? Democratie en Europees burgerschap na het Verdrag van Lissabon', in: R.H. van Ooik en R.A. Wessel (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon* (Deventer 2009) 99-108.
- Segers, Mathieu, 'De Europese Raad: de machtigste instelling van de EU', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 141-159.
- Staden, Alfred van, *The right to govern: the democratic legitimacy of the European Union* (Den Haag 2003).

- Steunenberg, Bernard en Jacques Thomassen, 'Introduction', in: Bernard Steunenberg en Jacques Thomassen (ed.), *The European Parliament. Moving toward democracy in the EU* (Boston 2002) 1-15.
- Stroby Jensen, Carsten, 'Neo-functionalism', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 85-98.
- Thomassen, Jacques en Hermann Schmitt, 'Political representation and legitimacy in the European Union', in: Hermann Schmitt en Jacques Thomassen (ed.), *Political representation and legitimacy in the European Union* (Oxford 1999) 3-24.
- Thomassen, Jacques, 'Parties and voters. The feasibility of a European system of political representation', in: Bernard Steunenberg en Jacques Thomassen (ed.), *The European Parliament. Moving toward democracy in the EU* (Boston 2002) 15-37.
- Thomassen, Jacques, 'The legitimacy of the EU after enlargement', in: Beate Kohler-Koch en Fabrice Larat (ed.), *Efficient and democratic governance in the European Union* (Mannheim 2008) 211-219.
- Toloudis, Nicholas, Common procedures, common problems: moving toward uniform electoral procedures for EP elections (z.p. 2001).
- Urwin, Derek W., 'The European Community: from 1945 to 1985', in: Michelle Cini (ed.), *European Union politics* (2e druk; Oxford 2007) 11-67.
- 'Verdrag van Lissabon. Het verdrag in het kort', [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_nl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_nl.htm) (geraadpleegd 3 januari 2010).
- Versluis, Esther, 'Het Europees Parlement: marginaal of machtig?', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 105-123.
- Weisglas, F., 'De relatie tussen het nationale en het Europees Parlement', in: A. Kooyman (red.) *Tussen Straatsburg en Den Haag. Het democratisch gat van Europa* ('s-Gravenhage 1989) 67-72.
- 'Wetgevingsbevoegdheid', <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=2&language=NL> (geraadpleegd 2 mei 2010).