3 Europees Parlement

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal allereerst aandacht worden besteed aan de vraag hoe de zetels in het Europees Parlement in de uitgebreide Unie verdeeld moeten worden. In paragraaf 3.2 zal het door het Verdrag van Nice geïntroduceerde systeem besproken worden. In paragraaf 3.3 wordt bezien of deze regeling voldoende efficiënt en transparant is. Ook zullen enkele wijzigingen die het Verdrag van Nice in deze instelling heeft aangebracht besproken worden (paragraaf 3.4). Vervolgens komt het democratisch aspect aan de orde: er wordt ingegaan op het zogenoemde democratisch deficit. Bezien zal worden wat daaronder moet worden verstaan en welke oplossingen daarvoor zijn aangedragen en in hoeverre de tot dusver aangedragen oplossingen 'soelaas' kunnen bieden (3.5). In paragraaf 3.6 volgt de conclusie.

3.2 Huidige samenstelling van het Europees Parlement

Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice bepaalde artikel 189 EG dat het Europees Parlement uit vertegenwoordigers van de volkeren van de staten bestaat die in de Gemeenschap zijn verenigd. De tweede paragraaf van dit artikel bepaalde dat het aantal leden van het Europees Parlement niet meer dan 700 bedraagt. Het aantal leden van het Europees Parlement bedroeg vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice 626. Deze samenstelling van het Europees Parlement is overeengekomen tijdens de Europese top in Edinburgh (1992), op basis van een voorstel van het Europees Parlement. In dit voorstel werd rekening gehouden met de Duitse vereniging en werd geanticipeerd op de toetreding van een aantal nieuwe lidstaten.[1]

Het aantal zetels per lidstaat werd als volgt bepaald. Elke lidstaat kreeg, ongeacht de bevolkingsomvang, 6 zetels. Vervolgens werd één zetel per 500.000 inwoners voor het bevolkingsaantal tussen 1 en 25 miljoen toegekend; één zetel per miljoen bewoners tussen de 25 en 60 miljoen, en één zetel voor elke 2 miljoen inwoners boven de 60 miljoen. In deze formule wordt dus uitgegaan van een afnemende proportionaliteit. De oude zetelverdeling correspondeerde derhalve slechts in beperkte mate met de bevolkingsomvang van elk van de lidstaten. Bij het toepassen van deze verdeelsleutel, zou, na de uitbreiding van de Unie met 12 lidstaten, het ledenaantal de duizend kunnen benaderen. Een dergelijk aantal leden garandeert weliswaar de representativiteit van het Europees Parlement, maar zal de eenheid en doeltreffendheid van de instelling niet ten goede komen.[2]

In het Verdrag van Nice is een nieuwe samenstelling van het Europees Parlement overeengekomen die een (uiterst) gecompliceerde tekst heeft opgeleverd. Om te beginnen, het nieuwe artikel 189 EG bepaalt dat het aantal leden van het

---

[1] Zie: Resolutie A3-0186/92, OJ C 176, 13/07/1992, p. 72. De zetels voor de kandidaat-landen waren als volgt verdeeld: Oostenrijk 20, Zweden 21, Finland 16, Zwitserland 18, Malta 4 en Cyprus 6.
[2] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*

Europees Parlement niet meer dan 732 bedraagt. Van het bij het Verdrag van Amsterdam voorgenomen plafond van 700 is men dus afgestapt. Artikel 2 van het aan het Verdrag van Nice gehechte uitbreidingsprotocol luidt: "Op 1 januari 2004 wordt artikel 190, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap als volgt gewijzigd:

België	**22**
Denemarken	**13**
Duitsland	**99**
Griekenland	**22**
Spanje	**50**
Frankrijk	**72**
Ierland	**12**
Italië	**72**
Luxemburg	**6**
Nederland	**25**
Oostenrijk	**17**
Portugal	**22**
Finland	**13**
Zweden	**18**
VK	**72**"

Dit zijn in totaal 535 zetels. Artikel 2, lid 2 van het protocol betreffende de uitbreiding bepaalt vervolgens dat gedurende de periode 2004-2009 bij iedere uitbreiding van een nieuwe lidstaat het ledental van het Europees Parlement toeneemt, tot het maximum van 732 zetels is bereikt. De – waarvan sommige toenmalige – kandidaat-lidstaten hebben de volgende zetels toebedeeld gekregen: Polen **50,** Roemenië **33,** Tsjechië en Hongarije **20,** Bulgarije **17,** Slowakije **13,** Litouwen **12,** Letland **8,** Slovenië **7,** Estland **6,** Cyprus **6,** Malta **5.** Hierbij valt op dat Polen en Tsjechië onderbedeeld zijn. Deze landen tellen immers rond de 10 miljoen inwoners, maar hebben twee zetels minder dan landen met dezelfde bevolkingsomvang (Griekenland, België en Portugal). Het betreft hier echter een anomalie die later werd rechtgezet.[3]

Over de vraag hoe het systeem, naarmate de uitbreiding een aanvang neemt, in de praktijk werkt en tot welke hoogte het aantal parlementszetels maximaal kan stijgen bestond – onder andere bij – de Nederlandse regering veel onduidelijkheid. Artikel 2 lid 2 van het eerder genoemde protocol bepaalt dat het totale aantal vertegenwoordigers in het Europees Parlement voor de zittingsperiode 2004-2009 gelijk zal zijn aan het aantal dat in artikel 190, tweede lid, EG staat vermeld. Dat is dus 535, vermeerderd met het aantal leden uit de nieuwe lidstaten. Indien het aantal vertegenwoordigers in 2004 minder dan 732 bedraagt – hetgeen het geval zal zijn want Roemenië en Bulgarije treden later dan 2004 toe – wordt op het aantal te

---

[3] Het uiteindelijke maximale zetelaantal van het Europees Parlement zal derhalve volgens de te Nice overeengekomen regeling hoogstwaarschijnlijk 736 bedragen.
Met name de Tsjechen waren aanvankelijk teleurgesteld. De Tsjechische premier Zeman stelde: "Our representation is more or less identical with that of Belgium, Greece or Portugal. I am not a megalomanic to assert that the economic and political power of the Czech Republic is bigger than that of those countries." *The Independent*, 12 december 2000. Aanvankelijk voelde Polen zich ook ernstig misdeeld toen bleek dat Polen minder stemmen dan Spanje zou krijgen. De Poolse krant *Zycie* schreef dat Frankrijk had geprobeerd Polen "in die zweite Liga abzudrängen." *Die Welt*, 12 december 2000.

verkiezen vertegenwoordigers een correctie toegepast, zodat het totale aantal zo dicht mogelijk bij de 732 komt te liggen. Daarbij wordt aangetekend dat het aantal vertegenwoordigers per huidige lidstaat niet hoger mag zijn dan het aantal leden dat de lidstaten hebben op grond van het huidige artikel 190, tweede lid, EG-Verdrag, *id est* 626. Voor Nederland betekent dat niet meer dan 31 zetels. Artikel 2 lid 4 van het protocol stelt echter dat het aantal van 732 zetels tijdelijk kan worden overschreden indien de toetredingsverdragen met de kandidaat-lidstaten, na de aanneming van het in artikel 2 lid 3 van het protocol betreffende de uitbreiding van de Unie bedoelde besluit van de Raad, in werking treden.

Op de vraag met hoeveel zetels het aantal van 732 kan worden overschreden antwoordde de Nederlandse regering aanvankelijk: "Hoewel onbekend is in welk tempo en in welke volgorde de nieuwe lidstaten zullen toetreden, zal het totale ledental nooit de 839 overstijgen."[4] Later stelde de regering echter dat: "Ten aanzien van het aspect van de toepassing van de 'correctiefactor' en de daarmee samenhangende maximale omvang van het Europees Parlement, is een nadere bijstelling van de stellingname in de Tweede Kamer thans noodzakelijk. (...). Hoe uiteindelijk de zetelverdeling in de periode 2004–2009 beslag zal krijgen, zal in de aanloop naar de volgende zittingsperiode van het Europees Parlement in een nader raadsbesluit worden uitgewerkt op basis van de stand van zaken in het uitbreidingsproces."[5] Kortom, verwarring hierover voerde de boventoon.

3.3 Een nieuwe zetelverdeling[6]

Over het te Nice bereikte resultaat kan opgemerkt worden dat het, eufemistisch uitgedrukt, niet uitblinkt in helderheid. Bovendien is te betreuren dat het plafond van 700 is opgerekt en dat het aantal leden van het Europees Parlement zelfs de 732 kan overschrijden.[7] Een te groot Europees Parlement kan de efficiëntie van de besluitvorming ondermijnen. Het Europees Parlement stelt in een resolutie dat het betreurt dat aan de samenstelling van het Europees Parlement geen duidelijk concept ten grondslag ligt. Voorts uit het Europees Parlement zijn verbazing over het besluit om het plafond van 700 leden, dat in Amsterdam was vastgelegd, op te trekken.[8] Het Europees Parlement waarschuwt voor de risico's die kunnen voortvloeien uit een buitensporige verhoging van het aantal leden tijdens de overgangsperiode.[9]

Derhalve, welke alternatieve zetelverdelingen zijn denkbaar? Tijdens de IGC 2000 zijn voorstellen door het Europees Parlement en de Commissie gedaan. Deze zullen allereerst besproken worden.

---

[4] Zie: *TK*, 2000–2001, 27 818 (R 1692), nr. 5, p. 34.
[5] *EK*, 2001–2002, 27 818 (R 1692), nr. 169a, p. 3.
[6] Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruik gemaakt van interne notities van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
[7] Eijsbouts schrijft: "De top van Nice was voor Nederland geen moment van inzicht. Onze regering vocht een futiele maar kwetsende ruzie uit met de Belgen over het aantal stemmen in de Raad na de uitbreiding en liet zich terugpakken door genoegen te nemen met (in de toekomst) 25 leden in het Europees Parlement tegen 21 voor België (voor 16 respectievelijk 10 miljoen inwoners!). Dit was een niet mis te verstaan gebaar van desinteresse tegenover het Europees Parlement, waarvan we toch, zeker sinds Schelto Patijns proefschrift in 1974 en zijn feitelijk engagement, altijd uitgesproken kampioenen waren geweest." Zie: W.T. Eijsbouts, Presidenten, *a.w.*
[8] Resolutie van het Europees Parlement over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie' (A5-0168/2001), d.d. 31 mei 2001.
[9] *Ibidem*.

i) Het Commissievoorstel

In het Commissieadvies van 26 januari 2000 over de IGC staan drie opties voor een herweging van de zetels van het Europees Parlement genoemd.

1) Volgens de Commissie kan, theoretisch, het aantal zetels verdeeld worden op strikt proportionele basis. De Commissie vindt dit echter geen realistische optie. Dat is inderdaad juist, indien men onderstaande tabel voor een EU-25 bekijkt. In de tweede kolom is de zeteldeling volgens Nice voor de periode 2004-2009 en het percentage van het totale aantal zetels weergegeven. De derde kolom vermeldt het bevolkingsaantal per lidstaat, het percentage op de totale bevolking en het aantal zetels bij proportionele verdeling naar bevolkingsaantal. Afgerond komt het totaal aantal zetels op 727 in plaats van 732. Met de toetreding van de kandidaat-lidstaten Roemenië, Bulgarije en Turkije, zou het ledenaantal van het Europees Parlement – bij een strikt proportionele verdeling – het aantal van 900 leden benaderen.[10] Bovendien is de verhouding tussen de grootste en de kleinste lidstaat 1:132. Dat is uiteraard onaanvaardbaar.

[10] Hoeveel dat onder het systeem van het Verdrag van Nice zal zijn is onbekend. Turkije is in de verdeling immers niet opgenomen.

Tabel 2

Kolom 1 **Lidstaten**	Kolom 2 **Zetels (Nice '04-'09)**	Kolom 3 **Bevolking**	**Zetels prop.**
Duitsland	99 = 13.5 %	82.3 miljoen (18.1 %)	132
Verenigd Koninkrijk	78 = 10.6 %	59.8 miljoen (13.1 %)	95
Frankrijk	78 = 10.6 %	59.3 miljoen (13.1 %)	95
Italië	78 = 10.6 %	57.8 miljoen (12.7 %)	93
Spanje	54 = 7.4 %	40.3 miljoen (8.8 %)	64
Polen	54 = 7.4 %	38.5 miljoen (8.5 %)	62
Nederland	27 = 3.7 %	16.1 miljoen (3.5 %)	26
Griekenland	24 = 3.3 %	10.9 miljoen (2.4 %)	18
Tsjechische Republiek	24 = 3.3 %	10.2 miljoen (2.2 %)	16
België	24 = 3.3 %	10.3 miljoen (2.3 %)	17
Hongarije	24 = 3.3 %	10.1 miljoen (2.2 %)	16
Portugal	24 = 3.3 %	10.4 miljoen (2.3 %)	17
Zweden	19 = 2.6 %	8.9 miljoen (2.0 %)	15
Oostenrijk	18 = 2.5 %	8.1 miljoen (1.8 %)	13
Slowakije	14 = 1.9 %	5.4 miljoen (1.2 %)	8
Denemarken	14 = 1.9 %	5.3 miljoen (1.2 %)	8
Finland	14 = 1.9 %	5.2 miljoen (1.2 %)	8
Ierland	13 = 1.8 %	3.8 miljoen (0.8 %)	6
Litouwen	13 = 1.8 %	3.5 miljoen (0.8 %)	6
Letland	9 = 1.2 %	2.4 miljoen (0.5 %)	4
Slovenië	7 = 1.0 %	2.0 miljoen (0.4 %)	3
Estland	6 = 0.8 %	1.4 miljoen (0.3 %)	2
Cyprus	6 = 0.8 %	0.8 miljoen (0.2 %)	1
Luxemburg	6 = 0.8 %	0.4 miljoen (0.1 %)	1
Malta	5 = 0.7 %	0.4 miljoen (0.1%)	1
Totaal EU	**732 = 100 %**	**453.6 miljoen 100%**	**727 zetels**

2) Een tweede mogelijkheid zou zijn de handhaving van het beginsel van de *proportionnalité décroissante* (afnemende proportionaliteit), maar met een verlaging van het aantal zetels per lidstaat. Dat wordt overigens ook voorgesteld in de Europese grondwet. Artikel I-19 lid 2 bepaalt: "Het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie. Hun aantal bedraagt niet meer dan zevenhonderdvijftig. De burgers zijn degressief evenredig vertegenwoordigd, met een minimum van zes leden per lidstaat Geen enkele lidstaat krijgt meer dan zesennegentig zetels toegewezen." Hoe het criterium 'degressief evenredig vertegenwoordigd' precies ingevuld gaat worden is echter nog onbekend.

3) Een derde mogelijkheid is een lineaire reductie van de zetels, die worden toegewezen volgens het huidige systeem. Deze mogelijkheid dient, hoewel gecompliceerd, niet op voorhand te worden afgewezen, aldus de Commissie.

ii) Voorstel van het Europees Parlement

Op 13 april 2001 nam het Europees Parlement een resolutie over de IGC aan.[11] Hierin werd gesteld dat het Europees Parlement "bevestigt dat het vasthoudt aan het maximum aantal van 700 leden, en stelt ten aanzien van de samenstelling de volgende regels voor:

i) stelt met het oog op de waarschijnlijkheid van een eerste golf van nieuwe lidstaten die rond de jaren 2004-2006 tot de Unie toetreden voor dat het Europees Parlement voor de zittingsperiode 2004-2009 wordt samengesteld op basis van een eerste transitionele aanpassing van het aantal zetels per lidstaat, die erop is gericht het aantal leden onder 700 te houden,

ii) voor de verkiezingen van 2009 en ongeacht het tempo van de toetredingen wordt het in elke lidstaat te kiezen aantal leden van het Parlement berekend op basis van de bevolking van een Unie waartoe alle kandidaat-lidstaten waarmee wordt onderhandeld zouden zijn toegetreden, met een maximumaantal van 700 leden; het aantal wordt vastgesteld op basis van de bevolking volgens een evenredige verdeelsleutel die gecorrigeerd wordt door de toekenning van tenminste vier zetels per lidstaat."

In de door de Constitutionele Commissie van het Europees Parlement aangenomen resolutie werden deze voorstellen overgenomen.[12]

---

[11] Zie de 'Resolutie van het Europees Parlement met zijn voorstellen voor de Intergouvernementele Conferentie' (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS)), aangenomen op 13 april 2000. Aangenomen met 238 voorstemmen en 147 tegen en bij 37 onthoudingen. De eindstemming volgde op stemmingen over meer dan 230 amendementen die op de resolutie waren ingediend. Zie de notulen van de vergadering van 13 april 2000: *www3.europarl.eu.int/*

[12] Commission des affaires constitutionelle, 'Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale', A5-0086/2000, 24 maart 2000 (Leinen/Dimitrakopoulos).

Voorstel voor de herziening van de zetelverdeling

Na het Verdrag van Amsterdam bepaalde artikel 190 lid 2 dat bij de eerstvolgende wijziging van de bestaande verdeling, het in elke lidstaat gekozen aantal parlementariërs een passende vertegenwoordiging van de volkeren in de EG verenigde staten waarborgt. Er wordt gesproken van een passende en dus niet een strikt proportionele verdeling, die, zoals boven uiteengezet, tot een onaanvaardbare uitkomst zou leiden.

Om het Europees Parlement werkbaar te houden, zou het ledental van het Europees Parlement de 700 niet of nauwelijks mogen overschrijden. Wel moet aan een minimumcijfer van 6 zetels per lidstaat, ongeacht de bevolkingsomvang, worden vastgehouden. Voor de legitimiteit van het Europees Parlement, is het van belang dat ook de kleinste lidstaten met tenminste een aantal afgevaardigden in de instelling vertegenwoordigd zijn.

In de onderstaande tabel is een verdeling opgenomen waarbij iedere lidstaat, ongeacht bevolkingsomvang 6 zetels krijgt. Boven dit minimum aantal zetels krijgt iedere lidstaat 1 zetel per 1 miljoen inwoners erbij.

Tabel 3

Lidstaten	**Zetels (Nice '04-'09)**	**Bevolking**	**Zetels**
Duitsland	99 = 13.5 %	82.3 miljoen (18.1 %)	88
Verenigd Koninkrijk	78 = 10.6 %	59.8 miljoen (13.1 %)	66
Frankrijk	78 = 10.6 %	59.3 miljoen (13.1 %)	66
Italië	78 = 10.6 %	57.8 miljoen (12.7 %)	64
Spanje	54 = 7.4 %	40.3 miljoen (8.8 %)	46
Polen	54 = 7.4 %	38.5 miljoen (8.5 %)	45
Nederland	27 = 3.7 %	16.1 miljoen (3.5 %)	22
Griekenland	24 = 3.3 %	10.9 miljoen (2.4 %)	17
Tsjechische Republiek	24 = 3.3 %	10.2 miljoen (2.2 %)	16
België	24 = 3.3 %	10.3 miljoen (2.3 %)	16
Hongarije	24 = 3.3 %	10.1 miljoen (2.2 %)	16
Portugal	24 = 3.3 %	10.4 miljoen (2.3 %)	16
Zweden	19 = 2.6 %	8.9 miljoen (2.0 %)	15
Oostenrijk	18 = 2.5 %	8.1 miljoen (1.8 %)	14
Slowakije	14 = 1.9 %	5.4 miljoen (1.2 %)	11
Denemarken	14 = 1.9 %	5.3 miljoen (1.2 %)	11
Finland	14 = 1.9 %	5.2 miljoen (1.2 %)	11
Ierland	13 = 1.8 %	3.8 miljoen (0.8 %)	10
Litouwen	13 = 1.8 %	3.5 miljoen (0.8 %)	10
Letland	9 = 1.2 %	2.4 miljoen (0.5 %)	8
Slovenië	7 = 1.0 %	2.0 miljoen (0.4 %)	8
Estland	6 = 0.8 %	1.4 miljoen (0.3 %)	7
Cyprus	6 = 0.8 %	0.8 miljoen (0.2 %)	7
Luxemburg	6 = 0.8 %	0.4 miljoen (0.1 %)	6
Malta	5 = 0.7 %	0.4 miljoen (0.1%)	6
Totaal EU	**732 = 100 %**	**453.6 miljoen 100%**	**602 zetels**

Duitsland en Luxemburg nemen een speciale positie in. Luxemburg verliest volgens dit model geen zetels. Afgezien van Luxemburg boet Duitsland relatief het minst aantal aan zetels in. Dit is te verklaren uit het feit dat Duitsland, volgens de oude verdeling, relatief het minst aantal zetels kreeg toebedeeld. Deze 'onrechtvaardigheid' wordt in dit voorstel enigszins recht getrokken.[13] Deze verdeling heeft als grootste voordeel dat het ledenplafond van 700 ruimschoots wordt gerespecteerd. Zelfs na toetreding van Roemenië, Bulgarije en Turkije wordt de 700-grens nauwelijks overschreden. Bovendien is het een eenvoudig, goed uitlegbaar model. De betere verhouding tussen het bevolkingsaantal en het aantal zetels maakt de verdeling bovendien 'democratischer'.

3.4 Overige te Nice genomen besluiten over het Europees Parlement

De vaststelling van de voorschriften van het statuut van de leden van het Europees Parlement is vereenvoudigd. In plaats van met eenparigheid van stemmen, geschiedt de goedkeuring van de Raad voortaan met gekwalificeerde meerderheid. Wel blijft eenparigheid de regel ten aanzien van de reglementen en voorwaarden die de fiscale status van de leden of voormalige leden betreffen.[14] Deze uitzondering beoogt ongetwijfeld het belang te illustreren dat de Raad toekent aan de fiscale status van leden van het Europees Parlement. Anderzijds staat de uitzondering haaks op de versoepelingen die, links en rechts, in de Verdragsteksten zijn aangebracht waar het gaat om de vaststelling van 'intern-huishoudelijke' voorschriften van instellingen en organen.[15] Voorts is aan artikel 191 EG een nieuwe bepaling – een tweede lid – toegevoegd ingevolge welke de Raad door toepassing van de co-decisieprocedure het statuut van de Europese politieke partijen vaststelt, en in het bijzonder de regels inzake hun financiering. Deze vernieuwing is gepaard gegaan met een verklaring waarin beginselen inzake een 'zuivere toepassing van deze financieringsregels' zijn neergelegd.[16]

Een andere – meer belangrijke – hervorming betreft de toekenning aan het Europees Parlement van een onvoorwaardelijk actief beroepsrecht in rechtstreekse beroepen die bij het Hof van Justitie worden ingesteld.[17] Vanuit democratisch oogpunt is dat winst. Ook is het Europees Parlement een zelfstandige bevoegdheid toegekend om het Hof advies te vragen over de verenigbaarheid van een voorgenomen akkoord met Gemeenschapsrecht. Het gaat hier om een aanvulling van het zesde lid van artikel 300 EG.

---

[13] Onder de oude verdeling representeerde één Duitse parlementariër rond de 82.000 kiezers, terwijl een Luxemburgse afgevaardigde rond de 70.000 kiezers vertegenwoordigde. Een zeer ongewenste situatie voor een orgaan dat de volkeren dient te vertegenwoordigen. Zie ook: F. Jacobs, 'Institutional Reform and Legitimacy-Building in the European Union: Challenges for the European Parliament', in: E. Best (e.a.), *a.w.*

[14] Nieuwe versie van artikel 190 lid 5 EG.

[15] J.W. de Zwaan, Het Verdrag van Nice, *a.w.*

[16] *Ibidem.*

[17] Nieuwe versie van artikel 230 lid 2 EG.

3.5 Het Europees Parlement en het democratisch deficit

Dat alles gezegd zijnde, zal nu worden ingegaan op het zogenaamde 'democratisch deficit'. Deze term heeft verschillende betekenissen.[18] Meestal wordt echter gedoeld op de consequenties die de overdracht van bevoegdheden van het nationale niveau naar het gemeenschapsniveau met zich brengt op het stuk van de intensiteit van de parlementaire controle op de communautaire besluitvorming.[19] Aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoorden van het nationale parlement of waarvoor een nationale regering parlementaire verantwoording diende af te leggen, komen binnen het domein van de Gemeenschappen waar het Europees Parlement op sommige terreinen geen beslissende stem heeft in de communautaire besluitvorming.[20]

Reeds vele malen is uiteengezet dat de Unie om deze reden gebukt gaat onder een 'democratisch deficit'.[21] Echter, Barents stelt dat door het Verdrag van Amsterdam, en in mindere mate het Verdrag van Nice, de kwalificatie 'democratisch deficit' in bovenbedoelde zin steeds minder terecht is omdat het Europees Parlement zich meer en meer bevoegdheden toebedeeld heeft gezien.[22] Dat kan niet ontkend worden: het Europees Parlement treedt op steeds meer terreinen als wetgever op, althans in de eerste pijler,[23] maar op een aantal cruciale beleidsterreinen (bijvoorbeeld de handelspolitiek[24] en de landbouw),[25] is de parlementaire participatie nog steeds uiterst gering. In de tweede en derde pijler is het met de parlementaire inbreng zelfs

---

[18] De term democratisch deficit verwijst ook naar (i) de (ook op nationaal vlak niet onbekende) dominantie van de executieve, *in casu* de Commissie, (ii) het ondemocratisch gehalte van de besluitvorming wegens de invloed van nationale en andere belangengroepen via de complexe 'comitologie', (iii) de vergrote afstandelijkheid ingevolge de overdracht van bevoegdheden naar Brussel, (iv) de complexiteit van moeilijk af te bakenen materies die op Europees niveau moeten worden beslist en (v) het in de tweede en derde pijler bestaande deficit aan gerechtelijke controle op de besluitvorming. Zie de paragraaf 'Democracy within the Community', in: P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003(3), *cf.* W. van Gerven, 'Het voor en tegen van een Europese grondwet'. In: A. Koekkoek (red.), *Bijdragen aan een Europese grondwet. Staatsrechtconferentie 2000.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, p. 27-44. Zie ook: G. Majone, 'Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards', *European Law Journal*, 4, 1998, p. 5-28. Vaak wordt onvermeld gelaten de bevoegdheid van het Europees Parlement de Europese (ontwerp-)begroting te kunnen afwijzen. Zie voor een bespreking en betekenis hiervan: P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Themaat, Inleiding, *a.w.*
Voor wat betreft de afstandelijkheid, deze zal in een sterk uitgebreide Unie alleen maar toenemen. Een mogelijkheid om dit tegen te gaan zou kunnen zijn de verspreiding van de instellingen van de EU wat 'gelijkmatiger' over het Europese grondgebied te laten plaatsvinden. Zie hierover: F. Biancherie, *Vision Europe 2020.* Te vinden op: *www.newropeans.org/en/ndm/index.htm.*

[19] K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees recht, *a.w.*

[20] *Ibidem.*

[21] De literatuur hierover is onoverzienbaar. Het lijkt derhalve niet nodig verwijzingen op te nemen.

[22] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*, p. 229 e.v.

[23] Zoals genoegzaam bekend heeft het Verdrag van Amsterdam het Parlement op een flink aantal terreinen tot medewetgever gepromoveerd. Langzaam maar zeker is de parlementaire participatie in de besluitvorming gestegen. Het percentage dat de uitsluiting van het Parlement in de besluitvorming uitdrukt is gezakt van 72.09 % in 1958 tot 40.12 % in 1999 (inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam). Kleine kanttekening daarbij is dat indien wij kijken naar het aantal procedures waarbij het Parlement *niet* bij de besluitvorming werd betrokken, opvalt dat dit aantal gestegen is van 62 maal in 1958 tot 72 maal in 1999. Zie: European Parliament, Publications DG IV (Political Series), "(Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994-1999 (POLI 104/rev. EN - 10/1999). Zie: *www.europarl.eu.int/dg4/wkdocs/poli/en/default.htm.*
Zie ook: S. Prechal, 'Een constitutionele 'post-Nice' agenda?, *NJB*, 9, 2001, p. 384-389, m.n., p. 388.

[24] Artikel 133 EG.

[25] Artikel 37 EG.

slechter gesteld. Men zou deze 'ondemocratische' situatie kunnen relativeren door te stellen dat indien het Europees Parlement, althans in de eerste pijler, niet door middel van co-decisie of samenwerking bij de besluitvorming is betrokken, en de beslissingen met unanimiteit worden genomen door de Raad op voorstel van de Commissie, de beslissingen genomen worden door de nationale of regionale regeringsleden.[26] Deze praktijk is niet noodzakelijk ondemocratisch wanneer de regeringsleiders aan een effectieve parlementaire controle zijn onderworpen.[27] Of die controle nu op communautair niveau dan wel op federaal niveau plaatsvindt, zegt meer over het 'federaal' karakter van de besluitvorming dan over het democratisch gehalte ervan.[28] Echter, in vele lidstaten is de nationale parlementaire controle gebrekkig. Nationale parlementen hebben immers noch de opdracht noch voldoende inzicht[29] om het gemeenschappelijk belang bij de besluitvorming in de Raad in overweging te nemen.[30] Aldus kan gesteld worden dat het veel besproken democratisch deficit in zijn boven beschreven meest gangbare betekenis alleen aanwezig lijkt daar waar het Europees Parlement geen co-decisierecht heeft *en* waar met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.[31] Wordt er in het kader van de samenwerkings- of adviesprocedure met unanimiteit besloten, dan is de communautaire besluitvorming onderworpen aan de controle van nationale parlementen. Deze controle is wellicht vaak gebrekkig maar dat is een 'probleem' van de lidstaten en niet van de Europese Unie.[32]

Het doen verdwijnen van het democratisch deficit in bovenbedoelde zin lijkt eenvoudig te realiseren, namelijk door het Europees Parlement op alle relevante beleidsterreinen het recht van co-decisie te geven. Voert men deze exercitie door, dient echter gewezen te worden op drie zaken. Ten eerste moet men zich bewust zijn van het feit dat, indien het Europees Parlement *volledig* (dat wil zeggen op alle mogelijke beleidsterreinen) wetgever zou worden, dat niets anders dan een federaal model zou betekenen. In zoverre is het 'democratisch deficit' een eigenschap die eigen is aan de (originaire) structuur van de EG.[33] Dit wordt in de discussie vaak over het hoofd gezien. Ten tweede, een toename van bevoegdheden aan het Europees Parlement gaat *eo ipso* ten koste van de macht en bevoegdheden van de andere instellingen, en met name de Europese Commissie.

Ten derde, in deel A, paragraaf 1.2 werd gesteld dat het rechtstreeks gekozen Europees Parlement voldoende vertrouwen van de burgers dient te genieten. Zonder

---

[26] E. de Smijter, 'De verschijningsvormen van de democratie in de Europese Gemeenschappen: een nuancering van het democratisch tekort van de Europese Gemeenschappen', in: *Democratie op het einde van de 20ste eeuw*. Brussel: Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, 1994, (27), 43-44.

[27] E. de Smijter, 'De verschijningsvormen van de democratie, *a.w.* Uiteraard kan alleen (openbare) Raadsstemming bij unanimiteit in elke lidstaat aan parlementaire controle onderworpen zijn. Door stemming bij 'qmv' kunnen lidstaten immers worden overstemd. Een constructie zoals in Denemarken, waar de nationale Ministers een politiek mandaat van het Deense parlement meekrijgen, heeft dus enkel zin indien in de Raad stemming bij unanimiteit is voorgeschreven.

[28] E. de Smijter, De verschijningsvormen van de democratie, *a.w.*

[29] Zie bijvoorbeeld de resultaten van het in het vorige hoofdstuk 1 aangehaalde onderzoek onder Nederlandse parlementariërs.

[30] K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees recht, *a.w.*

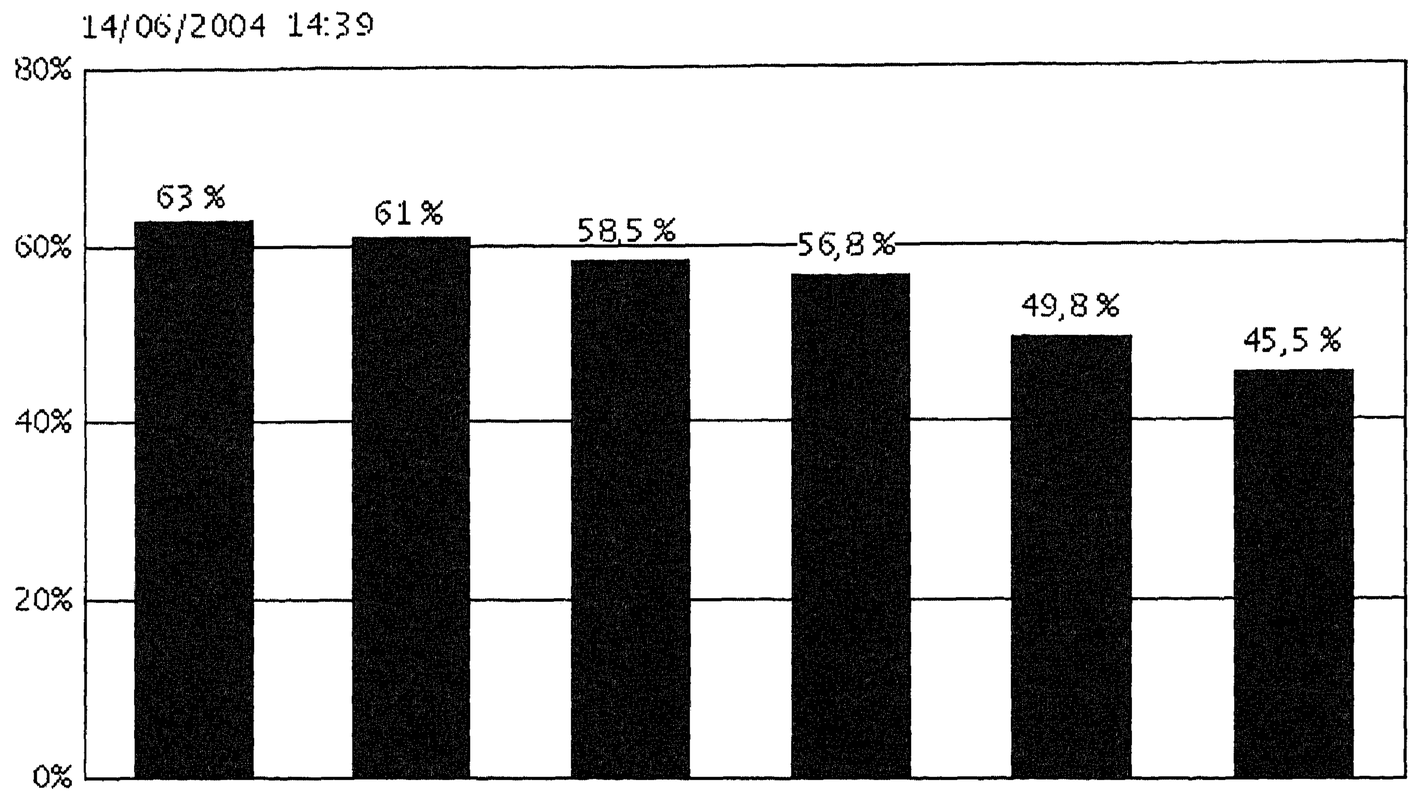
[31] Dit is voornamelijk het geval in de eerste en derde pijler. In de tweede pijler is vooralsnog unanimiteit de hoofdregel.

[32] Het is immers aan de lidstaten en niet aan de Unie om op nationaal niveau de Europese besluitvorming aan controle te onderwerpen.

[33] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*, p. 229.

dat vertrouwen kan zelfs een rechtstreeks gekozen orgaan niet legitiem genoemd worden. Vaak wordt gesteld dat het Europees Parlement over onvoldoende legitimiteit beschikt. Theoretisch is het zo dat indien de bevoegdheden van een instelling worden vergroot, dit een positieve invloed heeft op de legitimiteit van het orgaan.[34] Vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement – zoals plaatsvond bij het Verdrag van Amsterdam en Nice – heeft echter niet geleid tot een hoger opkomstpercentage van de verkiezingen, zo blijkt uit de onderstaande tabel.[35]

Tabel 4



Uit deze cijfers blijkt dat niet ontkend kan worden dat de Europese burger niet bepaald warm loopt voor het Europees Parlement in het bijzonder[36] en de Europese integratiegedachte in het algemeen.[37] Natuurlijk kan men stellen dat de desinteresse van het publiek voor de politiek een mondiaal en eeuwenoud verschijnsel is.[38] De realiteit leert nu eenmaal dat een groot deel van de bevolking niet geïnteresseerd is in de (Europese of nationale) politiek, hoe 'smeuïg' ook gepresenteerd.[39] Vervolgens kan aangetekend worden dat het gebrek aan belangstelling bij de verkiezing van een overheidsorgaan niet noodzakelijkerwijs een voorwaarde is voor de legitimiteit ervan. De voormalige president van de Verenigde Staten, Bill Clinton, werd in 1996

---

[34] F. Jacobs, *a.w.*

[35] Te vinden op: *www.europarl.eu.int.*

[36] Zie: A. Pijpers, *De mythe van het democratisch tekort. Een discussiebijdrage over de Europese politiek.* Den Haag: Instituut Clingendael, 1999, p. 13.
Te vinden op: *www.clingendael.nl/cli/publ/mythe.htm.*

[37] "Or is it a wider problem of EU legitimacy as a whole, with the public not distinguishing the Parliament from the Commission or from other EU institutions?" Zie: F. Jacobs, *a.w.*

[38] Over de Europese situatie merkt Weiler op: "The problem is defined as alienation and disaffection towards the European construct by individuals." Zie: J.H.H. Weiler, 'European Citizenship and Human Rights'. In: J.A. Winter (e.a., eds.), *a.w.*, p. 57-86.

[39] Dit gegeven wordt ook opgemerkt door de Europese Commissie in haar witboek inzake 'European Governance', COM 2001, 428.

herkozen door 24% van de geregistreerde kiezers. Toch trok vrijwel niemand de legitimiteit van deze president in twijfel.[40] Maar, zoals Pijpers terecht schrijft: "Kiezers kunnen inderdaad uit een veelheid van motieven zijn weggebleven bij de Europese verkiezingen, maar per saldo kan hun absenteïsme toch moeilijk anders worden uitgelegd dan dat zij letterlijk en figuurlijk niet erg warm lopen voor het Europees Parlement."[41]

Deze desinteresse kan dus om verschillende redenen verklaard worden.[42] De vraag hoe dit te verklaren valt, is van ondergeschikt belang. Hoe het Europees Parlement en de EU meer legitimatie kan worden verschaft, echter des te meer. Barents stelt dat de Unie op dit gebied in een vicieuze cirkel verkeert.[43] Een vergroting van het democratisch element op communautair niveau kan plaatsvinden door een versterking van de positie van het Europees Parlement. Dit betekent echter een (evenredige) afname van de invloed van de Europese Commissie, de Raad en de nationale parlementen ten gunste van het Europees Parlement, dat echter een gebrekkige legitimatie geniet. De Europese politici hebben getracht een oplossing voor het dilemma te vinden door middel van, *inter alia*,:

1) het Europees burgerschap;
2) de instelling van Europese politieke partijen door middel van een uniforme verkiezingsprocedure;
3) nauwere samenwerking tussen nationale parlementen en het Europees Parlement.[44]

Kunnen deze oplossingen bijdragen aan de verkleining van het democratisch- en legitimatiedeficit?

Ad 1) Het Europees Burgerschap

De idee van het Europese burgerschap is reeds enige tijd oud.[45] Ze is tegelijk met de idee van de Europese Unie ontstaan. Naar aanleiding van de Top van Parijs van 1974,

---

[40] Ph. de Schoutheete, *a.w.*

[41] A. Pijpers, *a.w.*

[42] Zie daarvoor het aangehaalde onderzoek van Pijpers.
Hartley wijst op het volgende. Nationale politieke partijen in de lidstaten vertegenwoordigen de meningen en opvattingen van het electoraat. Zij kiezen op een partij die ideologisch het meest bij hen past. De partijen die bij de verkiezingen de meerderheid halen vormen een regeringscoalitie. De regering houdt rekening met het electoraat omdat, indien zij dat niet doet, zij er bij de volgende verkiezingen op afgerekend wordt. Op Europees niveau is er namelijk geen regering, of indien men de Europese Commissie de regering wil noemen, geen 'partijen-regering'. Men kan geen partij(en) of zelfs personen aanwijzen die verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid dragen. Dientengevolge wordt het Europees Parlement bij de verkiezingen niet op haar 'regeringsbeleid' beoordeeld, maar op negatieve factoren als riante onkostenvergoedingen en pensioenregelingen. Zie: T.C. Hartley, *Constitutional problems of the European Union*. Oregon: Oxford and Portland, 1999, p. 19: "For these reasons, the European Parliament fails to provide a mechanism for popular opinion to influence Community policy." Bovendien worden volgens Hartley de Europese verkiezingen door de burger gebruikt om zijn (on)genoegen uit te spreken over het beleid van zijn nationale regeringspartij(en). Dit noemt wel wel de *second order*-hypothese. Pijpers stelt: "Eigenlijk is de *second order* – hypothese op zichzelf al een aanwijzing dat er iets schort aan het Europese politieke stelsel." A. Pijpers, *a.w.*, p. 11.

[43] R. Barents, Het verdrag van Amsterdam, *a.w.*

[44] Men zou ook nog kunnen wijzen op het uitbrengen van het Europese voorlichtingsmateriaal (folders en het internet).

bestudeerde het Tindemans-rapport van 1975[46] over de Europese Unie reeds mogelijkheden om de bescherming van de rechten van de burgers te versterken en de Europese solidariteit concreet waarneembaar te maken door uitwendige 'tekenen'.[47] Na een lang rijpingsproces over de concrete invulling van deze materie[48] heeft het Verdrag betreffende de Europese Unie een voor dit proces belangrijke stap voorwaarts gezet, aangezien het formeel een burgerschap van de Unie heeft ingesteld (artikel 17 lid 1 EG) en daartoe een geheel nieuw tweede deel in het EG-Verdrag heeft ingelast (artikel 17 tot en met 22 EG).[49]

Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Vanwege de gevoeligheid van de materie, is in het Verdrag van Amsterdam vastgelegd dat het burgerschap van de Unie een complement is, maar geen substituut voor het nationale burgerschap (zie artikel 17 EG).[50] De hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat wordt uitsluitend bepaald door de nationaliteitsregels van de betrokken lidstaat.[51] Dit houdt in dat de lidstaten het burgerschap van de Unie dat een andere lidstaat, langs de nationaliteit van die lidstaat, verleent aan een persoon, onvoorwaardelijk moeten erkennen. Lidstaten mogen dus geen bijkomende voorwaarden opleggen, zoals een vereiste van gewone verblijfplaats.[52] Een burger van de Unie geniet de rechten[53] en is onderworpen aan de plichten die bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld (artikel 17 lid 2 EG). Het EG-Verdrag verduidelijkt niet wat onder deze plichten moet worden verstaan.

Kan het Europese burgerschap een eerste aanzet leveren tot een Europees saamhorigheidsgevoel en daarmee een bijdrage leveren aan de verkleining van het legitimatiedeficit? Hierover variëren de standpunten.[54] Met Barents kan gesteld

---

[45] De instelling van het Europees burgerschap hangt nauw samen met de no-demos theorie (zie daarover nader, deel C, paragraaf 3. Immers, zou er in de ogen van de Verdragsopstellers wel een Europees volk bestaan, zou het strikt genomen niet nodig zijn een 'Europees burgerschap' te introduceren.

[46] Tindemans-rapport, *Bull. EG*, Suppl. 1/76.

[47] K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees recht, *a.w.*, en 'Mededeling van de Commissie van 24 juni 1988 aan het Europees Parlement betreffende het Europa van de burgers', *Bull. EG.*, Suppl. 2/88, 6-7.

[48] Markante etappes in dit proces waren onder meer de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement in 1979, de rapporten voorgelegd aan de Europese Raad van Brussel respectievelijk Milaan door het 'Comité ad hoc', voorgezeten door P. Adonnini, *Bull. EG.*, Suppl. 7/1985, de Resolutie van het Europees Parlement van 13 november 1985 over het Europa van de burgers, *Pb. EG.*, C 345/27, 1985 en de mededeling van de Commissie van 24 juni 1988 aan het Europees Parlement betreffende het Europa van de burgers, *Bull. EG.*, Suppl. 2/88.

[49] Over de achtergronden van het concept 'Unie-burgerschap' bestaat omvangrijke literatuur. Zie daarvoor de verwijzingen van R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*, en S.O' Leary, *The envolving concept of Community Citizenship*. Londen, etc.: Kluwer Int., 13, 1996.

[50] Vermoed kan worden dat het totstandkomen van deze bepaling toe te schrijven is aan, met name, Denemarken.

[51] K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees Recht, *a.w.*

[52] Zaak C-369/90, Micheletti.

[53] Een vrij reis- en verblijfsrecht (artikel 18 EG); een actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor gemeenteraad en Europees Parlement in de lidstaat van verblijf (artikel 19 EG); recht op bescherming van de kant van de diplomatieke en consulaire instanties van andere lidstaten in derde landen (artikel 20 EG); en een recht om een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten en om zich tot de ombudsman van het Europees Parlement te wenden (artikel 21 EG).

[54] Zie voor een overzicht hiervan de bijdragen in: A.E. Kellermann (red.), *Europees Burgerschap*. Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2004. Zo meent C.W.A. Timmermans dat: "Deze eerste rechtspraak wekt de indruk dat het concept van het Unieburgerschap de onderdanen van de lidstaten meer te bieden heeft dan oorspronkelijk vermoed." C.W.A. Timmermans, 'Ontwikkeling van het Europees burgerschap in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG', in: A.E. Kellermann, a.w., p. 11-21. De titel van de bijdrage van E.C.M. Jurgens luidt echter: "Europees burgerschap bestaat nog niet", p. 85-91.

worden dat de betekenis van dit fraaie theoretische concept voor de burgers van de lidstaten maar een geringe betekenis heeft.[55]

Overigens kan tenslotte worden opgemerkt dat in een 'volwassen' federaal bestel de nationaliteitsvoorwaarden op federaal niveau worden geregeld.[56]

Ad 2) Een uniforme verkiezingsprocedure

De Europese burger kiest het Europees Parlement niet volgens een eenvormige verkiezingsprocedure. In iedere lidstaat gelden hiervoor de nationale voorschriften. Voor het Europees Parlement is een uniforme verkiezingsprocedure voor de Unie echter een oud ideaal. Ondertussen is in artikel 190 lid 4 EG vastgelegd dat het Parlement en de Raad belast zijn met het vaststellen van ofwel een eenvormige procedure, ofwel een procedure volgens beginselen die de lidstaten gemeen hebben.[57] De praktijk heeft uitgewezen dat een eenvormige procedure voorlopig niet haalbaar lijkt, mede gezien de verschillende procedures in de lidstaten met betrekking tot de evenredige vertegenwoordiging.[58] Tegen deze achtergrond lijkt het alternatief, 'volgens de beginselen die de lidstaten gemeen hebben', realistischer. Het Parlement heeft reeds een advies aan de Raad geformuleerd op basis van dit alternatief.[59] Enkele elementen uit deze aanpak waren gepland voor de verkiezingen van 1999, maar dat is te optimistisch gebleken.[60] Het Parlement sprak zich in dit advies uit voor een kiesdrempel van 5% van het totaal aantal kiesgerechtigden in een lidstaat.

In zijn advies aan de IGC 2000 heeft het Parlement voorgesteld het Verdrag er in te doen voorzien dat 10 % van de leden van het Europees Parlement gekozen kan worden in één Europese kieskring, waarbij de kiezer op twee lijsten kan stemmen: een nationale en een Europese. Op de Europese lijst zou tenminste één kandidaat per lidstaat moeten staan. In de door de 'Constitutionele Commissie' van het Europees Parlement[61] aangenomen concept-resolutie werd hiervoor nog als streefdatum het jaar 2009 genoemd, maar in de uiteindelijke versie werd deze datum niet langer genoemd.[62]

Dat gezegd zijnde, een eenvormige verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement draagt – naar het mij voorkomt – op zich niet of nauwelijks bij tot het

---

[55] Wel heeft het Hof artikel 17 EG aangegrepen om de door het secundaire Gemeenschapsrecht mogelijk gemaakte vrij verkeer van personen buiten de categorie van werknemers en zelfstandigen zo ruim mogelijk uit te leggen. Zie: R. Barents, L.J. Brinkhorst, Grondlijnen, *a.w.*, p. 344. Gewezen kan worden, onder andere, op de zaken C-224/98, D'Hoop en C-413/98, Baumbast.

[56] R. Kovar, D. Simon, 'La citoyenneté européenne', *Cah. Dr. Eur.*, 294, 1993.

[57] Tegen deze achtergrond is door het Verdrag van Amsterdam een vijfde lid aan artikel 190 EG gevoegd, dat voorziet in de bevoegdheid van het Parlement om regels en algemene voorwaarden voor de taakvervulling van zijn leden vast te stellen. Het Parlement moet terzake de Commissie raadplegen en de toestemming verkrijgen van een unanieme Raad. Op basis van deze bepaling kunnen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van de leden van het Europees Parlement op een eenvormige en transparante wijze worden geregeld.

[58] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.* Ook kan gevraagd worden of de politieke wil überhaupt aanwezig is.

[59] Resolutie A4-0212/98. Te vinden op: *www.europarl.eu.int.* Voor meer informatie:
Legislation governing elections to the European Parliament Directorate-General for Research Working Paper Political series - 13/rev. 2: *www.europarl.eu.int/dg4/wkdocs/poli/w13/da/default.htm*

[60] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*

[61] Commission des affaires constitutionelle, '*Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale'*, A5-0086/2000, 24 maart 2000 (Leinen/Dimitrakopoulos).

[62] *Resolutie van het Europees Parlement met zijn voorstellen voor de Intergouvernementele Conferentie* (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS)), aangenomen op 13 april 2000.

verkleinen van het legitimatiedeficit. Toch moet deze modaliteit niet van de hand gewezen worden. Pijpers schrijft: "Kiesrechthervorming is dus een lapmiddel ter bevordering van de publieke betrokkenheid bij de Europese zaak. En wanneer men toch met alle geweld langs deze weg hervormingen wil doorvoeren, kan men beter proberen het eenvormigheidsvoorschrift uit art. 191 (voorheen art. 138) van het EG-Verdrag te veranderen. Het streven naar uniforme kiesprocedures in alle lidstaten (bij Europese verkiezingen) behoort, gelijk reeds vermeld, tot de canon van het Europese eenheidsideaal, maar gezien de wisselende ervaringen met de Europese verkiezingen in de verschillende lidstaten, valt wellicht te overwegen dit streven te beëindigen. (...) De grote besluiten over de Europese integratie, zoals vervat in de Verdragen, worden in de lidstaten op verschillende wijzen genomen, overeenkomstig nationale constitutionele procedures, al dan niet na een volksraadpleging. Waarom zouden de bevolkingen van de lidstaten dan ook niet volgens eigen voorkeur en systemen hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement mogen aanwijzen?"[63] Het antwoord hierop luidt: omdat het gaat om *Europese* verkiezingen. Een burger van de Unie zou idealiter in elke lidstaat van de EU volgens een eenvormige procedure zijn stem moeten kunnen uitbrengen. Zou het, bijvoorbeeld, geen verbazing wekken wanneer in de provincie Drenthe andere verkiezingsprocedures voor de Tweede Kamer zouden gelden als in de provincie Groningen? Niet in te zien valt bovendien welke 'schade' een eenvormige verkiezingsprocedure kan berokkenen.

Ad 3) Nauwere samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement

Zoals gezegd, dit onderwerp komt aan de orde in deel C, hoofdstuk 3.

3.6 Conclusie

Het te Nice bereikte resultaat met betrekking tot de zetelverdeling van het Europees Parlement moet, opnieuw, van de hand worden gewezen. De Verdragstekst is veel te gecompliceerd. Bovendien valt te betreuren dat toch besloten is het 700-ledenplafond te overschrijden. Het boven aangedragen alternatief, waarbij elke lidstaat minimaal 6 zetels krijgt en vervolgens één zetel per één miljoen inwoners, is eenvoudiger en, gelet op het onregelmatige toetredingstempo van toekomstige lidstaten, makkelijker toepasbaar. De toekenning van het geprivilegieerd beroepsrecht aan het Europees Parlement *ex* artikel 230 EG, is vanuit democratisch oogpunt wel als positief te bestempelen.

Voor wat betreft het legitimatie- en democratisch deficit kan het volgende worden geconcludeerd. De Europese burger oefent invloed uit op de Europese besluitvorming. Dat gaat via het rechtstreeks gekozen Europees Parlement via de co-decisieprocedure. Het Europees Parlement kan tegenwoordig als een ware medewetgever worden beschouwd, althans in de eerste pijler. Het veel besproken democratisch deficit in de Unie lijkt alleen aanwezig daar waar het Europees Parlement geen co-decisierecht heeft *en* waar met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.[64] Wordt er in het kader van de adviesprocedure met unanimiteit besloten, dan is strikt genomen de communautaire besluitvorming onderworpen aan de controle

---

[63] A. Pijpers, *a.w.*, p. 37.

[64] Dit is voornamelijk het geval in de eerste en derde pijler. In de tweede is vooralsnog unanimiteit de hoofdregel. In de derde pijler is bovendien de rechtsmacht van het Hof beperkt.

van nationale parlementen. Deze controle is echter vaak gebrekkig. De oplossing lijkt voor de hand te liggen: voer op alle beleidsterreinen de co-decisieprocedure in (gekoppeld aan 'qmv') zodat het Europees Parlement serieus tegenspel kan ontwikkelen ten opzichte van de Raad (en de Europese Raad, zie daarvoor deel B, paragraaf 2.6 en deel C, hoofdstuk 3).[65] Probleem hierbij is dat het Europees Parlement een uitermate geringe legitimiteit bezit. Daarvoor is onder andere als oplossing aangedragen het Europese burgerschap, een eenvormige verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement en nauwere samenwerking tussen de nationale parlementen. Voor wat betreft het Europees burgerschap; dit concept heeft – vooralsnog – een beperkte betekenis. Voor wat betreft de eenvormige verkiezingsprocedure; hoewel deze modaliteit op zich zelf niet direct bijdraagt aan de verkleining van het democratisch deficit, dient zij niet van de hand gewezen te worden. Op de rol van de nationale parlementen wordt in deel C, hoofdstuk 3, dieper ingegaan. Daar wordt een mogelijke oplossing voor het democratisch- en legitimatiedeficit aangedragen.

[65] W.T. Eijsbouts, De Raad van opperhoofden, *a.w.*, en: W.T. Eijsbouts, Stille revolutie, *a.w.*