

De Europese verkiezingen 2014: “This time it’s different”

“As times are changing, so are we. Since the last European elections, the rules of the game have changed”, aldus het Europees Parlement.¹ Op 22 mei gaat Nederland naar de stembus om 26 Nederlandse Europarlementariërs te kiezen voor de komende vijf jaar. Het Europees Parlement hanteert de slogan “This time it’s different” om kiezers te informeren over de door het EP gewenste nieuwe regels voor de verkiezingen en zijn gehoopte versterkte rol. Beide veranderingen moeten de democratische legitimiteit van het EP en de EU als geheel vergroten. Maar zullen de hooggespannen verwachtingen ook worden waargemaakt?

Een zoektocht naar legitimiteit

In het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw besloten de Europese regeringsleiders tot directe Europese verkiezingen om de EU – destijds nog de Europese Economische Gemeenschap – tot een ware democratische organisatie te maken.² Dit ideaalbeeld hapert in de praktijk echter nog steeds. Het Europees Parlement is de enig direct verkozen Europese instelling, maar het heeft niet de volledige parlementaire bevoegdheden zoals kiezers dat bij nationale parlementen gewend zijn. Zo heeft het een beperkt initiatiefrecht³ en het kan geen regering naar huis sturen. De rode lijn in de geschiedenis van het EP is daarom een zoektocht naar het versterken van de eigen democratische legitimiteit en het uitbreiden van bevoegdheden om zijn stem te doen gelden.⁴ Met elke verdragswijziging (van ‘Maastricht’ tot ‘Lissabon’) heeft het Parlement zijn rol weten te vergroten. Het EP heeft zich zo ontwikkeld van een ‘vijgeblad’ tot een volwaardige mede-wetgever naast de Raad.⁵

Toch heeft dit het publieke draagvlak van de EU niet vergroot en is de kloof met de burger een voortdurend punt van zorg. Sinds de eerste Europese verkiezingen in 1979 is de opkomst gedaald: van 58,1% naar een magere 36,8% bij de laatste verkiezingsronde in 2009.⁶ Het is daarom twijfelachtig of het Parlement kan spreken van een overtuigend

mandaat van de Europese kiezers om hen te vertegenwoordigen in Brussel. Intussen groeit de roep om méér democratische legitimiteit in tijden van grote ontevredenheid over de Europese aanpak van de economische crisis. De huidige verkiezingscampagnes zetten in op de impact die de kiezer kan uitoefenen op de Europese besluitvorming via het Europees Parlement. Ook de nieuwe verdragsregels omtrent de aanstelling van een nieuwe Commissievoorzitter na de Europese verkiezingen moeten helpen de kiezer over te halen de gang naar de stembus te maken.

Verkiezingsprocedure ingrijpend veranderd

De procedure voor de Europese verkiezingen van volgende maand kent twee ingrijpende vernieuwingen. Ten eerste wordt nu een directere koppeling gelegd tussen de verkiezingen en de aanstelling van de nieuwe Commissievoorzitter via ‘Spitzenkandidaten’ uit de Europese politieke partijfamilies. Ten tweede hoopt het Europees Parlement daarmee op Europa-brede campagnes, om de *link* tussen nationale en Europese partijen voor de kiezers te verduidelijken.

Judith Hovenaars is als Project Assistent Research verbonden aan Instituut Clingendael; **Adriaan Schout** als Senior Research Fellow en Coördinator Europa; en **Jan Marinus Wiersma** als Senior Visiting Fellow.

Wie volgt Barroso op als voorzitter van de Europese Commissie? De fracties binnen het Europees Parlement mogen bij de aanstaande verkiezingen een kandidaat beschikbaar stellen voor die functie. Guy Verhofstadt is de Europese kopman van ALDE. Foto ALDEGroup



Politieke strijd rond de voorzitter van de Commissie

Het Europees Parlement en de Europese Commissie hebben beide zittingstermijnen van vijf jaar, die sinds het Verdrag van Maastricht aan elkaar gekoppeld zijn. Wanneer de uitslag van de Europese verkiezingen – en daarmee de politieke samenstelling van het EP – bekend is, start een ingewikkeld spel rond de invulling van de hoogste ambten in de EU, t.w. de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken. Voorheen was de Europese Raad als eerste aan zet bij de benoeming van de drie posten. Nu hoopt het EP de voorzet te kunnen geven voor de opvolger van huidig Commissievoorzitter Barroso. In het Verdrag van Lissabon is vastgelegd dat de Raad op basis van gekwalificeerde meerderheid een kandidaat *voordraagt* voor het ambt, “rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement”, waarna deze wordt *gekozen* in het EP met een absolute meerderheid.⁷ In het voorgaande verdrag was nog te lezen dat de Raad de nieuwe Commissievoorzitter *nomineert*, waarna deze wordt *goedgekeurd* door het EP.⁸ Hoewel het een subtiele verandering van woordkeuze lijkt, wordt deze nieuwe verdragsbepaling uiteenlopend geïnterpreteerd door de betrokken Europese instellingen.

Het Europees Parlement ziet liefst een directe koppeling tussen de uitslag van de Europese verkiezingen en de aanstelling van Barroso's opvolger. In november 2012 is in het EP een resolutie aangenomen waarin erop wordt aangedrongen dat elke Europese partij een kandidaat naar voren schuift voor het voorzitterschap van de Commissie. Het EP “verwacht van deze kandidaten dat ze een leidende rol spelen in de verkiezingscampagne van

het Parlement, met name door persoonlijk hun programma in alle lidstaten van de Unie te presenteren”. Bovendien wenst het EP dat “zoveel mogelijk leden van de volgende Commissie uit de gelederen van het in 2014 gekozen Europees Parlement komen als afspiegeling van het evenwicht tussen de twee wetgevende machten”.⁹ De redenering is dat de democratische legitimiteit van zowel Commissie als EP wordt vergroot door betere afspiegeling van de keuze van de Europese bevolking.

De Commissie steunt deze aanpak. Barroso bevestigde in zijn Staat van de Unie-rede van 2012 dat selecteren van EP-kandidaten voor de functie van Commissievoorzitter definitief duidelijk zou maken “dat er bij deze verkiezingen echt iets te kiezen valt”.¹⁰ Inmiddels hebben de politieke partijfamilies het initiatief genomen om intern kandidaten aan te wijzen voor het voorzittersambt die nu *in the running* zijn om het volgende college van Commissarissen te gaan leiden. De Europese Volkspartij van Christendemocraten is hierin overigens terughoudend geweest – waarschijnlijk omdat het de vele EVP-regeringsleiders in de Europese Raad niet voor de voeten wil lopen.

Een sterkere politieke *link* tussen het EP en de voorzitter van de Commissie zou de greep van de Europarlementariërs op het inhoudelijke werkprogramma van de Commissie kunnen vergroten, evenals op de samenstelling van het college van 28 Commissarissen. De Commissie krijgt democratische legitimering via het EP en de Commissievoorzitter is voor herverkiezing afhankelijk van de Europarlementariërs. Deze invloed van het EP is echter niet absoluut. Het college vormt tevens een afspiegeling van de regerende partijen in de lidstaten en de politieke kleur van de

Commissievoorzitter is niet doorslaggevend voor de koers van de EU gedurende de vijf jaar.

Wél is zeker dat de nieuwe ambitie van het EP vraagtekens oproept over de onafhankelijke rol van de Commissie, zoals vastgelegd in de Europese verdragen.¹¹ De Commissie mag geen politieke instructies aanvaarden van het EP, noch van enige andere instelling, en dient het algemeen belang van de Unie te bevorderen. Wordt dit gewaarborgd wanneer het Europees Parlement zijn zin krijgt? Daarnaast bestaat de vrees dat een nauwere politieke band tussen beide Europese instellingen het huidige institutionele (en machts-) evenwicht tussen Commissie, Raad en Parlement kan verstoren.¹² Nederland, dat altijd bang is voor machtsverstoringen,¹³ ziet versterking van de greep van het EP op de Commissie dan ook met lede ogen aan. Minister Timmermans heeft daarom voorgesteld een ‘European Governance Manifesto’ overeen te komen, waarin de vijfjarige doelstellingen van de Unie worden afgesproken tussen Raad, Commissie en EP.¹⁴

De Raad kan zich nog ontpoppen tot stoorzender voor de ambitieuze plannen van het Europees Parlement. Enkele regeringsleiders en ook de voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, stellen zich terughoudend op. Van Rompuy verklaarde dat de nieuwe afspraken rond de verkiezingen met voorzitterskandidaten “geen panacee” zullen zijn voor de legitimiteitsproblemen van de EU.¹⁵ De Duitse bondskanselier Merkel stelde resoluut dat de volgende Commissievoorzitter niet “automatisch” wordt gekozen uit de kandidaten van de Europese partijfamilies en waarschuwde voor valse beloften.¹⁶ In de verdragen wordt niet expliciet vastgesteld dat de kandidaat moet worden geselecteerd uit de kringen van het EP. Dus, al zou Martin Schulz, de kandidaat voor de Partij van de

Europese Sociaaldemocraten (PES), steun krijgen van een meerderheid van het EP, dan stelt dat zijn nominatie nog niet zeker. De Raad kan er ook voor kiezen zelf een kandidaat naar voren te schuiven, met inachtneming van de politieke voorkeur van de kiezers. Naast politieke affiniteit, kijkt de Raad ook naar de nationaliteit en de ervaring van de kandidaat, alsmede naar de verhoudingen tussen de Europese topfuncties.

Het kan een spannende tijd worden in Brussel tussen de uitslag van de verkiezingen in mei en oktober, wanneer de installatie van de nieuwe Commissie wordt afgerond. Het aanwijzen van de opvolger van Barroso staat al voor juli gepland. Uiteenlopende interpretaties van de regels kan leiden tot lastige onderhandelingen tussen Raad en EP. Vervolgens kan het EP ongunstig gestemd zijn en de verdere benoemingen van Commissarissen en de hoorzittingen frustreren. Een interinstitutionele crisis dit najaar is daarmee niet op voorhand uitgesloten.

Europeanisering van het verkiezingsdebat

Het naar voren schuiven van kandidaten voor het Commissievoorzitterschap moet niet alleen een bijzonder politiek tintje geven aan de verkiezingen, maar ook de Europese dimensie van de verkiezingen en de rol van de Europese partijen benadrukken.¹⁷ De meeste nationale partijen die meedingen in de Europese verkiezingen zijn aangesloten bij een gelijkgestemde Europese partijfamilie (zie onderstaande tabel). De Europese Commissie heeft de nationale politieke partijen opgeroepen hun band met hun Europese partijfamilies zichtbaar te maken in de campagne en op de stemformulieren te vermelden.¹⁸ De Commissie stelt dat de Europese politieke partijen het best in staat zijn om een brug te slaan tussen EU-politiek en de kiezers.¹⁹ Daar

Een interinstitutionele crisis dit najaar is niet op voorhand uitgesloten

Nederlandse politieke partij	Aantal zetels in Europees Parlement 2009 - 2014	Europese partijfamilie	Aantal zetels in het Europees Parlement 2009 - 2014
CDA	5	Fractie van de Europese Volkspartij	274
PvdA	3	Fractie Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten	194
VVD	3	Fractie Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa	85
D66	3	Fractie Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa	85
GroenLinks	3	Fractie De Groenen/Vrije Europese Alliantie	58
ChristenUnie	1	Fractie Europese Conservatieven en Hervormers	57
SP	2	Confederale Fractie Europees Unitair Links/Noords Groen Links	35
SGP	1	Europa van vrijheid en democratie	31
PVV	4	Niet-fractiegebonden leden	32
Artikel 50	1	Niet-fractiegebonden leden	32

zijn wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste hebben de politieke partijfamilies – bij ontbreken van een Europese kieswet – niet de mogelijkheid te opereren als transnationale Europese partijen met een gemeenschappelijke lijst of overal dezelfde nummer één. Martin Schulz kan campagne komen voeren in Nederland om de PvdA te steunen, maar hij kan alleen in Duitsland worden gekozen. In EU-jargon: hij is Spitzenkandidaat, maar geen lijsttrekker.

De verschillen binnen de Europese partijfamilies zijn groot. VVD en D66 zijn beide lid van de Liberale fractie (ALDE), terwijl zij nationaal een verschillende koers varen op Europa-thema's.²⁰ Ook de verwantschap tussen bijvoorbeeld de PvdA en het Griekse PASOK binnen de PES is twijfelachtig, net zoals samenwerking tussen het CDA en de Hongaarse Fidesz-partij van Victor Orbán of de Italiaanse *Forza Italia* van Silvio Berlusconi via de EVP moeilijk ligt. De inhoudelijke verschillen binnen de Europese families tasten de slagvaardigheid en de coherentie aan, zeker in verkiezingstijd. Verkiezingsmanifesten hebben daarom het karakter de kleinste gemeene deler te zijn van de ingebrachte standpunten. Daarom zullen veel partijen naast de Europese manifesten werken met een eigen, meer gekleurd programma; met een klein aantal Nederlandse Europarlementariërs in grote politieke families is de waarde daarvan echter twijfelachtig.²¹

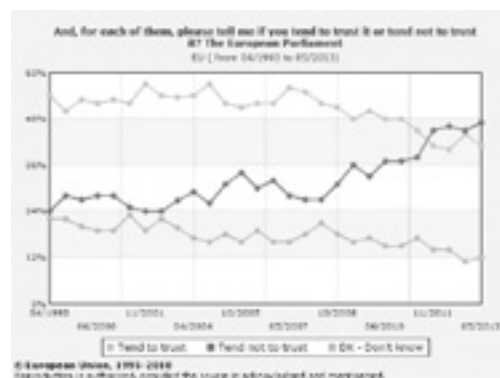
Nationale versus Europese democratische legitimiteit

Het Europees Parlement heeft sinds zijn ontstaan de institutionele balans in zijn eigen voordeel weten te verschuiven en dat verwoord gekregen in verdragwijzigingen. Sinds het Verdrag van Lissabon heeft het EP voor het eerst wetgevende macht op het gebied van de economische en monetaire unie. Juist deze macht heeft het prominent gebruikt in de onderhandelingen over crisismaatregelen, onder andere in het aanscherpen van de begrotings-

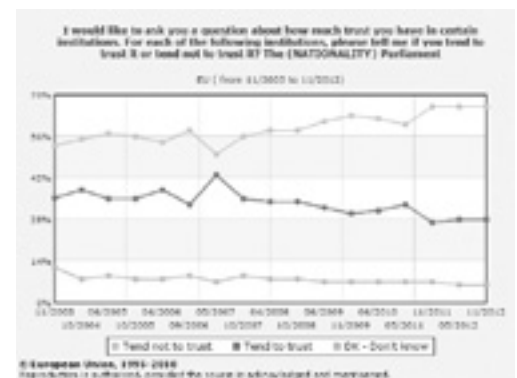
regels, in de totstandkoming van de bankenunie en in het afdwingen van economische dialogen met de onafhankelijke Eurocommissaris. De slogan “this time it’s different” verwijst dan ook naar de veranderde rol van het Parlement: “The European Parliament now has more power, both to set the political direction of Europe and over the day-to-day decisions which affect us all. A more powerful European Parliament means more influence for everyone, more ability to deal with our problems.”²²

Hoe verhoudt deze grotere ambitie van het EP, zowel in de besluitvorming alsook in relatie tot de Commissie, zich tot een kritische publieke opinie en de wens van Nederland en enkele andere lidstaten om juist de nationale parlementaire greep op de EU te vergroten? Naar verwachting zal de gegroeide euroscepsis onder de kiezers leiden tot een groter anti-EU-blok in het EP na de verkiezingen. De verwachtingen over de uitslagen lopen uiteen van 90 tot 190 (van de in totaal 751 zetels) voor die partijen.²³ Bovendien laten de polls van *Eurobarometer* zien dat het vertrouwen in het EP de afgelopen 20 jaar sterk is gedaald. Anno 2013 gaf bijna de helft van de EU-burgers aan geen vertrouwen te hebben in het EP (zie figuur 1). Dat belooft niet veel goeds voor de opkomst bij de Europese verkiezingen dit jaar. Opvallend is echter dat het wantrouwen in nationale parlementen significant groter is (zie figuur 2). In Nederland liggen de verhoudingen omgekeerd. Hier bestaat méér vertrouwen in de Tweede Kamer dan in het EP.²⁴

Dat verklaart Nederlands inzet op “eerdere en meer rechtstreekse betrokkenheid van het nationale parlement bij de Europese besluitvorming”.²⁵ De wens democratische controle op nationaal niveau te versterken, komt voort uit het idee dat het EP onvoldoende legitimiteit geniet om de democratische controle van Europese integratie te schragen. Het contrast tussen de Nederlandse strategie en de ambities van het EP is groot. Bovendien zoekt de



Figuur 1: Vertrouwen in het Europees Parlement in de EU-lidstaten (gemiddeld)



Figuur 2: Vertrouwen in het nationale parlement in de EU-lidstaten (gemiddeld)

Tweede Kamer, gesteund door het kabinet, actief naar manieren om haar invloed te doen gelden op de Europese besluitvorming. Hoewel het Verdrag van Lissabon nieuwe instrumenten heeft geschapen voor nationale parlementen, waaronder een subsidiariteitstoets, hebben deze veranderingen volgens minister Timmermans slechts beperkte resultaten opgeleverd.²⁶

Meerdere politieke partijen vinden dat subsidiariteit, het principe dat bepaalt dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen, leidend moet zijn in de Europese besluitvorming.²⁷ Maar, wanneer de trend van verdiepte integratie doorzet en het Europese toezicht op het economisch en financieel beleid verder toeneemt, zal er eerder van het tegendeel sprake zijn.

Geen legitimiteit zonder resultaat

Met meer zichtbaarheid en een verkiezingsdebat op Europees niveau hoopt het Europees Parlement zijn eigen democratische legitimiteit te vergroten. Een meer prominente rol voor de Europese partijfamilies, met de voorzitterskandidaten in de *spotlight*, moet kiezers meer bewust maken van het belang van de Europese democratie. Door de uiteenlopende interpretaties van de nieuwe regels, is het

nog onduidelijk of het EP zijn plannen volledig kan doorzetten. Naast juridische zijn er ook politieke dilemma's te overbruggen.

Een tweede grote vraag is of de inzet van de Europese partijfamilies de kiezers ook daadwerkelijk zal aanspreken en tot een hogere opkomst leidt. De politieke slagkracht van de partijfamilies was in het verleden beperkt, omdat gezamenlijke electorale manifesten vaak niet meer waren dan vage compromissen en de meeste lid-partijen toch vooral 'nationale' Europese campagnes voerden. Mogelijk hebben de discussies over het Europees economisch beleid en het groeiend aantal eurosceptische partijen ertoe geleid dat de EU een politiek gevoeliger thema is geworden, waardoor meer kiezers de gang naar de stembus zullen maken.

Hoe welkom investeringen in een meer democratisch functioneren van de EU ook mogen zijn, voor de kiezers vormen zij niet de essentie. Die kijken vooral naar de resultaten van de Europese samenwerking en laten daarvan afhangen of en hoe ze gaan stemmen. Na de verkiezingen weten we hoe ongelukkig de kiezer is met de EU of dat, net als bij de nationale verkiezingen, hij of zij ook bij het EP kiest voor stabiliteit en continuïteit.

NOTEN

- 1 European Parliament, 'The power to decide what happens in Europe', beschikbaar via <http://www.elections2014.eu>.
- 2 S. Hix & S. Hagemann, 'Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?', *Politique Européenne*, jrg. 28, nr 2, 2008, blz. 27-41.
- 3 Het EP kan de Europese Commissie verzoeken met wetgeving op een bepaald terrein te komen, maar heeft zelf geen recht van initiatief om wetgeving voor te stellen.
- 4 J. Priestley, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, Londen: John Harper Publishing, 2008.
- 5 R. Corbett, F. Jacobs & M. Shackleton, *The European Parliament*, Londen: John Harper, 2011.
- 6 De opkomstpercentages in een aantal van de nieuwe lidstaten sinds 2004 heeft sterk bijgedragen aan het dalende gemiddelde. Voor een overzicht tussen 1979 en 2009, zie: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)
- 7 Artikel 17(7) Verdrag betreffende de Europese Unie.
- 8 Verdrag van Nice, Artikel 214 (2) Verdrag voor de Europese Gemeenschap.
- 9 Europees Parlement, 'Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014', (2012/2829(RSP)).
- 10 Europese Commissie, 'State of the Union 2012', door José Manuel Durão Barroso, 12 september 2012.
- 11 Artikel 17(3) Verdrag betreffende de Europese Unie.
- 12 Het Nederlandse kabinet steunt de ontwikkelingen rond de versterking van de controlerende rol van het EP, maar deze steun is zeker niet onvoorwaardelijk. Zie: Staat van de Europese Unie 2013, 'Bruggen slaan in Europa', Ministerie van Buitenlandse Zaken, MINBUZA-2013.13317, 15 februari 2013.
- 13 P. Scheffer, *Een tevreden natie: Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status quo*, Amsterdam: Bert Bakker, 1988.
- 14 F. Timmermans, 'Monnet's Europe needs reform to fit the 21st century', *Financial Times*, 15 november 2013.
- 15 Euractiv, 'Van Rompuy scorns direct election of Commission president', 14 oktober 2013.
- 16 Quote Angela Merkel in *EUobserver*, 'Merkel: EU vote not decisive on commission President', *EUobserver*, 25 oktober 2013.
- 17 B. Donnelly & M. Jopp, 'European political parties and democracy in the EU', in: *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, Instituto Affari Internazionali, maart 2009, blz. 23-42 (i.h.b. blz. 33).
- 18 European Commission, 'Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct', COM (2013) 126 final, Straatsburg, 12 maart 2013, blz. 5.
- 19 *Ibid.*, blz. 4.
- 20 Camerons *Conservative Party* zit in de partij van de Europese Conservatieven en Hervormers (EHC) en dat is tevens de partij waar de VVD enigszins naar neigt – helemaal toen Rutte nog de politieke evenknie leek te worden van Cameron.
- 21 A. Schout, 'Europa: Wat wil de PvdA niet?', *S&D*, jrg. 70, nr 6, blz. 9-13.
- 22 European Parliament, 'The power to decide what happens in Europe', beschikbaar via <http://www.elections2014.eu>.
- 23 Euractiv, 'Eurosceptic tug-of-war expected in next EU Parliament', 6 december 2013.
- 24 *Standard Eurobarometer*, 2003 – 2013. ALDEGroup. Wie volgt Barroso op als voorzitter van de Europese Commissie? De fracties binnen het Europees Parlement mogen bij de aanstaande verkiezingen een kandidaat beschikbaar stellen voor die functie. Guy Verhofstadt is de Europese kopman van ALDE.
- 25 Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Staat van de Europese Unie 2013. Bruggen slaan in Europa', nr. 33 551, 15 februari 2013, blz. 7.
- 26 Timmermans, *a.w. noot 14*.
- 27 VVD concept-verkiezingsprogramma Europese verkiezingen 2014, 'Europa waar nodig' (<http://cdn.vellance.com/usmedia/vvd/uploaded/attachment-files/100.pdf>); PvdA concept-verkiezingsprogramma Europese verkiezingen 2014, 'Voor een Europa dat werkt' (<http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2013/10/Voor%20een%20Europa%20dat%20werkt%20-%20ontwerpverkiezingsprogramma.pdf>); CDA concept-verkiezingsprogramma Europese verkiezingen 2014, 'Naar een slagvaardig Europa' (<http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2013/10/Voor%20een%20Europa%20dat%20werkt%20-%20ontwerpverkiezingsprogramma.pdf>).