



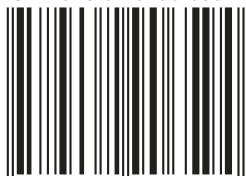
Europa, Europa

Op weg naar de Europese
verkiezingen van mei 2019

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

*Montesquieu,
Over de geest van de wetten (1748)*

ISBN 978-94-6290-659-4



9 789462 906594 >



MONTESQUIEU INSTITUUT

VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl

Boomjuridisch

Europa, Europa

Europa, Europa

Op weg naar de Europese verkiezingen van mei 2019

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, eindredactie

Met bijdragen van Paul Dekker, Paul Dermine, Jan van der Harst,
Anjo Harryvan, Aalt Willem Heringa, Joop van Holsteyn,
Mendeltje van Keulen, Hoai-Thu Nguyen, Simon Otjes,
Andrea Ott, Suzanne Poppelaars, Prashant Sabharwal,
Josje den Ridder, Jan Schinkelshoek, Tineke Strik, Hans Vollaard,
Henri de Waele en Anchrit Wille

Deel 12 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch

Den Haag

2019

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennissuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische Nieuwsbrief, de Hofvijver, alsmede policy papers en de Montesquieu Reeks. Zie: www.montesquieu-instituut.nl.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86-32

2514 EJ Den Haag

070-3630105

info@montesquieu-instituut.nl

www.montesquieu-instituut.nl

Foto omslag: copyright @European Parliament

© 2019 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-659-4

ISBN 978-94-6274-446-2 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

VOORWOORD	9
De negende keer	11
Op weg naar de Europese verkiezingen van 2019 <i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
ALGEMEEN	13
De Staat van de Unie	15
Waarvoor gaan we straks stemmen? <i>Aalt Willem Heringa</i>	
INSTELLINGEN	19
Krachtraining of snelle pas?	21
Werken aan invloed in het Europees Parlement <i>Mendeltje van Keulen</i>	
De Commissie als institutionele kameleon	33
Is de Europese Commissie nog steeds motor van integratie? <i>Anchrit Wille</i>	
Angela's Choice	43
Donald Tusk en de ontwikkeling van de Europese Raad <i>Jan van der Harst & Anjo Harryvan</i>	

UNIE EN LIDSTATEN 53

Toegankelijkheid, zichtbaarheid, waardering en perceptie 55

Over de versterking van de Europese democratie

Henri de Waele

Divided Democracy through Unequal Representation? 67

First class and second class national parliaments within

EU Member States

Hoai-Thu Nguyen

Een Unie van waarden 77

EU als bewaker van democratie en rechtsstaat

Aalt Willem Heringa

VERNIEUWINGEN 89

Europese belastingen als toekomstmuziek 91

Hoeveel ruimte heeft de nieuwe Europese Commissie?

Suzanne Poppelaars

Rupture 101

The EU27 after Brexit: Challenge and Opportunity

Prashant Sabharwal

A credible perspective? 113

Perspectives on a 27+ Union

Andrea Ott

Nederlandse en Franse logica 125

Fractievorming in het Europees Parlement

Simon Otjes

UITDAGINGEN 145

‘Een Unie waarin Nederland zich thuis voelt...’ 147

Europinie na de economische crisis

Josje den Ridder, Joop van Holsteyn & Paul Dekker

Zwakke als levensbelang voor Unie 163

Leidt groeiende eurosceptis tot Europese desintegratie?

Hans Vollaard

The Euro as project under way 173

Eurozone – Looking Back, Looking Ahead

Paul Dermine

Meer coherentie, meer consistentie en meer verantwoordelijkheid, graag 181

EU, migratie & mensenrechten

Tineke Strik

NABESCHOUWING 191

Tijd voor een democratisch elan 193

Toast bij het Feest van de Europese democratie

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

VOORWOORD

De negende keer

Op weg naar de Europese verkiezingen van 2019

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

Het is pas de negende keer en toch is ‘Den Haag’ een tikkeltje nerveus. In mei worden er voor de negende keer sinds 1979 rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement georganiseerd. Er staat misschien wel meer op het spel dan eerder.

Zeker, van elke verkiezing wordt op voorhand gezegd dat het de belangrijkste sinds mensenheugenis is. Bijna per keer klinkt het onheilspellender. Maar ook wie er niet al te dramatisch over wil doen, zal moeten toegeven dat er in ‘Europa’ in 2019 veel op het spel staat.

Het zijn de eerste verkiezingen na een al dan niet harde Brexit, na het aangekondigde vertrek van Angela Merkel, na de knieval van president Macron voor de ‘gele hesjes.’ Het zijn verkiezingen waarbij de spanningen met Oost-Europa in hoog tempo oplopen, Zuid-Europa allesbehalve stabiel is en Noordwest-Europa alles uit de kast moet halen om bij te blijven.

Het zijn verkiezingen waarbij het traditionele politieke midden – christendemocraten, socialisten en liberalen – minder zeker van hun zaak zijn. Het zijn verkiezingen waarin Euro-kritische partijen van allerlei slag en soort een macht van betekenis in het Europees Parlement kunnen vormen. Het zijn verkiezingen die beslissend zijn voor de opvolging van Juncker als voorzitter van de Europese Commissie. Het zijn ook verkiezingen waarna een nieuwe President moet worden aangewezen.

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Maastricht; Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer, is adviseur van het Montesquieu Instituut.

Het zijn verkiezingen in een jaar waarin de verhoudingen met Trumps' Amerika onder druk staan, het Rusland van Poetin zich laat gelden en Xi's China dichtbij is dan ooit. Het zijn verkiezingen waaromheen de onrust binnen de Eurozone weer opsteekt na het spierballengevecht tussen Commissie en de Italiaanse regering, en gegeven oplopend begrotingstekort en staatsschuld in Frankrijk, de migratie hoog op de agenda staat, het zevenjaarlijkse budget goed is voor meer dan plichtmatig touwtrekken over de verdeling van de koek en nieuwe uitbreidingen van de Unie zich aftekenen.

Meer dan voldoende reden voor het Montesquieu Instituut om een rondje door Europa te maken. Hoe ligt de Unie erbij? Wat hebben de Commissie, de Raad en het Parlement ervan gemaakt? Wat gaat er veranderen? Wat zijn de grootste uitdagingen? En wat zijn de grootste knelpunten?

Een keur aan kenners, volgers en ingewijden, afkomstig van de universiteiten van Leiden, Groningen, Nijmegen, Maastricht, maakt de balans op, analyseert de toestand, legt uit hoe het ook al weer zit, schetst perspectieven, scenario's en opties en geeft zich soms zelfs over aan voorspellingen.

De negende verkiezingen voor het Europese Parlement zullen lange schaduwen hebben. Het wordt een lange tijd op weg naar de tiende editie.

Den Haag/Maastricht, januari 2019

ALGEMEEN

De Staat van de Unie

Waarvoor gaan we straks stemmen?

*Aalt Willem Heringa**

Hoe staat de Europese Unie er nu voor, zo vlak voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019?

Als we zouden beginnen met het negatieve: niet erg florissant. Want zeg nu zelf. Een van de grote, prominente en machtige leden van de club, het Verenigd Koninkrijk, staat op uittreden en het wordt geen fijne scheiding. Beide partijen leiden schade. Een grote leider van een cruciale EU-lidstaat van het eerste uur, Angela Merkel, heeft haar afscheid aangekondigd en dat luidt onzekerheid in; en de AfD voert aldaar niet bepaald een EU-vriendelijke campagne. Een andere lidstaat, Frankrijk, is in beroering en zijn president, Emmanuel Macron, die met een hervormings- en versterkingsagenda bezig was zowel wat betreft Frankrijk als de EU, leidt aan een ernstig vertrouwensprobleem. Een derde lidstaat van het eerste uur, Italië, heeft eveneens een euro- en EU-probleem. En dan zijn er de perikelen en meningsverschillen binnen de EU over immigratie en buitengrenzen (de EU zou meer moeten doen, maar als er dan plannen op tafel komen, roepen sommige lidstaten weer moord en brand over hun soevereiniteit). Over de rechtsstaat (Polen en Hongarije) en over corruptie (Roemenië). Dan is er de wereldhandel en de machtspelletjes die daarbij horen; de relatie tot Rusland; de conflicten in het Midden-Oosten; de noodzakelijke klimaatmaatregelen en lastenverzwaringen voor burgers; de relatie tot Turkije en andere staten die azen en hopen op toetreding;

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Maastricht.

de waarschijnlijk bij een harde Brexit onbetaalde rekening door het VK die dus op het bord van de lidstaten komt. En een grote fundamentele kwestie is uiteraard de legitimiteit – de acceptatie van de Europese Unie en van haar instellingen. Verkiezingen voor een parlement beogen daaraan bij te dragen. Zowel voor democratische legitimatie van het parlement zelf als voor de andere instellingen en voor de totale organisatie. En daar zit een knelpunt.

Legitimatie kan uiteraard ook gewonnen worden door de behaalde resultaten (output legitimacy), maar verlangt ook een eigen democratische organisatie met responsieve instellingen en eigenaarschap van de burgers. En daar is niet alleen iets mis binnen de lidstaten, maar ook ten aanzien van de Europese Unie. In die zin is het een gezamenlijk en niet uniek EU-probleem. Nationale parlementen hebben volgens de verdragen ook een rol gekregen om bij te dragen aan de representatie van de EU, maar die hebben het veelal al lastig genoeg met hun eigen nationale rol, en dan komt die Europese pet niet goed uit de verf.

Het interessante is dat betrekkelijk bestendig uit de Eurobarometers blijkt dat burgers een groter vertrouwen hebben in de EU dan in hun eigen parlement en regering; uit de Burgerperspectieven 2018 van het SCP blijkt tevens een toegenomen vertrouwen in rechtspraak en politiek, en tevens is er her en der grote onvrede en onrust. De Brexit is een interessant voorbeeld van hoe de EU kop van jut is geworden, in een verdeelde nationale politieke setting, alwaar voor geen enkel besluit een meerderheid is. En Frankrijk, na de grote opmars van La République en Marche, is in een zelfde situatie terecht gekomen.

Het is evident dat de EU nog steeds niet af is. Dat maakt het ook niet altijd gemakkelijk de verdiensten goed over het voetlicht te brengen. Maar toch: onbetaalbaar: bijna 75 jaren vrede en veiligheid, een interne markt met groei en vrijheden plus innovatie en concurrentie. Goedkoop vliegen, goedkoop bellen. Nederlandse producten die volop kunnen worden geëxporteerd, een groot Schiphol en grote Rotterdamse haven, universiteiten die veel Europese studenten trekken en ook voor de Nederlandse markt oplei-

den en motoren zijn voor de regionale economieën, steeds betere grensoverschrijdende treinverbindingen zelfs met hogesnelheidstreinen. Een continent dat zaakjes toch redelijk voor elkaar heeft – zo redelijk dat immigratie een issue is. Met een brutowelvaart die hoog is. Maar inderdaad ook met zware lasten voor degenen die de Europeanisering en grensoverschrijdende concurrentie en competitie niet aankunnen, of bevreesd zijn voor de ongrijpbaarheid van internationale actoren, marktpartijen en financiële actoren. Bankdirecteur was een eerbiedwaardig beroep en het plaatselijke bankkantoor liet zien hoe vertrouwenwekkend en stabiel de bank was. Ook de bank is een site en een call center met keuzemenu.

En tevens is er een EU die nog steeds niet de eigen volwaardige Europese democratische opbouw heeft. Er zijn geen Europese politieke partijen. Er is geen meerderheidsprogramma/coalitieakkoord dat samenstelling en programma van de Commissie bepaalt of het strategische beleidsdenken van de steeds belangrijker Europese Raad stuurt.

Er zijn belangrijke besluitvormende instellingen die aan parlementaire controle ontsnappen, zoals de Eurogroep. Dat geldt ook voor het ESM. Het Europees Parlement neemt deel aan de economische dialoog met de Commissie en eventueel nationale parlementen, maar mist daar besluitvormende slagkracht.

Het Parlement is hoofdzakelijk reactief, mede door het monopolie van wetgevend initiatief voor de Commissie. Soms neemt het Parlement een stap naar voren zoals met de stemming over Hongarije waar de Commissie en de lidstaten opgeroepen worden om de Hongaarse problemen met de rechtsstaat aan te pakken. Het is lastig een instituut te vertrouwen, waar politici het ook al moeilijk hebben, dat laat zien dat het niet de rol speelt die het namens burgers zou moeten spelen, en niet opkomt voor de stem van degenen die vragen stellen en zorgen hebben.

Aanpassingen van die plaats van het Parlement zijn lastig, want vereisen in het algemeen verdragswijziging. Maar, zouden we niet moeten zeggen dat het zo niet verder kan, met een steeds grotere rol voor de EU bij het aan-

pakken van allerlei grote vraagstukken en de ontwikkeling naar een eigen begroting? Het is niet dat de EU te groot is, of alleen maar slechte dingen doet. Nee, maar de balans is te veel doorgeslagen naar onderonsjes van regeringsleiders, ministers, vergaderingen van de Eurogroep, en de Commissie als onafhankelijke bewaker van het belang van de EU.

Waar gaan we nu voor stemmen straks? Voor een nationale partij met een eigen verkiezingsprogramma, terwijl we weten dat die partij straks in een grote fractie terechtkomt? Waarom stemmen we dan niet voor het programma van die Europese fractie? Waar blijven structurele verbeteringen, gericht op responsiviteit, legitimiteit en democratische inbedding? En hoe verzekeren we dat het waardevolle project van de EU gedragen blijft: of komen we met 2019 binnenkort terecht in het lijstje van 1789, 1848, 1968?

Het zou onze gezamenlijke ambitie moeten zijn om de Staat van de Unie niet te laten verworden tot de Straat van de Unie.

INSTELLINGEN

Krachttraining of snelle pas?

Werken aan invloed in het Europees Parlement

*Mendeltje van Keulen**

Een op de drie Nederlandse kiezers wandelt naar verwachting op 23 mei naar een stemlokaal. Zij of hij brengt daar een stem uit op een van de kandidaten voor 29 plekken in het Europees Parlement. Maar op wie te stemmen, en wat betekent dat? Om zich in de kijker te spelen – wie staat voor welke maatregelen, wie heeft de beste capaciteiten? – is er een verkiezingscampagne. Europees Parlementariërs-in-spe proberen in de weken voor de verkiezingen in de nationale en lokale media uit te leggen wat zij hebben bereikt of welke ambities zij hebben.

Dat is lastig, want het dagelijkse speelveld van het Europees Parlement is niet lokaal of regionaal, maar de Europese wetgevingsmachine. Het Europees Parlement onderhandelt met 28 landen en de Europese Commissie. Daar hebben ze weliswaar veel te zeggen, maar die invloed haalt vooral de Europese pers (Politico, EurActiv). Weinig Nederlanders hebben enig idee wat hun volksvertegenwoordigers in Brussel en Straatsburg doen en onbekend maakt onbemind.

Het overgrote deel van de 751 Europarlementariërs is actief volksvertegenwoordiger. Ze stellen kritische vragen, controleren de macht en onderhandelen over inhoudelijke wetgeving die bindend is in Nederland. Gegeven de breedte en diepte van de thematiek, variërend van de balans tussen privacy en gekoppelde databanken met persoonsgegevens, visserijakkoorden met

* Mendeltje van Keulen, oud-griffier van de Tweede Kamercommissie voor Europese Zaken, is lector Changing Role of Europe bij de *Haagse Hogeschool*.

andere landen of het toezicht op banken, is er gedegen politiek handwerk. Bijvoorbeeld: het uitgaande Oostenrijkse voorzitterschap meldt einde 2018 dat wetgeving over nieuwe migratiemaatregelen nog niet klaar is om doorgezonden te worden naar het Europees Parlement. De voorzitter van de commissie van asielwoordvoerders reageert boos – als de lidstaten een dossier niet doorsturen, kan de behandeling in het Europees Parlement niet beginnen.¹ Dat Bulgarije het wetgevende pakket als voorzitter ook al niet doorzond, lijkt te wijzen op een machtsspel van de landen. Het Europese Parlement is immers in meerderheid groener en linkser dan de landen verenigd in de Raad.

Zo'n voorbeeld van Europees parlementair handwerk is op zich goed uit te leggen. En het is voer voor debat: kan een bewindspersoon uit het kabinet, bijvoorbeeld in debat met Nederlandse Europarlementariërs uit de LIBE-commissie, uitleggen waarom de Raad het EP in dit geval niet snel aan de bal laat?

Wat lastig is, is dat het Europees Parlement in de uitleg van het dagelijkse werk onmiddellijk verzeild raakt in een kakofonie van crises. De stok in de Frans-Duitse as, Euro- en migratiecrises, Brexit. Dat wordt gesteund door opinieonderzoek over de staat van Europa, waaruit een enorme variëteit aan meningen blijkt tussen 500 miljoen Europeanen. Met name in Zuid-Europa en in de lidstaten die vijftien jaar geleden lid werden, is er scepsis. Maar veel respondenten noemen ook hun behoefte aan gezamenlijk optreden van de EU richting Rusland en de VS, bijvoorbeeld als het gaat om export van Europese bedrijven, veilige energievoorziening of klimaatmaatregelen. Er is dus behoefte aan het werk van Europarlementariërs, en ze kunnen invloed uitoefenen. Maar hoe werken Europarlementariërs precies, wat kunnen ze doen en wat is succes in hun werk? Daarover gaat dit hoofdstuk.

1 F. Eder: Parliament vs. Austria, in: Politico Brussels Playbook, 6 december 2018.

Parlementaire volwassenwording

Bij de oprichting van de Europese gemeenschap voor Kolen en Staal hoorde ook een volksvertegenwoordiging. Die zogenoemde Assemblee had 142 uit nationale parlementen afgevaardigde leden, en bracht adviezen uit in vier talen. In maart 1958 kwam de Europese Parlementaire Assemblee voor het eerst bijeen in Straatsburg, vier jaar later het Europees Parlement genoemd. Robert Schuman werd de eerste voorzitter. In de jaren zeventig kreeg het voor het eerst beperkt budgetrecht: alleen voor de uitgaven van de kleine EU-begroting; zowel jaarlijks als het meerjarig financieel kader. Het begon de voorbereidingen voor directe verkiezingen, mede aan de hand van een rapport uit 1975 van de Nederlandse vertegenwoordiger Schelto Patijn.²

In 1979 konden kiezers in negen landen hun stem uitbrengen op 410 direct verkozen Europarlementariërs. Daarmee werd het beroep van Europarlementariër professioneel en week de EG definitief af van de andere internationale organisaties, zoals de NAVO en de OVSE, die tot op heden Assemblees van nationale parlementariërs hebben. Gelijktijdige lidmaatschappen van nationale parlementen en het Europees Parlement kwamen daarna nauwelijks meer voor, hoewel het ‘dubbelmandaat’ pas in 2014 formeel werd afgeschaft.³

De verkiezingsuitslag zette de Sociaaldemocraten op winst (een derde van de zetels) ten opzichte van de christendemocratische EVP (een kwart), een machtsverhouding die vanaf 1999 werd omgedraaid.

Die eerste keer was er een opkomst van 62 procent; die in dertig jaar bijna twintig procentpunten daalde. Die trend was precies tegengesteld aan de gestaag groeiende bevoegdheden van de multinationale volksvertegenwoordiging. In 1980 liet het nieuw verkozen EP direct de tanden zien en ver-

2 Report dated 13 January 1975 drawn up by Schelto Patijn on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage.

3 In 1993 was Hedy d'Ancona aangewezen als lijsttrekker bij de Europese verkiezingen en nummer 3 op de PvdA-lijst. Deze constructie werd door de leden afgewezen en d'Ancona koos voor het Europees Parlement. www.montesquieu-institute.eu/9353000/1/j9vvj72dlowskug/viv2djfv91uo.

wierp de conceptbegroting. In 1986 werd in een verdragswijziging (de Europese Akte) de samenwerkingsprocedure ingesteld en in 1993 werd het EP medewetgever. Het duurde nog twintig jaar voordat het EP echt aan de bal kwam in de Europese politiek. Dat was in 1999, toen de Commissie-Santer politiek gedwongen werd af te treden na beschuldigingen van cliëntelisme. Die assertiviteit heeft het EP daarna vastgehouden. Zowel Commissievoorzitter Barroso als Juncker moest wijzigingen in zijn voorziene team aanbrengen, na hoorzittingen bij het Europees Parlement. Een interinstitutioneel akkoord in 2010 bekrachtigde deze nieuwe machtsverhoudingen.

Op gelijke voet

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon staat het Europees Parlement op vrijwel alle terreinen op gelijke voet met de lidstaten. Het schrijft daarmee mee aan wetgeving over e-sigaretten, instrumenten tegen terrorisme, uitstoot van vervuilende gassen en patiëntendossiers. Op internationale handelsakkoorden moet het EP akkoord geven, net als over de scheidingspapieren voor de Brexit. Omdat Europese regels, verordeningen en richtlijnen bindend zijn in de lidstaten, zijn met die wetgeving grote belangen gemoeid; reden waarom lobbyisten in groten getale de weg naar Brussel en Straatsburg hebben gevonden. Het gaat in besprekingen vaak over details – annexen, technische normen – die voor industrie en overheden grote gevolgen kunnen hebben. Denk aan de Nederlandse visserijsector die heeft geïnvesteerd in nieuwe technieken die op een Europees verbod stuiten (pulskor), of de nationale autobranche die Europese emissiestandaarden moet volgen.

Dan zijn er nog een aantal bevoegdheden die het EP feitelijk niet heeft, maar die het in de praktijk wel gebruikt. Het Europees Parlement heeft geen initiatiefrecht – met één uitzondering: het terrein van het kiesrecht. Hier deed het in 2015 een voorstel voor wijziging van de uit 1976 stemmende Kiesakte voor onder meer campagnes, stemmen per brief en de instelling van een kiesdrempel. Het voorstel kreeg veel kritiek, ook van Nederland in de Raad.⁴

4 Hervorming van de kieswet van de EU; Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (2015/2035(INL)).

De initiatiefrapporten van Europarlementariërs hebben vaak wel agenderend effect. Zo ontwikkelde Europees Commissaris Potocnic een actieplan over stroperij, na een initiatief van de Nederlandse Europarlementariër Gerben-Jan Gerbrandy. De Europese Commissie onderhandelt in internationale klimaat- en handelsfora vaak namens 28 nationale delegaties. Daar zitten Europarlementariërs niet tussen. Maar zij zijn wel aanwezig bij klimaattoppen en kunnen zo een rol spelen als oliemannetje tussen delegaties. Hoewel het EP geen rol heeft in het buitenlands- en veiligheidsbeleid, kan het wel degelijk politici ter verantwoording roepen. Anno 2018 liet het EP de lidstaten zijn tanden zien op het terrein van grondrechtsschendingen in Hongarije (rapport-Sargentini). De Nederlandse Europarlementariër Hans van Baalen was lid van een delegatie die onder veel media-aandacht Kiev bezocht na de Russische annexatie van de Krim.

Politieke praktijk

Politici die in een nationaal parlement ervaring hebben opgedaan, komen, eenmaal verkozen in het Europees Parlement, van een koude kermis thuis. Zo is er geen interruptiemicrofoon en kun je niet scoren met live uitgezonden mondelinge vragen, zoals in de Tweede Kamer tijdens het wekelijkse vragenuur. Wel worden er tijdens de plenaire vergaderingen continu verklaringen voorgelezen. Die worden dan vertaald in 24 talen en zo kun je een punt maken – maar niet snedig scoren.

De fractievergadering is enorm, net als de plenaire vergaderingen. Net als aan het Binnenhof vindt het echte werk plaats in de 21 commissies, in de enquêtecommissies (zoals die over witwassen en Dieselsegate) en in delegaties met andere landen. Het is dus belangrijk om een goede commissie te kiezen en een inhoudelijke agenda. Daarbij gaat het niet om symboolpolitiek, zoals je naam onder een amendement waaraan je persoonlijk niet hebt getrokken. Voor elk initiatief of verslag wordt een rapporteur aangesteld en elke fractie heeft op die thema's weer een schaduwrapporteur. Deze rapporteurschappen zijn gewild, omdat een Europarlementariër zich hiermee in de kijker kan spelen. Dat levert punten op in de index van vote-watch Europe, die Dennis de Jong (SP) en Marietje Schaake (D66, vier keer rapporteur en achttien keer schaduwrapporteur) noemt als effectiefste Nederlandse

Europarlementariërs. Op het moment van schrijven is de Nederlandse Europarlementariër Jeroen Lenaers (CDA) rapporteur voor de Europese arbeidsinspectie. Die verdeling is dan ook aan het begin van en halverwege elke periode (legislatuur) een politiek strijdperk. VVD-delegatieleider Van Baalen pakte zijn twee termijnen bewust anders aan. Hij was geen enkele keer zelf rapporteur, maar volgde de Europese buitenlandse politiek op de voet en sprak zich hier in de media veel voor uit. Nederlandse Europarlementariërs pakken hun werk dus heel verschillend aan. Toch blijkt dat de 26 Nederlanders vaker samen optrekken dan men op basis van hun uiteenlopende partijkleur zou verwachten. Met name bij het stellen van vragen over nieuwe voorstellen staan er Europarlementariërs van uiteenlopende Nederlandse partijen op de teksten.⁵

Elke commissie heeft een eigen staf en werkwijze, komt elke paar weken bijeen en heeft eigen online informatie en nieuwsbrieven. Via het internet is zo goed te volgen welke onderwerpen wanneer worden besproken. Alle plenaire en commissievergaderingen van het Europees Parlement zijn live te volgen via de webstream. Maar daar is een belangrijke uitzondering op – als het echt politiek spannend wordt tussen de verschillende belangen en standpunten. Vrijwel alle dossiers komen in de laatste paar jaar tot een afronding in zogenoemde informele trilogieën. Dat betekent dat medewerkers van de Europese Commissie, de voorzitter van de Raad en Europarlementariërs samen de laatste eindjes afhechten. Er is geen sprake van openbaarheid van documenten of beraadslagingen en daarmee van verantwoording door de politici over hun optreden ter plekke ten dienste van de kiezer.⁶

Nederlanders & Nederland

In de loop der jaren zijn er vele gezichtsbepalende Europarlementariërs met de Nederlandse nationaliteit geweest. En ook de huidige publieke discussie over Europarlementariërs in Nederland gaat vaak over gezichten. Eind 2018

⁵ Van der Veer 2018.

⁶ Curtin, D. and Leino, P. (2017), 'In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn', *Common Market Law Review* 54(6), p. 1673-1712.

bijvoorbeeld over Frans Timmermans, die een prominente positie had in de Commissie-Juncker. Als lijsttrekker van de PvdA voor de EP-verkiezingen in 2019 is hij ook topkandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie of de buitenlandchef van de EU. De kandidaat van de samenwerkende groene partijen is ook een Nederlander, Bas Eickhout. Maar de belangrijkste kanshebber is de Duitse christendemocraat Manfred Weber; de afgelopen veertien jaar was het Commissievoorzitterschap in handen van een christendemocraat. Partijpolitiek is dat de PvdA in de laatste nationale verkiezingen decimeerde, en kritisch is over het coalitiebeleid van het kabinet-Rutte. Dat kabinet zou graag een commissaris hebben op de economische terreinen van mededinging of financiën. Op dat laatste terrein helpt het niet dat het Nederlandse kabinet kritisch is over hervorming van de muntunie in de richting die Frankrijk en Duitsland voorzien, namelijk gedeelde lasten en schokbrekers.

De Nederlandse standpuntbepaling is traditioneel gericht op de Raad. Er leven op de Haagse ministeries ook vaak ideeën dat de Europarlementariërs niet gecontacteerd zouden mogen worden.⁷ Inmiddels heeft de Nederlandse ambassade bij de EU, de PV/EU, een afdeling van vier personen voor de contacten met het Europees Parlement. Daar moet ook flink gelobbyd worden voor het standpunt dat binnen Nederland is geformuleerd, tussen ministeries en het parlement.

Als dat ‘Nederlandse’ standpunt wordt overstemd in de Raad, is de hoop gevestigd op het Europees Parlement, dat mogelijk alsnog met amendementen de zaak in de goede richting kan buigen. Bijvoorbeeld bij de verordening over het snel mogen opvragen van elektronisch bewijs in strafzaken bij serviceproviders als Facebook en Microsoft.⁸

Dit was een Commissievoorstel uit april 2018, waar de tegenstem van de ministers uit Nederland, Duitsland, Hongarije, Zweden Finland, Grieken-

7 Zie ook de Adviesraad Internationale vraagstukken (2012), Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen, AIV-advies nummer 81.

8 COM(2018)225, een voorstel uit april, zie voor het aanvankelijk overwegend positieve Nederlandse standpunt over het voorstel de inzetbrief (BNC-fiche) onder Kamerstuk-nummer 22112-2593.

land, Letland en Tsjechië (acht landen waaronder Nederland) in december 2018 niet genoeg was om aanname te voorkomen. Het overslaan van toestemming door nationale autoriteiten en daarmee rechterlijke toetsing is volgens de tegenstanders zorgwekkend, nu de rechtsstatelijke waarborgen niet in alle EU-landen zijn geborgd.⁹ De bal ligt nu bij het Europees Parlement.

Opletten

Bewindspersonen en Kamerleden van de coalitie zouden hun collega's in het Europees Parlement nu dus kunnen oproepen oplettend te zijn over hun zorgen, zoals geformuleerd in de Nederlandse onderhandelingsinstructie. Maar hoewel zij gezamenlijk de Europese macht controleren, trekken nationale en Europese volksvertegenwoordigers in de praktijk weinig op. Dat heeft deels te maken met timing; een gebrek aan synchrone politieke behandeling. Kamerleden richten zich immers op de beïnvloeding van het Nederlandse standpunt in de Raad van Ministers, Europarlementariërs komen pas nadat de Raad een gemeenschappelijk standpunt heeft bepaald in het spel.

In andere parlementen is overleg tussen nationale parlementariërs en Europarlementariërs meer geïnstitutionaliseerd. Zo zijn de Duitse Europarlementariërs lid van de commissie Europese Zaken in de Bondsdag. Dat zorgt er in elk geval voor dat zij alle informatie direct ontvangen. Er zijn wel kansen: zo zien parlementariërs elkaar regelmatig op interparlementaire conferenties en commissievergaderingen die in de beschrijving van academici zelfs hebben geleid tot het ontstaan van een 'meerlagig parlementair (speel)veld'.¹⁰

Enkele Europarlementariërs zijn de afgelopen jaren in openbare commissievergaderingen aan het Binnenhof te gast geweest, bijvoorbeeld Judith Sargentini die rapporteur was voor de nieuwe richtlijn tegen witwassen in 2013.

⁹ Nederland ligt dwars bij EU-wet over criminaliteit, NRC, 4 december 2018.

¹⁰ Crum, B. en E. Fossum (2009), The multilevel parliamentary field, a framework for theorizing representative democracy in Europe, in: European Political Science Review, vol. 1, issue 2, p. 249-271.

Ook de kabinetsappreciaties van nieuwe EU-voorstellen (BNC-fiches) worden naar alle 26 Europarlementariërs gestuurd en voorafgaand aan een Raadsvergadering houdt de relevante afdeling van de permanente vertegenwoordiging vaak briefings voor EP-leden en staf. Toch is de informatieverstrekking vanuit Den Haag vaak eenrichtingverkeer. Europarlementariërs hebben simpelweg weinig tijd voor bezoeken aan het nationale parlement of interviews op landelijke media, of merken bij pogingen verhaal te doen in de lokale of regionale media dat die niet bijster geïnteresseerd zijn. Er zijn – terecht – kritische mediaberichten over stemgedrag of bijverdiensten,¹¹ maar in vergelijking weinig inhoudelijke verhalen over de praktijk van Europese wetgeving.

Welke richting?

Als het aan de inzet van de meerderheid van Europeanen ligt, is er werk aan de winkel voor het Europees Parlement. Drie op de vijf Europeanen vinden het goed dat hun land lid is van de EU. Ruim een derde vindt dat het land daarvan ook profiteerde.¹² Die cijfers zijn het hoogst in dertig jaar. Maar hoe vertaalt die houding zich in het stemhokje? De helft van de ondervraagden zegt dat hun eigen stem telt in de EU. Maar slechts twee op de vijf gaan stemmen, gemiddeld – net zoveel als voor de midterms van het Amerikaanse Congres.

De vraag is hoeveel stemmen de eurokritische partijen zullen halen tijdens de verkiezingen, twee maanden na het eerste vertrek van een lidstaat uit de EU. In alle EU-landen zijn er partijen die door het spelen op de frustratie van kiezers stemmen zullen halen op een anti-Europa discours. In Nederland zijn dat het Forum voor Democratie en de PVV. Dat zal effect hebben op de campagne. Mainstream partijen worden meegetrokken in een discours voor of tegen samenwerking, in plaats van over inhoudelijke beleidsvoorkeuren.

11 www.volkscrant.nl/nieuws-achtergrond/euroseptici-in-europees-parlement-verdienen-het-vaakst-bij-leidt-dit-tot-belangenverstrengelingen~bf97d873/.

12 www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge.

Hoe zullen deze kritische stemmen worden vertaald in beleid? De euro-sceptische ervaring leert dat zij, eenmaal verkozen, vaak sterven in verscheidenheid omdat ze vaak verdeeld optrekken of zich niet manifesteren in commissies om wetgeving naar hun hand te zetten. Dat is niet goed, want zo zien kritische kiezers hun stem niet vertolkt. Er is zo ook geen tegenwicht tegen de stemmen die Europese democratie propageren.

Het EP is geen echte volksvertegenwoordiging want het kan geen initiatief nemen en mensen voelen zich niet vertegenwoordigd door het nuttige werk dat Europarlementariërs doen. Maar het supranationale orgaan wordt door federalisten wel in die termen verkocht. Het EP voert een campagne met 'Dit keer stem ik', gericht op de mensen die nu zeggen thuis te blijven maar die mogelijk maar een klein zetje richting stembus nodig hebben. In Spanje, Polen en Italië is dat toch een op de drie kiezers. Daarbij zou het goed zijn om feitelijk te vertellen wat welke Europarlementariër voor de Nederlandse kiezer heeft bereikt. Zodat er echt iets te kiezen is.

Literatuur

F. Eder, Parlement vs. Austria, in: Politico Brussels Playbook, 6 december 2018.

Report dated 13 January 1975 drawn up by Schelto Patijn on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage

Hervorming van de kieswet van de EU; Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (2015/2035(INL)).

Curtin, D. and Leino, P. (2017), 'In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn', *Common Market Law Review* 54(6), p. 1673-1712.

Adviesraad Internationale vraagstukken (2012), Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen, AIV-advies nummer 81. Nederland ligt dwars bij EU-wet over criminaliteit, NRC 4 december 2018.

Crum, B. en E. Fossum (2009), the multilevel parliamentary field, a framework for theorizing representative democracy in Europe, in: European Political Science Review, vol. 1, issue 2, p. 249-271.

www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/eurosceptici-in-europees-parlement-verdienen-het-vaakst-bij-leidt-dit-tot-belangenverstrengelingen~bf97d873/.

www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge.

De Commissie als institutionele kameleon

Is de Europese Commissie nog steeds motor van integratie?

*Anchrit Wille**

De Europese Commissie vervult een ‘spilfunctie’ in het besluitvormingsproces binnen de Europese Unie. Deze instelling, die het ‘dagelijks bestuur’ van de EU vormt, neemt op een groot aantal beleidsterreinen het voortouw door de voorstellen te maken waarover de Raad (van Ministers) beslist. Dit initiatiefrecht maakt de Commissie tot de motor van de Europese Unie. Daarnaast helpt de Commissie de EU-landen bij de uitvoering van de EU-wetgeving, beheert ze de EU-begroting en verdeelt ze de middelen, ziet ze toe op de naleving van de EU-wetgeving, samen met het Hof van Justitie, en vertegenwoordigt ze de Europese Unie buiten Europa, samen met diplomatieke dienst van de EU.

De afgelopen jaren heeft de Commissie te maken gehad met grote veranderingen, niet alleen in haar interne organisatie, maar ook in haar politieke omgeving. De veranderende institutionele architectuur en besluitvormingsprocessen in de EU, sinds het verdrag van Lissabon, hebben de verhoudingen tussen de EU-instellingen (de Raad, de Europese Raad en het Europees Parlement) en de Europese Commissie ingrijpend gewijzigd. Daarnaast hebben de eurocrisis van 2010, de vluchtelingencrisis van 2015 en de Brexit het besef doen ontstaan dat Europese eenwording een politieke kwestie is, en de vraag oproepen of de EU hechter of losser zal moeten worden. De verdampde consensus voor ‘een steeds hechterere Unie’, de

* Anchrit Wille is senior onderzoeker en universitair hoofddocent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

verdeeldheid tussen de lidstaten, de nieuwe multipolaire wereldpolitiek, en een politiek klimaat dat steeds vijandiger staat tegenover actie van 'Brussel' lijkt zijn weerslag te hebben gehad op de rol van de Europese Commissie.

Wat heeft dit alles betekend voor de Europese Commissie als motor van integratie? Om deze vraag te beantwoorden, en een goed beeld te krijgen van de complexe ontwikkelingen rond deze instelling, zullen in de discussie die volgt, drie perspectieven op de Commissie worden toegelicht. Het eerste perspectief gaat over de plaats van de Commissie in het institutionele systeem van de EU, het tweede over de Commissie als politiek orgaan en het derde richt zich op de taken en bevoegdheden van de Commissie.

Versterkt of verzwakt?

In het naoorlogse Europa begon de EU met samenwerking op het gebied van kolen en staal met zes landen. Ze groeide langzaam toe naar een Unie met een gemeenschappelijke munt, gericht op onder andere de opening van de interne markt, maatregelen tegen klimaatverandering, bewaking van de Europese buitengrenzen, en een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Met deze transformatie, van een beperkt economisch samenwerkingsverband tot een brede politieke unie, zijn ook de taken van de EU-instellingen veranderd. Een lange reeks aan herzieningen in de Verdragen (Maastricht, Amsterdam, Nice, Lissabon) en de eurocrisis hebben het juridische en politieke raamwerk van de Unie waarbinnen de Commissie functioneert, veranderd.

Na het Verdrag van Lissabon is de rol van de Commissie, als instelling die het initiatief neemt inzake het beleid, gedurende de eurocrisis meer en meer overgenomen door de Europese Raad. Waar de Commissie gewoonlijk als sturende actor in het Europese beleid wordt gezien, werd deze functie tijdens de eurocrisis steeds meer vervuld door de Europese Raad. Deze ontwikkeling, ook wel samengevat als een trend naar een 'nieuw' intergouvernementalisme, zou volgens sommige wetenschappers hebben gezorgd voor een neergang van de Commissie (Bickerton et al. 2015).

Andere wetenschappers wijzen de Commissie juist aan als de winnaar van de Eurocrisis (Bauer & Becker 2014), vanwege de versterkte functie van

de Commissie als toezichthouder op de begrotingen in de lidstaten. Het nieuwe regelgevende kader, in de vorm van de 'six-pack' en 'two-pack', heeft de controlebevoegdheid van de Commissie over de nationale begrotingen en macro-economische hervormingen versterkt. Zij controleert of lidstaten de vooropgestelde normen halen en biedt de mogelijkheid om ze onder strikter toezicht te brengen en te dreigen met boetes.

Niet alleen de relatie tussen de Commissie en de Europese Raad is in beweging, ook de macht van het Europees Parlement is toegenomen bij de totstandkoming van wetgeving, maar ook bij de democratische controle en verantwoording van de Europese Commissie. Het Verdrag van Lissabon heeft de medebeslissingsprocedure uitgebreid tot meeste interne beleidsterreinen en verbeterde de zeggenschap van het Parlement bij de selectie van de Commissiepresident, waardoor de formele relatie tussen de instellingen verder is versterkt. Het nieuwe instrument van gedelegeerde wetgeving heeft het voor het parlement mogelijk gemaakt om versterkt wetgevend toezicht op de Commissie uit te oefenen (Brandsma 2015).

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld in de versterking van het nationale begrotingstoezicht door de Commissie. Belangrijke wijzigingen in de 'six-pack' zijn hoofdzakelijk onder druk van het Europees Parlement aangenomen. De versterkte samenwerking tussen de twee instellingen maakt dat ze een aanzienlijke collectieve invloed uitoefenen, zelfs op gebieden waar de supranationale bevoegdheden zwak zijn, zoals het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU (Riddervold en Rosén 2016).

Sinds het Verdrag van Lissabon heeft zich, mede door de nasleep van de crisis in de eurozone, een 'nieuwe' hybride vorm van bestuur ontwikkeld, die zowel intergouvernementele als supranationalistische elementen omvat. Het omvangrijke takenpakket, de inhoudelijke expertise en haar meer politiek-strategische rol (zoals hierna zal blijken) hebben ervoor gezorgd dat de macht en invloed van de Europese Commissie in het geheel van de EU-instellingen onverminderd is.

Ambtelijk apparaat of politiek orgaan?

Werd de Europese Commissie lange tijd vooral gezien als het ambtelijk apparaat van de Europese Unie, tegenwoordig speelt de Commissie een steeds politiekere rol. Door herzieningen in de Europese Verdragen en interne hervormingen is de Commissie steeds meer op een normale regering gaan lijken (Wille 2013). De Commissie heeft een eigen politieke verantwoordelijkheid en een eigen politieke taak. De 28 ‘eurocommissarissen’ zijn elk verantwoordelijk voor één of meerdere beleidsgebieden.

De Commissie moet daarbij steeds vaker rekening houden met het Europees Parlement, dat een grotere greep heeft kunnen krijgen op het programma en de aanstelling van de Commissie. Zo moet elke nieuwe eurocommissaris voor het parlement verschijnen en gehoord worden. Het parlement maakt daarbij veel werk van het ondervragen van de nieuwe kandidaat-commissarissen, voordat het zich uitsprekt over het volledige college tijdens een stemming ter goedkeuring. Politieke ervaring is steeds belangrijker (Wille 2013). Van eurocommissarissen wordt verwacht dat zij een strategische visie op hun beleidsterrein ontwikkelen, die visie ook uitdragen en hun beleid zo goed mogelijk weten te verkopen. De ‘agenda van de burger’ is daarbij een steeds prominentere rol gaan innemen in de werkprogramma’s van de Commissie. Ook vinden lobbyisten vaker hun weg naar Europarlementariërs om steun te krijgen voor nieuwe EU-regels. Het parlement zet vervolgens druk op de commissarissen om met nieuwe richtlijnen te komen. Ze zijn huiverig om het parlement tegen de schenen te trappen. Mede door deze invloed van het Parlement is de Commissie steeds politieker geworden.

Met de verkiezing van Jean-Claude Juncker als de voorzitter van de Europese Commissie in 2014, is de EU weer een stap meer in de richting van de ‘normalisering’ van de Europese Commissie gegaan. Sinds het Verdrag van Lissabon zijn de nationale regeringen verplicht om de resultaten van de verkiezingen voor het Europees Parlement in overweging te nemen bij het indienen van voorstellen van een kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie (art. 17, lid 7, VEU). Happig om hun rol in dit proces te verster-

ken hebben de grootste politieke fracties van het EP een eigen kandidaat naar voren geschoven. De kandidaat van de partij die als grootste uit de bus kwam, is de nieuwe voorzitter van de commissie geworden. Het is deze versterkte koppeling tussen de EP-verkiezingen en de benoeming van de voorzitter van de Commissie dat de laatstgenoemde het mandaat heeft gegeven om de Commissie met een ambitieuzere politieke agenda te leiden.

De positie van Commissievoorzitter is steeds sterker geworden door een centralisering van macht en autoriteit. Daarnaast heeft hij zich de afgelopen jaren steeds meer opgesteld als de ‘president’ van het College. Belangrijke onderwerpen heeft hij naar zich toetrokken, en hij treedt steeds vaker naar buiten als het gezicht van de Commissie. De invoering van projectteams heeft de centrale sturing in de Commissie versterkt. Met 28 commissarissen was dit ook noodzakelijk. Dit alles heeft bijgedragen aan een sterker politiek leiderschap over de Commissie. Juncker heeft door een strategische opstelling ten opzichte van de Europese Raad de bestaande institutionele beperkingen aangepakt, en de manoeuvreerruimte van de Commissie weten te vergroten (Tömmel 2018).

De hervorming van het secretariaat-generaal – de hoogste ambtelijke afdeling die verantwoordelijk is voor de ondersteuning van het dagelijks werk van de Commissie – tot een sturend en coördinerend centrum heeft een centralere beleidsplanning mogelijk gemaakt. De presidentialisering van de Commissie is misschien wel in de eerste plaats verbonden met deze toename in staf en organisatorische capaciteit rondom de voorzitter van de Commissie. De interne administratieve hervormingen die zijn doorgevoerd na het jaar 2000 – prestatiegericht management, een verbeterd financieel beheer, en een gemoderniseerd personeelsbeleid – hebben het management, de cultuur, processen en routines van het ambtelijk apparaat van de Commissie sterk veranderd.

Een van de uitkomsten van deze veranderingen is de ‘normalisering’ van de relatie tussen politiek en bureaucratie aan de top van de Europese Commissie (Wille 2013). De politieke en ambtelijke hervormingen hebben, door een heldere afbakening van taken, sterker de nadruk gelegd op het onderscheid

in de rollen en verantwoordelijkheden van eurocommissarissen, hun kabinetschefs en topambtenaren. Er zijn duidelijker afgebakende verantwoordelijkheden, en steeds sterker is in deze verhoudingen ook het model van het primaat van de politiek en de loyaliteit van ambtenaren ingeweven. Daarmee lijkt de vage scheidslijn tussen politiek en bureaucratie, die lange tijd het hybride karakter van de Commissie kenmerkte, verdwenen.

Deze interne hervormingen en het vermogen om samenhangende beleidsstandpunten naar buiten te brengen, hebben ervoor gezorgd dat de Commissie haar strategische beleidsrol binnen het EU-systeem is kunnen blijven spelen.

Minder plannen, meer prioriteiten

De Europese Commissie speelt, samen met de andere grote EU-instellingen, een actieve rol bij het ontwikkelen en uitvoeren van, en toezicht houden op, het EU-beleid. Het klassieke Beleidsondernemerschap – dat wil zeggen het ontwikkelen en ‘pushen’ van harde wetgeving – is in de huidige EU steeds lastiger worden (Bauer et al. 2016). Een groeiende kritische houding in veel EU-hoofdsteden heeft de mogelijkheden voor de Commissie om verregaande voorstellen te doen beperkt. Bovendien heeft de uitbreiding van de Unie het beleidsondernemerschap voor de Commissie ingewikkelder gemaakt: zij moet bij het ontwikkelen van beleidsvoorstellen tegemoetkomen aan de voorkeuren van 28 lidstaten.

De Commissie is in de loop der jaren steeds strategischer en gerichtter gaan opereren. Om de vijf jaar, wanneer een nieuwe Commissie aantreedt, bepaalt de nieuwe voorzitter de politieke prioriteiten voor zijn mandaat. De Commissie vertaalt deze prioriteiten in concrete acties op jaarbasis en neemt deze op in haar jaarlijkse werkprogramma. In 2004 pleitte Barroso bij zijn aantreden als voorzitter voor een meer afgemeten, strategische en responsieve benadering bij het maken van beleid, en geen voorstellen meer te doen die bij de lidstaten toch kansloos zijn (Bauer et al. 2018). De eurocrisis versterkte deze vorm van strategisch optreden: de Commissie beperkte de voorstellen tot die gebieden van beleid die urgente actie vereisten: eco-

nomisch en monetair beleid, financiële diensten, mededingingsbeleid en handel. Een nieuw ingetogen model van beleidsinitiatief is zichtbaar geworden, en de expansionistische en interventionistische manieren uit het verleden zijn opzijgezet.

In het algemeen is de Commissie zich in plaats van op het ontwikkelen van nieuw beleid sterker gaan richten op de uitvoering van het beleid, betere regelgeving en de verbetering van de kwaliteit van de bestaande wetgeving. Sinds 2005 streeft de Commissie ernaar om de omvangrijke Europese wet- en regelgeving te verminderen. Onder leiding van Eurocommissaris Frans Timmermans presenteerde de Commissie in 2014 een strategie om de EU-regelgeving effectiever en efficiënter te maken. Tegelijkertijd zijn verantwoordelijkheden van de Commissie als hoeder van de verdragen in omvang, reikwijdte en complexiteit uitgebreid, ook omdat de Unie niet meer in de steigers staat en het belangrijkste wetgevende werk reeds gedaan is. Als gevolg hiervan is de portefeuille van de Commissie verschoven naar toezichthoudende en bestuurstaken (Pelkmans 2016).

De Juncker-Commissie stelde in 2014 een tiental beleidsprioriteiten op die zouden dienen als werkprogramma voor de vijfjarige ambtstermijn (zie Box 1). Via de Wettelijke Dienstregeling kon de voortgang van de wetgevingsdossiers in deze termijn worden gevolgd. Het verloop van de wetgeving wordt in een applicatie gevisualiseerd met behulp van treinen, koetsen en spoorwegen.¹ De Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (2018) laat zien dat van de 543 aangekondigde voorstellen de meeste zijn ingediend op gebieden van de interne digitale markt (prioriteit 2), internationale handel (prioriteit 6), justitie en fundamentele rechten (prioriteit 7), en unie van democratische verandering (prioriteit 10). Op de belangrijke gebieden van banen, groei en investeringen (prioriteit 1), energie-unie en klimaatverandering (prioriteit 3), interne markt (prioriteit 4), economische en monetaire unie (prioriteit 5), en Europa als een sterkere mondiale actor

1 www.europarl.europa.eu/legislative-train/.

(prioriteit 9) wachtten het Parlement en de Raad in 2018 nog op de aangekondigde voorstellen van de Commissie.

Box 1 Politieke prioriteiten Juncker Commissie (2014-2019)

1. Een nieuwe impuls voor banen, groei en investeringen.
2. Het moderniseren en ontwikkelen van een interne digitale markt.
3. Een energie-unie en een toekomstgericht klimaatbeleid.
4. Het ontwikkelen van de interne markt.
5. Het ontwikkelen van de economische en monetaire unie (EMU).
6. Een evenwichtige vrijhandelsovereenkomst met de VS.
7. De justitiële samenwerking tussen EU-landen verbeteren en de rechtsstaat handhaven.
8. Een nieuw asiel- en migratiebeleid.
9. Europa als krachtige mondiale speler.
10. Een unie van democratische verandering en transparantie.

Naast het realiseren van deze tien prioriteiten heeft de Commissie ook het meerjarig begrotingsplan voor 2021-2027 voorbereid, omdat het huidige meerjarig financieel kader ten einde loopt. In zijn 'Staat van de Unie' blikt de voorzitter van de Europese Commissie jaarlijks vooruit op de politieke prioriteiten en beleidsplannen voor het komende jaar. Deze jaarlijkse toezeggingen worden ook gebruikt om, als reactie op nieuwe crises en uitdagingen, aanvullende initiatieven aan te kondigen zoals het ontwikkelen van het gezamenlijke defensiebeleid en het bestrijden van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit.

De veranderingen in de institutionele en politieke omgeving hebben ertoe geleid dat er een sterkere nadruk is komen te liggen op bestuur en toezicht door de Commissie, en minder op beleidsondernemerschap. Met de sterkere focus op het uitzetten van een politieke beleidslijn zal de aandacht van de Commissie zich steeds strategischer richten op het ontwikkelen van beleidsinitiatieven.

Institutionele kameleon

Ondanks alle mooie woorden over Europese eenwording bewegen we al jaren in de richting van een Europa van meerdere snelheden. Zeventig jaar geleden, na de Tweede Wereldoorlog, voelde men zich in de zes deelnemende landen (West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, België, Luxemburg) verbonden in een gemeenschappelijk ideaal van een verenigd Europa. Inmiddels is de EU geen zes maar 28 landen groot, en wordt de Unie geconfronteerd met 21ste-eeuwse uitdagingen, en een grote diversiteit van culturen, opvattingen, standpunten en regionale belangen.

Als de Unie werkbaar wil blijven zal zij een zeker mate van onverenigbaarheid dan wel verdeeldheid moeten accepteren, en moet er voor bepaalde landen de 'flexibiliteit' bestaan op wisselende gebieden verder te gaan dan de rest. Niet alle EU-landen doen mee aan Schengen of de euro. Flexibiliteit is al geruime tijd een belangrijke parameter voor verdere integratie.

Om een rol te blijven spelen als motor van integratie heeft de Europese Commissie zich als een kameleon aangepast aan deze nieuwe realiteit. De veranderende politieke omstandigheden en de institutionele complexiteit lijken zelfs een succesfactor te vormen voor het vergroten van haar aanpassingsvermogen. Nieuwe bevoegdheden en middelen hebben recente Commissievoorzitters de mogelijkheden gegeven om een presidentiële invulling te geven aan hun ambt, die politiek leiderschap en controle over de beleidsagenda mogelijk maken. Door de combinatie van nieuwe toezichthoudende taken en een toegenomen presidentialisering kon de Commissie actief opereren rond verschillende crises. Veel van de nieuwe technische taken gericht op budgettaire en macro-economisch bestuur hebben een sterke politieke component.

In het verleden is de Commissie wel omschreven als een 'doelgerichte opportunist' (Cram 1994, p. 214), omdat zij uit was op het bevorderen van verdere Europese integratie, als ook op het uitbreiden van haar eigen competenties. Steeds vaker richt de Commissie zich in haar huidige politieke rol op het willen waarborgen van de legitimiteit van de Commissie en de

EU. In haar gedaante van institutionele kameleon levert zij een belangrijk bijdrage aan de voortdurende en verregaande Europese integratie.

Literatuur

- Bauer, M.W. & Becker, S. (2014). The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance. *Journal of European Integration*, 36(3), p. 213-229.
- Bauer, M.W., Ege, J. & Becker, S. (2018). The European Commission and the Disintegration of Europe-Taking Stock and Looking Ahead. In *The European Commission in Turbulent Times* (p. 9-30). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bickerton, C.J., Hodson, D. & Puetter, U. (2015). The new intergovernmentalism and the study of European integration. *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, p. 1-48.
- Brandsma, G.J. (2015). Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics*, 16(2), p. 300-319.
- Cram, L. (1994). The European commission as a multi-organization: Social policy and IT policy in the EU. *Journal of European public policy*, 1(2), p. 195-217.
- Pelkmans, J. (2016). Why the single market remains the EU's core business. *West European Politics*, 39(5), p. 1095-1113.
- Riddervold, M. & Rosén, G. (2016). Trick and treat: How the Commission and the European Parliament exert influence in EU foreign and security policies. *Journal of European Integration*, 38(6), p. 687-702.
- Tömmel, I. (2018). Political Leadership in Turbulent Times-the Commission Presidency of Jean-Claude Juncker. In *The European Commission in Turbulent Times* (p. 133-158). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Wille, A. (2013). *The normalization of the European Commission: Politics and bureaucracy in the EU executive*. Oxford: Oxford University Press.

Angela's Choice

Donald Tusk en de ontwikkeling van de Europese Raad

*Jan van der Harst & Anjo Harryvan**

De benoeming van de Pool Donald Tusk tot voorzitter van de Europese Raad in augustus 2014 stond niet op zichzelf. Zij viel samen met de aanvang van een nieuwe vijfjarige zittingsperiode van het Europees Parlement en met de aanstelling van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Europese Commissie. Tusk volgde de Belg Herman van Rompuy op die in de periode 2009-2014 pionierswerk had verricht als eerste vaste voorzitter van de Europese Raad. Van Rompuy vertrok met lovende kritieken: hij was er met zijn onpartijdige, bijna apolitieke opstelling in geslaagd een sturende rol te spelen in een aantal kwesties die de EU gedurende zijn zittingsperiode hadden beziggehouden, vooral de Griekse begrotingscrisis. Tevens had hij een antenne ontwikkeld voor het tactvol omgaan met de grote lidstaten. Zijn achtergrond in de complexe Belgische politiek had hem ongetwijfeld geholpen bij het vervullen van een geloofwaardige scheidsrechtersfunctie tussen de Europese regeringen.

Moeilijk begin

Tusk kende een moeilijke start. De vergelijking met Van Rompuy drong zich op en viel in eerste aanleg ongunstig voor hem uit. Tusk was als voormalig premier van Polen weliswaar bekend met het fenomeen Europese Raad, maar hij was minder dan zijn voorganger ingevoerd in de *ins* en *outs* van de Brusselse beleidsarrousel. Zo had hij op het gebied van de Griekse schuldenproblematiek een flinke ervaringsachterstand, mede door het

* Jan van der Harst is hoogleraar geschiedenis en theorie van Europese integratie in aan de Rijksuniversiteit Groningen; Anjo Harryvan is, net als Van der Harst, verbonden aan de Afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen. De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan dr. Jan Werts voor diens kundige Europese Raad-analyses voor het Montesquieu Instituut.

niet-deelnemen van Polen aan de euro, waardoor hij zich als premier weinig bekend had kunnen maken met de ingewikkelde financiële vraagstukken die besproken werden op Europees topniveau. De discussies over de Griekse schulden werden vanaf het begin gedomineerd door Commissievoorzitter Juncker, die zich als voormalig leider van de Eurogroep juist als een vis in het water voelde op dit dossier.¹ Wat hierbij niet hielp, was dat Tusk aanvankelijk forse communicatieproblemen kende: hij drukte zich moeizaam uit in het Engels, nog slechter in het Frans, en overtuigde daardoor niet in het openbaar.² Ook hierin verschilde hij van de welbespraakte polyglot Juncker.

Tusk probeerde deze handicaps te compenseren door anders dan voorganger Van Rompuy te kiezen voor een scherp politiek profiel. Hij schrok er niet voor terug op een aantal belangrijke beleidsdossiers openlijk partij te kiezen. Tijdens de eerste officiële Europese Raadsvergadering die hij voorzat, steunde hij de Poolse regering in haar streven Europa voor de aanvoer van aardgas minder afhankelijk te maken van Rusland. Tevens bepleitte hij een gezamenlijke aanpak bij het afsluiten van contracten voor energie-invoer. Door verzet van landen als Duitsland en Nederland lukte het Tusk niet de Europese Raad te overtuigen van het belang van een geïntegreerde Europese energiemarkt, maar hij trok met zijn geprofileerde stellingname wel de aandacht. Nogal wat waarnemers verbaasden zich erover dat de neutraal geachte voorzitter zo duidelijk partij koos, en dan nog wel voor zijn eigen land van afkomst.³

Hetzelfde deed zich voor bij de aanpak van de migrantenproblematiek. In 2015 werd Europa geconfronteerd met een forse instroom uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika: alleen al in de eerste helft van het jaar passeerden meer dan 150.000 vluchtelingen de EU-grenzen. De Commissie riep een plan in het leven voor de evenwichtige verdeling van een groep

1 Jan van der Harst en Gerrit Voerman, 'Juncker: de eerste gekozen voorzitter van de Europese Commissie', in: Voerman en Van der Harst (red.), *De Commissie-Juncker: laatste kans voor Europa?*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2015, p. 17.

2 EUobserver, 'Who is Tusk and what does he mean for the EU?', 1 september 2014.

3 Jan Werts, Analyse voor Montesquieu Instituut en Europa Nu (Analyse), 3 april 2015.

kansrijke asielzoekers over de EU-lidstaten, maar stuitte daarbij op grote weerstand van de Midden- en Oost-Europese landen, die steun kregen van Raadsvoorzitter Tusk. Deze sprak zich uit tegen de quotaregeling, vanwege de aanzuigende werking die een dergelijke regeling zou kunnen hebben op de achterblijvers. Daarnaast ondersteunde hij pogingen om de zogeheten Balkanroute af te sluiten voor nieuwe binnenkomers.⁴ Met zijn verzet tegen de spreiding van vluchtelingen en steun voor de sluiting van grenzen haalde Tusk zich de woede op de hals van Commissievoorzitter Juncker, maar ook van de Duitse Bondskanselier Angela Merkel, die zich juist in die tijd manifesteerde met een welwillende houding ten aanzien van nieuwkomers. Tusk was met de expliciete steun van Merkel Raadsvoorzitter geworden, maar de verstandhouding vertroebelde.⁵

Als voorzitter wist hij in de beginperiode weinig vrienden te maken. Kort na zijn aantreden schoffeerde hij de kleinere lidstaten door het gevoelige dossier-Griekenland buiten het formele kader van de Europese Raad te houden en alle ruimte te geven aan een separaat overleg tussen Duitsland, Frankrijk en Griekenland, omringd door een circus van journalisten en persfotografen. Gespeculeerd werd dat Tusk, zelf uit een grote lidstaat afkomstig, meer ruimte wilde creëren voor de zes grote EU-landen die ruwweg driekwart van de EU-burgers vertegenwoordigden. Kleinere landen als Nederland, België en Oostenrijk toonden zich ‘not amused’ en dachten met weemoed terug aan Van Rompuy, onder wie iets dergelijks niet snel zou zijn voorgevallen, en zeker niet in deze vorm van openbaarheid.⁶

Door dit alles verliep het eerste jaar van Tusks voorzitterschap stroef. De problemen stapelden zich op en de Europese Raad was onvoldoende in staat doorbraken te bewerkstelligen. Dat was vanzelfsprekend niet alleen de schuld van de voorzitter, vele dossiers zaten muurvast door onoverbrugbare

4 Werts, Analyse, 10 juli 2015; EUobserver, ‘EU’s east-west migrant rift abates’, 15 oktober 2015.

5 Werts, ‘Donald Tusk: van schoorsteenveger tot “President van Europa”’, in Voerman en Van der Harst (red.), *De Commissie-Juncker*, p. 66-67.

6 Werts, Analyse, 3 april 2015.

meningsverschillen tussen lidstaten (Noord tegen Zuid over begrotingsvraagstukken; West tegen Oost over migratie, enz.). In deze lastige constellatie zocht Tusk naar een eigen stijl van leiderschap, maar hij was daarmee aanvankelijk weinig succesvol. Zijn soms eigenzinnige optreden maakte hem kwetsbaar. Twijfel rees al spoedig over de vraag of hij zich zou kunnen verzekeren van een tweede termijn.⁷

Het tijl keert

Toch zou het tijl keren ten voordele van de Poolse voorzitter. Hij wist te profiteren van twee opmerkelijke verschuivingen op het Europese speelveld.

Ten eerste slaagde Juncker er niet in de Griekse kwestie definitief naar zich toe te trekken. Van Europese kant domineerde hij maandenlang de besprekingen met het Griekse duo Tsipras-Varoufakis, maar hij stuitte op een wantrouwende Duitse minister van Financiën Wolfgang Schäuble, die vreesde dat Junckers agenda voorzag in een gedeeltelijke kwijtschelding van Griekse schulden. Schäuble, ondersteund door Merkel, wilde daar niets van weten. Uiteindelijk kwam het tot een overeenkomst met de Grieken, na een topeverleg waarbij behalve Merkel en Tsipras ook Tusk (en niet Juncker) aanwezig was. Na een langdurig passieve rol had de voorzitter toen het erop aankwam toch zijn stempel weten te drukken.⁸

In de tweede plaats ontwikkelde het debat over de vluchtelingenopvang zich gaandeweg in het voordeel van Tusk. Merkel was met haar *Willkommenskultur* tegen de politieke grenzen van wat mogelijk was aangelopen, had eieren voor haar geld gekozen en maakte zich tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap (in de eerste helft van 2016) samen met premier Mark Rutte sterk voor een verregaande overeenkomst met Turkije over het terugnemen van migranten. Uiteindelijk zou de ‘Turkije-deal’ hieruit voortkomen, die een onmiddellijke afname van de vluchtelingenstroom teweegbracht. Ofschoon Tusk een geringe rol speelde in de feitelijke onderhandelingen over de overeenkomst kon hij tevreden zijn met de wending

7 Werts, Analyse, 9 februari 2016, 6 juli 2016.

8 Van der Harst en Voerman, ‘Juncker: de eerste gekozen voorzitter’, p. 17-21.

die het vluchtelingendebat had genomen.⁹ De quotaregeling waartegen hij zo fel had geageerd en die de Commissie met een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten had doorgedrukt werd in steeds bredere kring ter discussie gesteld. De nadruk kwam in toenemende mate te liggen op bescherming van de buitengrenzen – iets waar Tusk zich juist goed in kon vinden.¹⁰ Hij betoogde dat ‘effectief toezicht aan de grenzen van de Europese Unie de sleutel is naar de oplossing van het vluchtelingenprobleem’.¹¹ Door deze ontwikkelingen werd het aanvankelijke conflict met Merkel bijgelegd. De verstandhouding verbeterde zelfs zodanig dat Merkel een enthousiast voorstander werd van verlenging van Tusks termijn tot en met 2019.

In juni 2016 werd Europa opgezaald met een vraagstuk van ongekende proporties: de Brexit. Het vonnis uitgesproken door de Britse bevolking trof de EU in het hart. In de eraan voorafgaande maanden had Tusk met de Britse premier David Cameron een akkoord bereikt over de aangepaste voorwaarden voor een Brits EU-lidmaatschap, maar dit akkoord was via het junireferendum door de Britten afgewezen. Tusk toonde zich zwaar teleurgesteld en constateerde dat een Brexit ‘alleen maar verliezers kent’.¹² Samen met Merkel waarschuwde hij voor een overhaaste aanpak van de Britse uit-treding. Juncker, de Franse president Hollande, het Europees Parlement en de ministers van Buitenlandse Zaken van de ‘oorspronkelijke zes’ lidstaten pleitten juist voor onmiddellijke aanvang van de scheidingsonderhandelingen, maar de lijn Merkel/Tusk prevaleerde. Deze vonden dat de EU zich niet moest vervreemden van het Verenigd Koninkrijk, de tweede grootste economie en de sterkste militaire en diplomatieke macht van Europa. Op de achtergrond speelden ook verschillen over de vraag of er in tijden van Brexit meer Europa nodig was. Ja, vonden Hollande, Juncker en het Europees

9 EUobserver, ‘11 days: EU leaders’ near fallout over Turkey’, 21 maart 2016; Van der Harst en Voerman, ‘Juncker: de eerste gekozen voorzitter’, p. 24.

10 EUobserver, ‘Tusk: ‘Easy access’ to EU is main lure for migrants’, 14 oktober 2015; EUobserver, ‘EU’s east-west migrant drift abates’, 15 oktober 2015.

11 Werts, Analyse, 14 oktober 2016.

12 *Het Financieel Dagblad*, ‘Tusk: “zachte brexit is een illusie”’, 13 oktober 2016.

Parlement; nee, zeiden Merkel, Rutte en Tusk, die alle drie – met succes – pleitten voor een pas op de plaats.¹³

Tusk vond verder dat de Europese Raad een centrale rol moest gaan spelen in het EU-VK overleg over de uittreding. Op de ochtend na het referendum schoof hij de Belgische topdiplomaat Didier Seeuws naar voren als chef-onderhandelaar. Dit stuitte tegen het zere been van de Commissie, die hier een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd zag. In deze kwestie haalde Tusk bakzeil: de onderhandelingen met de Britten kwamen onder leiding te staan van de door de Commissie afgevaardigde Franse oud-Commissaris Michel Barnier. De Commissie, met haar grote ambtenarenapparaat, werd dus de officiële onderhandelaar, werkend conform de richtlijnen ontwikkeld door de Europese Raad, de ministers van Buitenlandse Zaken en COREPER.¹⁴

Begin 2017 wist Tusk zich gemakkelijk, met de onontbeerlijke steun van Merkel, te verzekeren van verlenging van zijn ambtstermijn. De enige tegenstem kwam nota bene van zijn landgenote in de Europese Raad, de Poolse premier. Tusks politieke bloedgroep in Polen, het Burgerplatform, stond en staat zoals bekend vierkant tegenover de regerende PiS partij. Premier Beata Szydło vond dat Tusk zijn hoge Europese positie misbruikte door steun te geven aan demonstraties die erop gericht waren de PiS-regering ‘met niet-parlementaire middelen’ omver te werpen. Ook zou Tusk, in de ogen van Szydło, ‘Duitse dictaten’ uitvoeren, tegen de Poolse belangen in. Haar verzet tegen Tusks herbenoeming kreeg echter geen steun van andere leiders, zelfs niet van de Hongaarse premier Orban. Tusk zei na afloop dat hij ‘alles op alles’ zou zetten om te voorkomen dat zijn land verder zou af-drijven van Europa.¹⁵

Intussen deed de voorzitter verwoede pogingen om de doeltreffendheid van de Europese Raad te versterken, zowel procedureel als beleidsmatig.

¹³ Werts, Analyse, 6 juli 2016.

¹⁴ Werts, Analyse, 2 januari 2017.

¹⁵ EUobserver, ‘How Poland’s Szydło fought the EU and lost’, 10 maart 2017; Werts, Analyse, 17 maart 2017.

Procedureel deed hij dit door zowel de conclusies van de Raadsvergaderingen te bekorten als ook de vergaderingen zelf. Een ander novum was het terugbrengen van de toppen naar de hoofdsteden. Bij het Verdrag van Nice (2003) had de Europese Raad besloten om voortaan consequent in Brussel te vergaderen, maar daar kwam men nu op terug. In tijden van crisis was de Raad op zoek naar een betere communicatie met de burger, en men dacht dit vooral te kunnen bereiken door uit de ‘Brusselse bubbel’ te treden.¹⁶

Wat in beleidsmatige zin veranderde, was dat Europese handelspolitiek steeds meer een zaak van nationale leiders werd, oftewel *Chefsache*. Dit ging gepaard met aantasting van het privilege van de Commissie als centrale beleidsmaker namens de lidstaten. Een en ander had te maken met de strubbelingen die waren ontstaan tijdens de onderhandelingen over het TTIP-verdrag met de Verenigde Staten en het CETA-verdrag met Canada. Voor het eerst waren burgers in de Europese lidstaten zich actief gaan bemoeien met de inhoud van internationale handelsverdragen. In het geval van CETA had dit zelfs geleid tot een (tijdelijke) blokkade door het Waalse parlement in België. In toenemende mate waren handelsverdragen ‘gemengde akkoorden’ geworden waarbij niet alleen de EU maar ook de lidstaten volwaardig partij zijn. Akkoorden zijn bovendien veelomvattender geworden en betreffen behalve douanetarieven tegenwoordig ook zaken als intellectueel eigendom, investeringsbescherming, klimaatbeleid, migratie, enzovoort.

Dit alles maakte dat het internationale handelsberaad gaandeweg een zaak van regeringsleiders werd. De Europese Raad van oktober 2016 concludeerde: ‘De EU wil naar een handelspolitiek die ook rekening houdt met de zorgen van haar burgers’.¹⁷ De gedachte was dat de Europese Raad meer dan de andere Europese instellingen in staat was de band met de burger te versterken. Europese kwesties als handelspolitiek kwamen immers pas prominent in het nieuws zodra de regeringsleiders zich er tijdens Europese toppen

16 Werts, Analyse, 3 april 2015, 14 oktober 2016, 2 januari 2017.

17 European Council Conclusions, 20-21 oktober 2016.

actief mee gingen bemoeien. Achterkamertjes pasten niet meer in een tijd die vroeg om transparantie, aldus Tusk en zijn collega's. Op de kritiek van Commissie en Europees Parlement over deze verregaande bemoeienis van de Europese Raad met handelspolitiek reageerde Tusk: 'De Europese Unie is een Unie van staten en niet van Europese instellingen'.¹⁸

Deze uitspraak tekende het toegenomen zelfvertrouwen van de Raadsvoorzitter. Ook in communicatieve zin had hij een groeiproces doorgemaakt, blijkens zijn alerte (twitter)reacties op bijzondere gebeurtenissen. Zo bevestigde hij onmiddellijke steun aan Nederland, toen een diplomatieke rel uitbrak met Turkije, naar aanleiding van de uitzetting van een Turkse minister die op verkiezingscampagne was in Rotterdam: 'Rotterdam, door de Nazi's vernietigd, nu met een burgemeester geboren in Marokko (...). Wij zijn solidair met Nederland'.¹⁹

Elan en inertie

Tusk en zijn Europese Raad konden bovendien profiteren van een aantal voor de Europese Unie gunstige verkiezingsuitslagen gedurende 2017. Vooral de afgetekende overwinning van Emmanuel Macron in Frankrijk werd gezien als een keerpunt. 'Wij vergaderen in een sfeer die vergeleken met enkele maanden geleden duidelijk ten gunste van Europa is veranderd', constateerde Tusk. Enkele kolossale kwesties waren inderdaad met succes aangepakt, zoals de vluchtelingenstroom en de Griekse schulden crisis. De anti-Europese gevoelens, zo sterk aanwezig rondom de referenda over de Brexit (VK) en de Oekraïne (Nederland), leken in omvang afgenomen. In de Brexit-onderhandelingen toonden de 27 lidstaten zelfs een opvallende eendracht tegenover het uittredende land.²⁰

Toch leidde dit niet tot een ambitieuze beleidsagenda van de Europese Raad. Macron en Juncker wilden graag vooruit en kwamen in september

18 EUobserver, 'Juncker-Tusk: A clash of EU visions', 16 september 2016; Werts, Analyse, 9 november 2016.

19 *Het Parool*, 'Turkse vicepremier niet welkom in Nederland', 7 juli 2017.

20 Werts, Analyse, 22 juni 2017.

2017 met een verregaand pleidooi voor verdieping van de Europese integratie, maar hun ambities stuitten op de weerbarstige politieke werkelijkheid in de belangrijkste lidstaat Duitsland. Merkels CDU was bij de Bondsdagverkiezingen van najaar 2017 weliswaar de grootste geworden, maar de voorsprong was minder overtuigend dan verwacht en het aantal euro-sceptische stemmen was flink toegenomen. Een voortvarend Europabeleid, mocht Merkel dit al gewild hebben, was in deze situatie ondenkbaar.

Zo bleek het – los van de Bankenunie – moeilijk om de positie van de euro fundamenteel te versterken. Sinds Bankpresident Draghi's toverformule van juli 2012 ('de ECB is bereid om alles te doen om de euro te redden') waren de Europese leiders en hun ministers van Financiën terughoudend geworden met het doorvoeren van hervormingen. Wel introduceerde de Europese Raad PESCO, een stelsel van juridische afspraken voor defensiesamenwerking tussen de lidstaten. Dit ging weliswaar veel minder ver dan het Europees interventieleger dat Macron eerder had bepleit, maar dat vond Tusk niet erg. Hij stond bekend als *Real-politiker* die waarschuwde voor het schetsen van ambitieuze vergezichten, 'omdat dit later vaak uitdraait op een tegenvaller'.²¹

Van eenzelfde soort reactie gaf hij blijk toen Juncker begin 2017 zijn Witboek lanceerde met een aantal keuzes voor de toekomst van Europa. De optie 'Europa van meer snelheden' werd door toedoen van Tusk al snel van de agenda afgevoerd, nadat de lidstaten uit Midden- en Oost-Europa hun vrees hadden uitgesproken dat 'meer snelheden' onherroepelijk zou leiden tot de vorming van een eliteclub van West-Europese landen. Tusk gaf aan geen ruzie in de tent te willen en kreeg zijn zin.²²

Toch zat de inertie van de Europese Raad hem niet lekker. Hij dreigde gemangeld te worden tussen het ongeduld van Macron en Juncker en de poli-

21 EUobserver, 'Tusk extols pragmatism in EU affairs', 8 september 2015; Werts, Analyse, 2 januari 2017.

22 Werts, Analyse, 2 januari 2017, 7 juli 2017, 10 oktober 2017.

tieke vleugellamheid van Merkel. Het gaf te denken dat de regeringsleiders alleen maar tot doorbraken kwamen in het geval van een flinke crisis, wat impliceerde dat in normale tijden de slagkracht van de Europese Unie gering was. In een poging dit probleem te lijf te gaan ontwikkelde Tusk in het najaar van 2017 de Leaders' Agenda, met als oogmerk de besluitkracht van de Europese Raad te versterken door tegenstribbelende landen voortaan gemakkelijker te kunnen aanspreken en aan de schandpaal te kunnen nage-len. Ook nam vanaf deze periode het aantal Europese Raadsvergaderingen toe, tot een frequentie van maar liefst eenmaal per maand.

Tot besluit

Het is de vraag of deze maatregelen Tusk zullen helpen om zijn positie te versterken. Wat gedurende zijn gehele ambtsperiode onveranderd is gebleven is de afhankelijkheid van Bondskanselier Merkel. Dit gold niet alleen voor Tusks benoeming en herbenoeming, maar ook voor de mogelijkheden die hij heeft om daadkracht te tonen.

Besluiten in de Europese Raad zijn nog altijd sterk afhankelijk van de instemming van Duitsland (en in mindere mate van Frankrijk en andere landen). Dat wil niet zeggen dat Tusk niet tegen Merkel durft in te gaan. We noemden al de beginperiode van de migrantencrisis toen hij zich teweer stelde tegen Merkels 'Wir schaffen das'-politiek. Tusk is geen spreekpop van de Duitse Bondskanselier. Toch is zijn manoeuvreerruimte beperkt op momenten dat de Duitse politiek in een impasse verkeert, zoals nu al enige tijd het geval is.

UNIE EN LIDSTATEN

Toegankelijkheid, zichtbaarheid, waardering en perceptie

Over de versterking van de Europese democratie

*Henri de Waele**

Een aantal lezers van deze bundel zal bekend zijn met de cynische uitspraak van Charles de Gaulle: ‘Natuurlijk kunnen wij op onze stoelen op en neer gaan springen en “Europa! Europa! Europa!” kraaien, maar dat leidt tot niks en betekent niks. (...) Wij moeten de dingen nemen zoals ze zijn.’¹ De huidige tijd is uiteraard een heel andere dan die van *Le Général*, maar de gemiddelde burger heeft van de effectiviteit van de Europese instellingen tegenwoordig niet per se een hogere dunk gekregen, en het cynisme nog allesbehalve achter zich gelaten. Zo is volgens een recente peiling minder dan de helft van de ondervraagden tevreden over de wijze waarop de democratie functioneert in de EU, en voelen zij zich onvoldoende gehoord.² Deze Eurobarometer en de gerapporteerde sentimenten worden verderop in deze bundel nader gecontextualiseerd.

Politici hebben de afgelopen vijftig jaar nochtans de zaken niet gelaten zoals ze waren, en de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) stapsgewijs steeds verder uitgebreid. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 werd het EP eindelijk volwaardig co-wetgever.

* Henri de Waele is hoogleraar internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit (Nijmegen) en tevens in deeltijd verbonden aan de universiteiten van Antwerpen en Bonn.

1 ‘Bien entendu, on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en disant ‘l’Europe! l’Europe! l’Europe!’ Mais cela n’aboutit à rien et cela ne signifie rien. (...) Il faut prendre les choses comme elles sont’, Ch. de Gaulle, *Discours et messages, Pour l’Effort*, août 1962-décembre 1965, Librairie Plon, 1970, p. 425.

2 Europees Parlement, D-G Communicatie, Eurobarometer, ‘Democracy on the move’, mei 2018, p. 129 en p. 133.

Bovendien verkreeg het een principieel instemmingsrecht bij de sluiting van internationale verdragen door de EU, terwijl het voorheen in dit opzicht grotendeels buitenspel stond.³

Van deze nieuwe mogelijkheden heeft het Parlement het afgelopen decennium volop gebruik kunnen maken. Dat zou denkkelijk hebben kunnen leiden tot een navenant gunstiger perceptie, en een versterkte band tussen kiezer en gekozene. De verkozen parlementariërs waren immers in staat om voor hun achterban meer voor elkaar te boksen dan ooit tevoren. In dit licht mogen de resultaten van de zojuist aangehaalde enquête echter teleurstelling wekken, en behoeven die een plausibele verklaring.

De werkhypothese van deze bijdrage is dat de beperkte waardering voor de Europese democratie mede is terug te voeren op de nog altijd beperkte toegankelijkheid en zichtbaarheid van het EP, en op de kwaliteit van de indrukken die de burger krijgt op het moment dat de instelling wél het nieuws haalt. Ter toetsing van de hypothese spoelen we de film van de afgelopen vijf jaar terug, analyseren we in hoeverre de burger in lopende dossiers en procedures is betrokken c.q. serieus genomen, en de vermoedelijke weerslag daarvan op zijn perceptie. Hierbij kijken we achtereenvolgens naar de toegankelijkheid van het Parlement in meest letterlijke zin; het actieve en passieve kiesrecht; het petitierecht en het Europees burgerinitiatief; transparantie en het verloop van de besluitvorming. Een afsluitende paragraaf brengt de bevindingen samen, en werpt een blik vooruit.

Toegankelijkheid *sensu stricto*

De burger die in letterlijke zin toegang wil hebben tot het Parlement, zal zich moeten begeven naar de officiële plaats van vestiging. Hier is de afgelopen vijf jaar de schoen even pijnlijk blijven knellen als in de zestig jaar daarvoor: één keer per maand vergadert de instelling plenair in Straatsburg, alle overige bijeenkomsten en commissievergaderingen vinden plaats in Brussel. Voor

3 Zie o.m. art. 294 en art. 218 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

de betrokkenen is het verhuiscircus een logistieke nachtmerrie, om maar te zwijgen over de daarmee gepaard gaande druk op infrastructuur en milieu. Het prijskaartje bedraagt naar verluidt € 114 miljoen per jaar, de CO₂-uitstoot tussen de 11 en 19 duizend ton.

Deze nodeloze verspilling van tijd, geld en energie is een feit van algemene bekendheid, die zorgt voor de ogenschijnlijk effectiefste antireclame denkbaar. *Pour comble de malheur* is het secretariaat van het Parlement te vinden in Luxemburg – een bij het grotere publiek vrijwel onbekend detail, dat niettemin de toegankelijkheid in letterlijke zin nog verder verkleint: Europarlementariërs, hun medewerkers, overige staf evenals geïnteresseerde buitenstaanders zijn zo aangewezen op ondersteunende diensten die zich bevinden op een beduidend grotere fysieke afstand dan wenselijk. Aangezien het arrangement vastligt in een protocol dat alleen bij unanimité te wijzigen is, en zelfs de huidige hervormingsgezinde president van Frankrijk er niet naar neigt Straatsburg op te geven, zijn ook in de afgelopen periode oproepen om aan de (drieledige) spagaat een eind te maken vergeefs gebleken.⁴

In dit kader mag een sluwe poging niet onvermeld blijven, waarmee het Parlement zelf besloot om twee aansluitende plenaire sessies in de hoofdstad van de Elzas te organiseren, om zo toch minstens één keer minder de karavaan van hot naar her te hoeven laten afreizen. In het geding dat de Franse regering hierop aanspande bij het Europees Hof van Justitie werd de manoeuvre echter afgekeurd, waardoor in het dossier nog altijd geen beweging is te krijgen.⁵

4 Zie bijv. C. Barbière, 'France continues to block debate on Strasbourg seat', *EurActiv* 6 juli 2017, www.euractiv.com/section/future-eu/news/france-continues-to-block-debate-on-strasbourg-seat.

5 Arrest in gevoegde zaken C-237/11 en C-238/11, Frankrijk t. Parlement; voor een gelijkaardige actie die medio 1990 werd ondernomen, zie het arrest in zaak C-345/95, Frankrijk t. Parlement.

Zodoende blijft het negatieve imago van de instelling in stand, en kan van een optimale toegankelijkheid in meest letterlijke zin nog altijd niet worden gesproken. De omslachtige geografische constructie, in plaats van de voor de hand liggende keuze voor concentratie op één enkele locatie, straalt ook aanhoudend negatief af op de EU als geheel.⁶

Toegankelijkheid sensu politico

Het EP kent geen 'single franchise', wat wil zeggen dat er geen uniforme regeling bestaat voor de verkiezing van de 751 Europarlementariërs. De oorzaak ligt in het feit dat het kiesrecht nog steeds een principieel nationale aangelegenheid is, en de lidstaten zelf mogen besluiten hoe ze gestalte geven aan het verkiezingsproces. Weliswaar liggen het tijdvak en het aantal per land te bezetten zetels vast, evenals het feit dat zowel de eigen onderdanen als geregistreerde EU-burgers uit andere lidstaten een stem mogen uitbrengen, maar inschrijvingsregels en kiesdrempels van allerlei aard mogen vrijelijk worden gehandhaafd. Opmerkelijk genoeg opteerde het Verenigd Koninkrijk van meet af aan voor een systeem van evenredige vertegenwoordiging, terwijl het bij alle andere nationale verkiezingen het welbekende *first past the post* aanhoudt.

De lezer zal vertrouwd zijn met de kritiek dat, mede door de uiteenlopende regelingen, van daadwerkelijke *Europese* verkiezingen eigenlijk nooit sprake is geweest. De uiteindelijke uitslag blijft een som der delen, waarbij campagnes vooral nationaal worden gevoerd en iedere lidstaat zijn eigen smaldeel aanwijst, dat zich vervolgens veelal invoegt in een overkoepelende partijfamilie. Voorstellen om te komen tot een supranationale franchise, gebaseerd op transnationale lijsten, zodat burgers overal in de EU een stem zouden kunnen uitbrengen op ten minste enkele kandidaten die niet in het eigen land opkomen, hebben het niet gehaald.⁷

6 Vergelijk de eerdergenoemde Eurobarometer, waaruit blijkt dat 48 procent van de ondervraagden de EU vertrouwt, en slechts 40 procent er een positieve indruk van heeft.

7 Zie bijv. C. Hardy, 'EU parliament rejects transnational lists', *Euronews* 7 februari 2018, www.euronews.com/2018/02/07/eu-parliament-rejects-transnational-lists.

Zo is het voor burgers in politieke zin niet gemakkelijker geworden om toegang te krijgen tot het Parlement – noch door, in de uitoefening van het actief kiesrecht, meer grip te krijgen op de samenstelling van de instelling; noch door een uitbreiding van het passief kiesrecht, waarmee ze hun kans op het veroveren van een zetel hadden kunnen vergroten.

In dit opzicht maakte de innovatie van de *Spitzenkandidaten* overigens geen wezenlijk verschil: de ironie wil dat de in 2014 triomferende Jean-Claude Juncker schitterde door afwezigheid op elk stembiljet – zelfs in zijn eigen Luxemburg. Voor de volgende ronde is het bovendien juridisch nog steeds een feit dat de Europese Raad niet verplicht is om over te gaan tot benoeming van de persoon die namens zijn politieke familie de verkiezingen heeft ‘gewonnen’.⁸

De zelfverklaarde ‘politieke’ Commissie geleid door Juncker verschilde trouwens in zijn beleid en methode niet zoveel van haar voorgangers als aanvankelijk was beloofd, en die eigenzinnige taakopvatting hoeft in de nabije toekomst evenmin een vervolg te krijgen. De burger kan ook hierom nauwelijks het gevoel hebben gekregen dat hij, over de band van het Parlement, een grote(re) invloed had op de keuzes van de uitvoerende macht in de EU.

Petities en burgerinitiatieven

Voor degenen die geografisch pas op de plaats maken en/of buiten de verkiezingscyclus om gehoord willen worden, bieden het petitierecht en het zogeheten Europees Burgerinitiatief een alternatieve ingang. Iedere onderdaan van een lidstaat van de Unie heeft de mogelijkheid om, individueel of samen met anderen, een verzoekschrift te richten tot het EP.⁹ Het onderwerp moet echter wel de indiener direct aangaan, en aansluiten bij een van de werker-

8 Over deze kwestie kruisten de rechtsgeleerden Mattias Kumm en Kenneth Armstrong op zeer gemakkelijke wijze de degenen in een polemiek op het *Verfassungsblog*: zie o.m. de bijdragen ‘Why the Council is under a legal duty to propose Juncker as a Commission President’ en ‘Why the European Council is NOT under a legal duty to appoint Jean-Claude Juncker’ op <https://verfassungsblog.de>.

9 Tegenwoordig vastgelegd in art. 20 sub d en art. 227 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU, evenals art. 44 van het EU-Handvest van de Grondrechten.

reinen van de EU. De opzet wijkt zodoende af van het Nederlandse systeem, waarin eenieder de Staten-Generaal kan aanschrijven over elk denkbaar thema. Behandeling geschiedt door een speciale commissie van het Parlement, 'PETI' genaamd.

In de afgelopen vijf jaar (2013-2017) werden in totaal 9205 petitie's ingediend. Daarvan werden 5882, gelet op de zojuist vermelde voorwaarden, ontvanke-lijk verklaard. Sommige van deze werden beantwoord met een individuele reactie, andere met een doorverwijzing.

Zo werd de indiener van verzoekschrift nr. 28/2013, die om hulp vroeg voor mensen die financiële bijstand nodig hebben om een nieuw bedrijf op te richten, de suggestie aangereikt om het Enterprise Europe Network te benaderen, dat hem zou kunnen helpen een geschikt EU- of nationaal programma te vinden.

Op vergelijkbare wijze werd verzoekschrift nr. 298/2016, waarvan de indiener zich zorgen maakte dat de EU geen maatregelen neemt om dieren-vriendelijk vee-transport naar derdelanden tegen te gaan, doorgezonden naar de milieucommissie ENVI.

Afsluiting van het dossier volgt eveneens wanneer de commissie PETI (dan wel, in uitzonderlijke gevallen, het Parlement in pleno) besluit om er geen verdere follow-up aan te geven. Dit lot was bijvoorbeeld verzoekschrift nr. 355/2017 beschoren, waarvan de indiener opriep tot het strafbaar stellen van seksuele handelingen met dieren. Hetzelfde gold voor verzoekschrift nr. 2021/2014, waarvan de indiener opriep tot vrede in Europa, en het wege-ren van asiel aan haatzaaiende religieuze fanatici.

Een aanzienlijk deel van de ingediende verzoekschriften is aangehouden, en staat nog altijd open voor extra ondertekenaars, veelal wanneer er geen consensus bestaat over de meest correcte respons. Verzoekschrif-ten kunnen echter ook aanleiding geven tot het stellen van vragen aan de Commissie, en uiteindelijk zelfs tot het opstarten van inbreukprocedures tegen lidstaten, wat ook in de afgelopen periode is voorgekomen. Een illu-stratie vormt een serie petitie's uit 2016 over de schending van de rechten van houders van maritieme concessies in Italië. Voorts hebben petitie's als

nr. 389/2017, waarvan de indiener oproept tot de invoering van een ‘made in Europe’-etiket voor bepaalde goederen, inspiratie geleverd voor (discussies over) toekomstige wetgeving. Om te spreken over een krachteloos en louter symbolisch instrument zou kortom de werkelijkheid tekort doen.

Wie het petitieregister kwantitatief analyseert, met bijzondere aandacht voor de afgelopen vijf jaar, valt op dat het aantal verzoekschriften significant lijkt afgenomen ten opzichte van de periode daarvoor. Terwijl het er in 2013 nog 2836 waren, zien we in 2016 en 2017 steeds een ruime halvering. 2018 stevent ondertussen af op een terugloop van meer dan 80 procent. Dit zou niettemin een toevallige deviatie kunnen betreffen; een sluitende verklaring ontbreekt.

Relatief nog minder populair is hoe dan ook het parallelle instrument genaamd ‘Europees Burgerinitiatief’ (EBI), waarmee één miljoen burgers afkomstig uit ten minste zeven lidstaten de Commissie kunnen vragen een wetgevingsvoorstel op te stellen over een bepaald onderwerp.¹⁰ Wanneer een dergelijke campagne succesvol is, vindt tevens een openbare hoorzitting plaats in het Parlement. Tot nu toe haalden slechts vier EBI’s de eindstreep, waarvan pas één (dat het recht op schoon water juridisch verankerd zou willen zien) resulteerde in follow-up. Geen noemenswaardige respons kregen de initiatieven om menselijke embryo’s beter te beschermen, dierproeven te verbieden en het gebruik van glyfosaat uit te bannen.

Hoewel het EBI een flink potentieel bezit om het draagvlak voor de Unie en haar wetgeving te vergroten, vormen de straffe procedurele voorwaarden en krappe termijnen serieuze hindernissen, die waarschijnlijk een snellere opmars in de weg hebben gestaan. Inmiddels zijn hervormingen aangekondigd, die echter nog niet alle knelpunten wegnemen.¹¹ In de praktijk hoeden men zich op dit vlak sowieso voor te hooggespannen verwachtingen, aange-

¹⁰ Art. 11 lid 4 VEU (nader uitgewerkt in Verordening (EU) nr. 211/2011).

¹¹ Uitbreider hierover E. Mastenbroek en H. de Waele, ‘Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens’ Initiative’, *Open Political Science* 2018, p. 75.

zien petities en burgerinitiatieven nergens als tovermiddelen hebben gewerkt om de kloof tussen ‘elite’ en ‘gewone burger’ volledig te overbruggen.

Transparantie en besluitvorming

Verkreeg de Europese bevolking de voorbije jaren dan wellicht meer inzicht in het functioneren van het Parlement en zijn leden, of meer toegang tot informatie over de besluitvorming? Het antwoord op beide vragen lijkt ontkenkend te moeten uitvallen.

Zo blijven de regelingen van de onkostenvergoedingen van Europarlementariërs vragen oproepen, ondanks pogingen de transparantie te vergroten. Een waterdichte controle op de besteding van de lumpsum die voor reis, verblijf, kantoorinrichting en personeel worden toegekend ontbreekt nog altijd.¹² Onderzoek van de interne auditdienst leidde er niettemin toe dat de leden Farage en Le Pen gelden moesten terugbetalen voor het inschakelen van assistenten voor andere doeleinden. De PvdA'er Judith Merkies en CDA'er Annie Schreijer-Pierik haalden het nieuws door te weigeren hun uitgaven te verantwoorden, ondanks flinke partijpolitieke druk. Pas in 2011 stelde het EP een gedragscode voor zijn leden vast, met verplichte registratie van nevenfuncties en financiële belangen. Desondanks doen allerhande bijbaantjes en bezoldigingen onverminderd twijfel rijzen over hun onafhankelijkheid. De lijst grootverdieners is imposant, en veel van de door hen verrichte activiteiten wekken minstens de schijn van belangenverstrengeling. Deze praktijken werden medio 2018 door Transparency International gehekeld.¹³

Initiatieven om te komen tot verplichte registratie van lobbyisten liepen merendeels vast, zodat de burger evenmin zicht krijgt op hun invloed op de besluitvorming.

12 Waarover uiterst kritisch P.P.T. Bovend'Eert, 'Komt het ooit nog goed met het Europees Parlement?', *Nederlands Juristenblad* 2018, p. 2956.

13 Transparency International, *Moonlighting in Brussels*, juli 2018, <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/07/TIEU-Moonlighting-in-Brussels-MEP-incomes.pdf>.

Het gebrek aan volwaardig debat maakt het van oudsher onaantrekkelijk op de Brusselse of Straatsburgse publieke tribune plaats te nemen. Toch knetterde het in de afgelopen periode wat meer dan gebruikelijk, met name door de sessie waarin de omstreden aanstelling van Martin Selmayr als hoogste ambtenaar van de Commissie aan de orde kwam, door levendige discussies over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (waarin de fracties pro en contra Brexit stevig tegen elkaar uitvoeren), en door de climactische confrontatie met de Hongaarse premier Orbán, waarin uiteindelijk een twee derde meerderheid stemde voor het opstarten van een sanctieprocedure. Waar het de goedkeuring van controversiële handelsverdragen als CETA, of internationale overeenkomsten over het delen van passagiersgegevens betrof, heeft het Parlement zich ook op luidruchtiger wijze laten kennen, en duidelijker zijn tanden laten zien.¹⁴ De belangstelling van de media nam hierdoor ook navenant toe.

Over het geheel genomen zijn dit echter toch wel zeldzame uitschieters. In de overgrote meerderheid van de dossiers doet de taaiheid van de materie, en de afwezigheid van een debatcultuur iedere bredere belangstelling verdampen. Hier komt de populariteit van de zogenoemde ‘trilogie’ nog eens bij, een fijnzinnige methode om wetgeving in hoog tempo voor te koken in de achterkamertjes door afgevaardigden van Commissie, Parlement en Raad, zodat de officiële besluitvormingsprocedure tot een formaliteit wordt gereduceerd.¹⁵ Ook de dominante rol van de staatshoofden en regeringsleiders in de Europese Raad, elders in deze bundel besproken, stelt de enige rechtstreeks verkozen geleding met de regelmaat van de klok voor voldongen feiten; iets dat bij de gemiddelde toeschouwer eveneens gemengde gevoelens zal oproepen. Van een uitgebreidere informatieverstrekking, toegenomen *accountability*, of opener besluitvorming tegenover de burger was kortom niet of nauwelijks sprake.

14 Zie bijv. B. Kleizen, ‘Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis’, *CLEER Working Papers* 2016/4.

15 Zie bijv. D. Curtin en P. Leino, ‘In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn’, *Common Market Law Review* 2017, p. 1673.

Conclusies en perspectieven

De Poolse auteur Jan Zielonka merkte onlangs op dat, terwijl het Parlement door de tijd alsmaar meer bevoegdheden heeft gekregen, de opkomst bij de verkiezingen alsmaar verder is gedaald, en eurosceptische partijen alsmaar meer zetels hebben weten binnen te halen.¹⁶ Ook deze gegevens onderstrepen de ongunstige perceptie van de positie van de instelling, haar functioneren, en van de Unie als geheel. Deze bijdrage vertrok vanuit de hypothese dat de beperkte waardering voor de Europese democratie mede is terug te voeren op de nog altijd beperkte toegankelijkheid en zichtbaarheid van het EP, en op de kwaliteit van de indrukken die de burger krijgt wanneer de instelling wél het nieuws haalt. In de voorgaande paragrafen hebben we gezien in hoeverre de burger de afgelopen vijf jaar werd betrokken c.q. serieus genomen in lopende dossiers en procedures. De bevindingen lijken de hypothese te ondersteunen.

Zo mogen we constateren dat de toegankelijkheid van het parlementaire proces in letterlijke zin noch in overdrachtelijke zin is vergroot. De ‘reizend circus’-constructie blijft een bron van ergernis, en de inrichting van het actief/passief kiesrecht suboptimaal. Pogingen tot hervorming bleven uit of liepen vast. Op gelijke voet laat zowel het petitierecht als het Europees Burgerinitiatief menig burger onbevredigd achter, een navrante conclusie die ook deels steun vindt in een cijfermatige analyse. Diverse schandalen rondom de besteding van publieke gelden, en gegronde verdenkingen van belangenverstrengeling wakkeren de onvrede verder aan. Hier komen de byzantijnse structuur van de besluitvorming en de schimmige rol van lobbyisten nog eens bij. De minder frequente momenten waarop het Parlement positief in het nieuws komt, wegen hier denkelijk onvoldoende tegenop. In dit licht valt overigens de proactieve houding van de Europese Ombudsman zeker te prijzen, maar zullen haar kritische rapportages over bijvoorbeeld ‘Selmayrgate’ of het gebrek aan transparantie de negatieve percepties van

16 '[W]ith each treaty we gave the European Parliament more powers and each time fewer and fewer people voted in the European elections. And those who went to the polls were giving more and more votes to the anti-European parties.' M. Grazyk, 'Academic: A vision for Europe is desperately needed', *EurActiv* 22 november 2018, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/interview/academic-a-vision-for-europe-is-desperately-needed>.

de gemiddelde toeschouwer enkel bevestigen – uiteraard al helemaal wanneer er geen gevolg aan wordt gegeven.¹⁷

Moeten we anno 2018, conform het advies van Charles de Gaulle, bij de pakken neerzitten? Vooropgesteld: wat het vertrouwen van burgers in *nationale* parlementen betreft, is de toestand vandaag de dag niet per se florissant. Het EP zal sowieso, door het technische gehalte van de materie die daar doorgaans aan de orde komt, altijd meer moeite houden in brede kringen tot de verbeelding te spreken.

Al vaker is de invoering bepleit van een coalitie-oppositiemodel naar nationale snit, waarmee het bestel inzichtelijker en benaderbaarder zou worden.¹⁸ Naar verwachting zullen de verkiezingen medio 2019 dit idee dichterbij brengen, en in elk geval resulteren in een groter ‘anti-EU-blok’. Men mag echter betwijfelen of de interesse van de burgers dan werkelijk toeneemt, en hun reële zorgen en belangen beter zullen worden geadresseerd. In een geglobaliseerde wereld kan een Europa dat stagneert nooit een Europa zijn dat beschermt. Zo dreigt de vicieuze cirkel te ontstaan van een Unie die aan besluitvaardigheid inboet, waardoor haar legitimiteit verder afbrokkelt juist vanwege het gebrek aan slagkracht.

Bij menigeen wekt het verbazing dat het EP niet over een algemeen initiatiefrecht beschikt, en afhankelijk is van de bereidheid van de Commissie tot het voorstellen van nieuwe wetgeving. Hoewel van een wijziging op dit punt geen wonderen moeten worden verwacht, zou die ons ontegenzeggelijk dichterbij een volwassen parlementaire architectuur brengen. Wanneer nochtans de andere in dit hoofdstuk besproken gebreken niet tegelijk op de agenda komen te staan, zal het ongenoegen niet zomaar zijn weggenomen.

17 Zie ‘Recommendation of the European Ombudsman in joint cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission’s appointment of a new Secretary-General’, 31 augustus 2018, respectievelijk ‘Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues’, 12 juli 2016.

18 Zie bijv. H. van Meerten, *Een Europese Unie: efficiënt, transparant en democratisch*, Kluwer 2004, p. 141-143.

Hoe clichématig het ook moge klinken, sociale media vormen een tot nu toe jammerlijk onderbenut instrument, dat voor de zichtbaarheid en beeldvorming een beslissend effect kan sorteren. Voor de komende jaren zit de belangrijkste uitdaging daarom niet alleen in het doorvoeren van institutionele innovaties, maar vermoedelijk minstens zozeer in het implementeren van gerichte communicatiestrategieën om die innovaties scherper over het voetlicht te brengen. De afstand tussen een volk en zijn vertegenwoordiging neemt immers af naarmate voor het volk de politieke context gemakkelijker te doorgronden is, de vertegenwoordiging zich dienstbaar opstelt, en op de noden van individuele burgers inspeelt. Hier liggen volop kansen voor het aanhalen van de banden tussen kiezers en gekozenen, om zo een duurzaam gunstige perceptie te realiseren van de rol van het Parlement en het functioneren van de Europese democratie.

Divided Democracy through Unequal Representation?

First class and second class national parliaments within EU Member States

*Hoai-Thu Nguyen**

The national parliaments of the Member States play an incremental role for the state of democracy in the European Union. While in the past often having been categorized as the ‘latecomers’ or ‘losers’ of integration,¹ national parliaments have over time adapted their procedures to reflect the changes that have been brought by European integration. The Treaty of Lisbon now explicitly states that they ‘contribute actively to the good functioning of the Union’ (art. 12 TEU), which is founded on representative democracy (art. 10(1) TEU). Citizens are directly represented at EU level in the European Parliament and indirectly by their national parliaments holding to account the national representatives in the Council and European Council (art. 10(2) TEU).

National parliaments in the EU have two tasks. At national level the function of national parliaments is to hold to account the national executive for actions that take place at EU level, i.e. in the Council and European Council, in accordance with their respective national constitutional rules. Here, the extent to which a parliament can influence EU decision-making through their national governments depends on the respective domestic constitutional framework and the formal participation and scrutiny rights accorded to them thereunder with regard to EU affairs. In addition to this traditional role of national parliaments in EU affairs, the Treaty of Lisbon also

* Hoai-Thu Nguyen is assistant Professor at the Department of Public Law, Faculty of Law, Maastricht University.

1 A. Maurer, W. Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos: Baden-Baden, 2001.

gives them direct participation rights at EU level through the introduction of formal information rights and a subsidiarity control mechanism under Protocols No^o1 and No^o2.² National parliaments furthermore also retain the right to ratify any Treaty amendments (art. 48 TEU) and can participate in the so-called Political Dialogue with the European Commission.³

Under the Treaty of Lisbon, the powers of national parliaments are the same for all parliaments – all parliaments have the same number of votes in the subsidiarity control mechanism and the rights to receive information from the European Commission and to enter into a Political Dialogue with them. By way of contrast, the powers given to national parliaments

2 National parliaments have the right to send a reasoned opinion to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission within the framework of the Early Warning Mechanism (EWM), if it considers that a draft legislative act does not comply with the principle of subsidiarity (Article 3 of Protocol No^o1). The procedure therefor is further laid down in Protocol No^o2. Each national parliament has two votes – in bicameral systems each chamber is allocated one vote – and where the reasoned opinion represents at least a third of such votes (one quarter for AFSJ), the Commission, or the institution from which the draft originates, is obliged to review the draft. It may then maintain, amend or withdraw the draft, and it must give reasons for its decision (Articles 7(1) and (2) of Protocol No^o2). This is also referred to as the yellow card procedure. If the reasoned opinions that are submitted by the national parliaments to the European Commission amount to at least a simple majority of the votes allocated to them, the orange card procedure will be triggered. The Commission can then decide to maintain the proposal, but it must give a reasoned opinion as to why it considers the draft to be compliant with the principle of subsidiarity, which, together with the reasoned opinions from the national parliaments, then must be submitted to the European Parliament and the Council. If either a majority of 55% of the members of the Council or a majority of the votes cast in the European Parliament finds the proposal to violate the principle of subsidiarity, the legislative proposal will no longer be considered (Article 7(3) of Protocol No^o2).

3 In addition to the submission of reasoned opinions under Protocol No^o2, national parliaments may also send opinions to the European Commission within the framework of the Political Dialogue. This Political Dialogue between the Commission and the national parliaments was initiated in 2006 by then-Commission President José Manuel Barroso in order to give national parliaments the possibility to react to legislative proposals, consultation documents such as green and white papers and communications, the annual legislative programme and other planning or policy documents in order to improve the process of policy formulation. Under the Political Dialogue framework, the Commission undertakes to reply to national parliaments' opinions within three months; this is also the case for reasoned opinions where the latter do not meet the threshold to trigger the yellow card procedure.

under domestic law varies greatly from one parliament to the next. This article will focus on such latter powers of national parliaments and the impact that such an asymmetric degree of powers of national parliaments has on EU representative democracy. It will further argue that the power asymmetries between national parliaments in the EU cannot be counter-balanced by the existence of the European Parliament either, thereby creating the danger of a ‘divided democracy’ in the EU, in which representation does not have the same meaning for all citizens alike.

Asymmetric power situation

The powers of national parliaments to hold their governments accountable when the latter acts at EU level is often considered be the traditional role of national parliaments in the EU. It predominantly relies on the conceptual relationship between parliament and government in democratic systems, often expressed in terms of the principal-agent theory.⁴ Generally speaking, decision-making is democratically legitimate if it can be traced back to the people through an uninterrupted chain of legitimation, thereby ensuring that the people have an effective influence thereon.⁵ In a parliamentary democracy, this means the legitimization of the exercise of public authority through the ‘the exercise of public authority [...] in particular by parliamentary requirements placed on administration, parliament’s influence on government policy, and the administration being generally bound by instructions of the government.’⁶

The means by which national parliaments exercise such control over government policies when acting at EU level are three-fold: (1) parliament’s right to demand information, (2) its power to influence the government’s

4 W. Müller, T. Bergman, K. Strom, ‘Parliamentary Democracy: Promise and Problems’, in K. Strom, W. Müller, T. Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press: New York, USA, 2006, pp. 3-32; K. Auel, ‘Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs’, (2007) 13 *European Law Journal*, pp. 487-504.

5 BVerfG, Judgment of 18 March 2014 - 2 BvR 1390/12, paras. 234-235.

6 *Ibid.*, para 235.

position in EU negotiations,⁷ and (3) its power to sanction the government for deviating from its prescribed position. However, the degree to which these instruments are available to national parliaments varies very much from one Member State to the next and there is a vast amount of literature classifying EU Member State parliaments into different categories, some stronger and some weaker in their ability to oversee governmental action at EU level.⁸

Instruments on the right to demand information of parliament are instruments that ensure that parliament receives information on EU affairs, such as EU legislative documents and which require the government to inform parliament on its negotiation goals and strategies. Such instruments are intended to reduce any information asymmetries that may exist between government and parliament. This relates not only to the quality and the quantity of information given, but also to the (early) delivery thereof as well as the time span given that is given to parliament so as to scrutinize the information that it has received. It also includes parliament's capacity to deal with the amount of information,⁹ as in EU matters especially, national parliaments are often overburdened with documents. Falling into this category is also the creation of European Affairs Committees (EACs). One rather strong parliament in this regard is, for example, the German *Bundestag*, not lastly because of a series of judgments by the German Fed-

7 T. Winzen, 'European Integration and National Parliamentary Oversight Institutions', (2013) 14 *European Union Politics*, p. 300.

8 See, for example: K. Auel, O. Rozenberg, A. Tacea, 'Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs', in: C. Hefftl, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan: United Kingdom, 2015, pp. 60-93; T. Winzen, 'National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-National and Longitudinal Comparison', (2012) 35 *West European Politics*, pp. 657-672; T. Raunio, 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation', in: K. Auel, A. Benz (eds.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, Routledge: United Kingdom, 2006, pp. 17-40; A. Maurer, W. Wessels, 'National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?', in: A. Maurer, W. Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, Germany, 2001, pp. 425-475.

9 K. Auel, *supra* note 5, p. 489.

eral Constitutional Court, which considerably strengthened the *Bundestag*'s participation rights in EU affairs. Thus, the *Bundesverfassungsgericht* has interpreted the right to information of parliament in EU matters to not only include issues falling within the framework of the EU Treaties but also intergovernmental matters as long as they have substantial connections to European law.¹⁰

The second category of rules comprise those which are intended to counter the lack of parliamentary involvement under the decision-making structures at the European level.¹¹ An example of this type of oversight mechanism is the so-called 'scrutiny reserve', which does not allow for the government to make a decision at EU level until such times as the domestic scrutiny process has finished. This type of instrument also includes mandating procedures, which allows parliament to instruct the government with regard to its position in EU matters. Mandating procedures can be both non-binding and binding on the government, with different decrees of severity in relation to the sanctions that follow in the event of non-compliance therewith. A type of scrutiny reserve has been specifically introduced in the United Kingdom, the Czech Republic, Malta, Germany, Italy and the Netherlands,¹² even though differences exist with regard to their scope and timing constraints, while a form of mandating procedure exists in Denmark, Austria, Estonia, Finland, Lithuania, Poland, Slovakia, Slovenia and Sweden.¹³

Both the first and the second category of parliamentary instruments are *ex ante* mechanisms, i.e., they are applied before the government takes a decision at EU level. The third instrument – the power to sanction the government for deviating from its prescribed position – can only be triggered *ex post*, after a decision has been taken at the EU level. While parliament no

10 BVerfG, Judgment of 19 June 2012 - 2 BvE 4/11.

11 T. Winzen, *supra* note 8, p. 300.

12 K. Auel, O. Rozenberg, A. Thomas, 'Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU Bargains', (2012) *OPAL Online Paper Series* 10/2012, p. 4.

13 *Ibid.*, p. 12.

longer has the power to change the decision, its effects should nevertheless not be underestimated. Thus, often the mere possibility or the threat of a sanction may be effective in limiting any agency loss. Its impact lies less in its application and more in its existence,¹⁴ and also here significant differences can be observed between the different Member States, with parliaments in a (semi-) presidential system having much less leverage in this regard.

The problem of the different degree of powers between national parliaments is that a strong position of one national parliament in EU affairs can have an incidental effect on the parliamentary rights of another Member State's parliament. A good example for this phenomenon is the significant strengthening of the German parliament's budgetary rights by the German Federal Constitutional Court, which in turn had an impact on the state of representative democracy in Ireland. Based on the right to vote under art. 38(1) of the German Basic Law, the German Federal Constitutional Court required any financial assistance given to Member States in financial difficulties with Germany's participation to be approved by the *Bundestag* first.¹⁵ This led to a situation in 2011, in which the draft budget of Ireland – which at that time was receiving financial assistance under the European Stability Facility (ESF) – was sent to a committee of the German *Bundestag* before it was even presented to the Irish parliament. Budgetary rights are the prerogative of any (national) parliament, so the fact that another Member State's parliament had access to the draft budget before the country's own parliament did was considered by many to be an encroachment upon Irish sovereignty and democracy.

The asymmetric power situation between the parliaments of the various Member States, exemplified here by the German-Irish example, in turn has implications for representative democracy in the European Union.

14 S. Siefken, 'Parlamentarische Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?', (2010) *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, p. 34.

15 BVerfG, Judgment of 07 September 2011 - 2 BvR 987/10.

Unequal representation & its consequences

In representative democracies, parliaments are considered to be the basis and symbol of democratic legitimacy, representing the citizens as a body that acts on their behalf. In the European Union, this function is divided between the national parliaments of the Member States and the European Parliament (art. 10(2) TEU).

The concept of representative democracy, in the broadest terms, entails the election of representatives at regular intervals by those who are represented. The representatives thereby fulfil two roles, namely representation and responsibility.¹⁶ Representation means that the representatives must act in a manner that is responsive to those by whom they have been elected to represent. Responsibility, on the other hand, means that the representatives must be capable of taking decisions on behalf of those who they represent. A national government exercises its responsibility by taking unilateral decisions in a given policy area. Such an exercise of responsibility is, however, more difficult in an entity such as the European Union, where the responsibility for policy-making is shared between 28 (soon 27) national governments, who must not only take into consideration their national (electorates') interests but also consider the preferences of the other Member States.

Generally speaking, decision-making is democratically legitimate if it can be traced back to the people in an uninterrupted chain of legitimation, thus ensuring that the people have an effective influence thereon. The problem with shared responsibility, such as in the EU, is, however, that it prevents the national electorate from holding their government to account for actions that do not represent their interests. Because of the decision-making processes of the EU, there can be – and often is – a divergence between the preferences of each national government (and that of their voters) and the

¹⁶ H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press: United States, 1967, pp. 209ff.

actual decision taken by the EU as a collective whole.¹⁷ It becomes impossible for the voters at home to blame their own government for such divergences in results, because they cannot identify the position taken by each actor throughout the decision-making process, and cannot therefore no longer ascertain whether their government is acting in a responsive manner vis-a-vis their interests or not. There is thus no longer a clearly visible link between the exercise of public authority and the citizens' wishes.

The problem is further exacerbated by the fact that the citizens of some Member States, through their national parliaments, are in much stronger position to force the hand of their government in EU negotiations than others. The degree to which citizens are represented in the Council and European Council through their national parliaments differ from one Member State to the next, depending on the powers accorded to each parliament under domestic constitutional law. This unequal degree of the right to public control of the citizens of different Member States has as a consequence that many citizens are 'affected by decisions that are beyond their control and where they cannot hold the decision-makers to account.'¹⁸ The danger of arbitrary domination of the representatives of some Member States over the citizens over other Member States arises,¹⁹ and this danger is not counter-balanced through representation mechanisms at the European level either.

As stated above, EU representative democracy is based upon a dual structure: indirect (and asymmetric or unequal) representation by the national parliaments of the different Member States and direct representation by the European Parliament. These two levels of parliaments fulfil – or should fulfil – their representative and scrutiny functions vis-à-vis the executive in a complementary manner. This is also reflected by art. 10(2) TEU. It is

17 R. Rose, 'Responsible Party Government in a World of Interdependence', (2014) 37 *West European Politics*, p. 258.

18 J.E. Fossum, 'Democracy and Diffentiation in Europe', (2015) 22 *Journal of European Public Policy*, p. 801.

19 *Ibid.*

questionable, however, whether the European Parliament is able to balance out the lack of democratic representation of some of the national parliaments as it itself faces considerable issues with regard to its own representative credentials. The German Federal Constitutional Court has, thus, repeatedly stated that it does not consider the European Parliament to be equal with national parliaments; rather national parliaments are to be considered the primary source of EU democratic legitimacy with the European Parliament being merely a supplementary element.²⁰ More importantly, such a view seems to be also held by a large number of EU citizens. European Parliament elections are often treated as second-order elections – less important than national elections and with a consistently lower turnout because the EP is not believed to be able to make an impact for the citizens by representing their interests. This is moreover a problem due to the way the European Parliament is elected, namely still on a national basis rather than on a pan-European basis with pan-European parties and lists.

In fact, the argument can be made that a strengthening of the European Parliament in the EU does not solve the problem of unequal representation of citizens in the EU at all. EU representative democracy would still be based on two dual strands, namely representation through the European Parliament and representation through the national parliaments. While the first strand would be reinforced to a considerable extent, this would not actually have an impact on the second strand. Citizens from different Member States would still be differently represented at EU level by their national parliaments and it does not seem as if the feeling of being dominated by another Member State's parliament could be solved by increasing the powers of the European Parliament. It might mitigate the impact of the asymmetry between the national parliaments on representative democracy by providing stronger pan-European representation, but it could not replace the role that the national parliaments play for the citizens.

20 See also: D. Jancic, 'Caveats from Karlsruhe and Berlin: Whither Democracy After Lisbon?', (2010) 16 *Columbia Journal of European Law*, pp. 337-383.

Conclusion

With the European Parliament elections coming up in May 2019, it is important to also reflect on the role of national parliaments in the EU in relation to their European counterpart and the state of democracy in the European Union in general. The Treaties explicitly state that the EU is founded on representative democracy with a dual structure of representation, consisting of the European Parliament and the national parliaments of the Member States.

However, representation of citizens in the latter strand differ very much from one Member State to the next, sometimes to the extent that it does not even exist anymore. This is, for example, the case where a parliament is accorded very few powers under domestic law to control the executive at EU level and where at same time the government representative coincidentally also wields very little power in EU negotiations vis-à-vis their European counterparts²¹ – be it by reason of their personality, negotiating skills or size and position of the Member State that they are representing.

Such a division of national parliaments into strong and weak parliaments, into first-class and second-class parliaments, has considerable implications for the state of EU representative democracy as it could, in the worst-case scenario, turn the EU into a ‘divided democracy’ – with first-class representative democracy for some citizens and second-class representative democracy for others.

²¹ This phenomenon was in particularly visible during the Eurozone crisis in Member States with financial difficulties.

Een Unie van waarden

EU als bewaker van democratie en rechtsstaat

*Aalt Willem Heringa**

De EU is niet alleen interne markt met de vier (economische) vrijheden, maar is ook een Unie van waarden. Dat blijkt niet alleen uit art. 2 VEU (de waarden waarop de Unie berust), maar ook uit art. 6 VEU (de erkenning van de rechten en vrijheden), en eveneens uit het EU Handvest van de grondrechten en uit de toelatingscriteria waar landen aan moeten voldoen die willen toetreden tot de EU. Deze heten gemeenlijk de Kopenhagen-criteria:¹ het zijn van een democratie en rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten is daarvan de eerste.

Naast het bezitten van een goed functionerende competitieve markteconomie, moet er verder sprake zijn van het opnemen van het EU-acquis, het naleven van de verplichtingen als lidstaat en het ondersteunen van de doelstellingen van de EU. En verder dient de toelating van een staat het effectief functioneren van de EU niet onder druk te zetten.

Rechtsstaat en mensenrechten

Op het punt van de grondrechten en de rechtsstaat moet een lidstaat niet alleen bij de toetreding voldoen aan mensenrechtenbescherming en het zijn van een rechtsstaat, maar ook blijvend, waar art. 2 VEU bepaalt dat vrijheid, democratie, rechtsstaat en eerbiediging van mensenrechten waarden zijn die de lidstaten gemeen hebben.

Dat laatste wordt bij de toetreding getoetst, en kan hangende het lidmaatschap worden bewaakt via het mechanisme van art. 7 VEU: zijdens de

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Maastricht.

1 http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm.

EU kan door de Raad geconstateerd worden dat er in een lidstaat duidelijk gevaar is voor een ernstige schending van de in art. 2 VEU bedoelde waarden. In het geval van een ernstige en voortdurende schending kan besloten worden tot schorsing van rechten van de betreffende lidstaat.

Enkele jaren geleden heeft de Commissie een procedure beschreven waarin ze aangeeft hoe om te gaan met rechtsstatelijke issues in de lidstaten: het EU-kader (Rule of Law Framework) voor het versterken van de rechtsstaat.² Deze procedure gaat vooraf aan het initiëren van de procedure van art. 7 VEU door de Commissie. Weliswaar kan de in art. 7 VEU bedoelde procedure ook gestart worden door een derde van de lidstaten dan wel door het Europees Parlement, maar dit geldt alleen voor de constatering dat er een duidelijk gevaar is.

Het opleggen van sancties door de Raad bij een ernstige en voortdurende schending kan pas plaatsvinden na constatering door de Europese Raad dat daarvan sprake is, op voorstel van een derde van de lidstaten dan wel de Commissie. In deze procedure komt het Europees Parlement dus niet de mogelijkheid toe om het initiatief te nemen. Feitelijk gezien zal het dus op de Commissie neerkomen, hetgeen verklaart dat de Commissie met het EU-kader een soort prefase voor art. 7 heeft ontwikkeld.

Die prefase is toegepast ten aanzien van Polen, en eveneens is de art. 7-procedure inmiddels ook opgestart ten aanzien van Polen. Het Europees Parlement heeft ten aanzien van Hongarije de stap gezet teneinde te bevorderen de EU-lidstaten te laten uitspreken dat er in Hongarije een duidelijk gevaar is voor de rechtsstaat.³

Het instrument van art. 7 VEU kent twee grote nadelen. Het eerste is de noodzaak dat de Europese Raad de constatering van ernstige en voortdurende schending moet doen bij unanimiteit voordat de Raad kan gaan besluiten over eventuele sancties. Dat is unanimiteit uiteraard zonder dat

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, 11 maart 2014, COM(2014) 158.

³ Het ging om een verzoek aan de lidstaten om conform art. 7 VEU vast te stellen of Hongarije de verplichtingen van art. 2 VEU schendt: www.europarl.europa.eu/plenary/en/texts-adopted.html (10 december: bij stemming 448 voor; 197 tegen).

de aangeklaagde lidstaat meestemt, maar dan toch. Ten aanzien van Polen wordt zo bijvoorbeeld algemeen verwacht dat Hongarije, en mogelijk ook enkele andere lidstaten, niet zullen instemmen. Dat maakt toepassing van sancties uitermate onzeker.

Het tweede is dat een constatering over de naleving van de eisen van de rechtstaat, democratie en grondrechten (de waarden als bedoeld in art. 2 VEU) in de handen is gelegd van een politiek orgaan, namelijk de Europese Raad (op verzoek van Commissie of een aantal lidstaten). Daarmee is deze procedure een geheel andere dan die van andere kwesties waarin een lidstaat door de Commissie (of een andere lidstaat) voor het Hof kan worden gedaagd voor een beweerde niet-nakoming van EU-verplichtingen.

Voorals de zogenoemde infractieprocedure, waarbij de Commissie een procedure aanspant tegen een lidstaat, wordt ook wel met succes gebruikt voor procedures tegen lidstaten in de context van rechtsstatelijke of mensenrechtelijke aspecten.⁴

Juist omdat art. 7 VEU een instrumentarium is met potentieel zware gevolgen en zich richt op bredere en structurele en ernstige aantijgingen, ligt het van stal halen ervan gevoelig. Zoals de casus Polen en Hongarije laten zien, botst het EU-perspectief van de rechtstaat met expliciete keuzes zoals die in beide landen zijn gemaakt. Mede daarom is het voorafje (het EU-kader voor de rechtstaat) voor art. 7 VEU door de Commissie ontwikkeld. Daarin geeft de Commissie niet alleen een omschrijving van wat het als kernelementen van de rechtsstaat beschouwt, maar ook welke stappen eerst gezet gaan worden alvorens de Commissie gaat overwegen om art. 7 VEU in te zetten.

4 Zie bij voorbeeld *Commission v. Poland*, C-619/18 R (met een interimorder van de vicepresident van het HvJ) over het verplicht pensioneren van rechters in het Hooggerechtshof: eind november 2018 gaf de Poolse regering aan deze maatregel in te trekken. Op 2 augustus 2018 had het Hooggerechtshof ook al zelf prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ over deze verplichte pensionering en de onafhankelijkheid van het Hof. In *Commission v Hungary* had het HvJ ook al in een soortgelijke zaak geconcludeerd tot strijd met het EU-recht (6 november 2012, C-286/12). Verder startte de Commissie op 24 september een zaak tegen Polen over de onafhankelijkheid van het Hooggerechtshof, waarbij een beroep werd gedaan op art. 47 EU Handvest. Eind 2017 startte de Commissie ook enkele infractieprocedures tegen Hongarije over discriminatie van buitenlandse ngo's.

En die stappen zijn een vertrouwelijke dialoog en daarna een meer publiek debat, waarin de lidstaat ervan overtuigd moet worden de genomen of aangekondigde maatregelen in te trekken. In de casus Polen bleek deze voorfase niet succesvol en stapte de Commissie dus noodgedwongen over tot het aanzeggen van art. 7 VEU.⁵

Andere procedures

In het verleden bleken de zogenoemde infractieprocedures wel succesvol, ook als ze gingen over rechtsstatelijke zaken; ook in de Poolse context werden enkele maatregelen ingetrokken nadat er via zo'n procedure besloten was dat er sprake was van strijd met specifieke EU-verplichtingen. Zoals eerder aangegeven kunnen kwesties ook door de eigen nationale rechter via prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie worden voorgelegd. En in 2018 oordeelde het Hof zelfs over de kwaliteit van de Poolse rechtsstaat via een prejudiciële vraag door een Ierse rechter. Kortweg ging die vraag over de toepassing van de European Arrest Warrant en een overlevering aan Polen. En het Hof van Justitie oordeelde dat als de Ierse rechter ervan overtuigd was dat er sprake was van een systematische erosie van de Poolse rechtsstaat, deze vervolgens dient na te gaan hoe de omstandigheden zouden zijn voor de betrokkene in het geval van overlevering.⁶

In 2018 is verder een ontwerpverordening gepubliceerd die erop is gericht om EU-subsidies te koppelen aan het naleven van de in art. 2 VEU bedoelde waarden.⁷ De bedoeling van de Commissie is om de toegang tot subsidies tijdelijk op te schorten, te reduceren of deze te weigeren als een lidstaat zich schuldig maakt aan inbreuk van EU-regels. Eerbiediging van de rechtsstaat wordt als basisvoorwaarde betiteld voor het vertrouwen dat EU-uitgaven in en door de lidstaten voldoende worden beschermd. De toelichting geeft

5 Zie voor een overzicht van alle door de Commissie, mede in de context van het EU-kader, gezette stappen: europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm. Het voorstel van de Commissie aan de Raad is te vinden in: COM(2017) 835 final: Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law in Poland.

6 HvJ 25 juli 2018, C-216/18 PPU.

7 COM(2018) 324 final, 2 mei 2018.

aan: 'Om de financiële belangen van de Unie te beschermen tegen het risico dat algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat leiden tot financieel verlies, dient de Europese Unie de mogelijkheid te worden gegeven om in dergelijke gevallen passende maatregelen vast te stellen'. En dat dient dan te gebeuren door een besluit van de Raad op een voorstel van de Commissie. En daarbij moet het in de Raad gaan om een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid (reverse qualified majority: RQM).

Passende maatregelen moeten door de EU kunnen worden genomen als een algemene tekortkoming op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantast of dreigt aan te tasten. En van zo'n algemene tekortkoming kan sprake zijn als het goed functioneren in het geding is van autoriteiten die de begroting van de EU uitvoeren, van onderzoeks- en vervolgingsinstanties, van de rechterlijke macht en andere, alsmede in algemene zin bij het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. En dan kunnen sancties zijn: een schorsing van betalingen of van programma's, of zelfs een korting.

Democratie v. rechtsstaat

Belangrijke argumenten in de discussie over de toepassing van art. 7 VEU, maar ook niet alleen daar, betreffen de balans enerzijds tussen EU en nationale democratie, en anderzijds tussen nationale democratie en rechtsstaat. Het eerste aspect ziet op de argumentatie zoals die ook door de Italiaanse regering wordt gebruikt bij de verdediging van de begroting voor 2019: na nationale verkiezingen is er gekozen voor een nieuwe koers en zijn een nieuw parlement en een nieuwe regering tot stand gekomen, met een mandaat om via de nationale begroting een nieuwe koers in te zetten. Een koers die niet belemmerd mag worden door eisen vanuit de EU over begrotingstekort en staatsschuld. Voor Polen en Hongarije geldt een soortgelijk argument: de gekozen koers op het punt van rechterlijke macht, Hooggerechtshof, staatsomroep en andere kwesties is tot stand gekomen op grondslag van vrije verkiezingen en door meerderheidsbesluitvorming in het nationale parlement.

In beide gevallen wordt betoogd dat het niet zo zou moeten zijn dat de nationale democratie geen effect kan hebben vanwege EU-verplichtingen die daarmee strijdig zijn. Het juridische verweer van ‘pacta stunt servanda’ botst met de nationale wens om recht te doen aan nationale verkiezingsuitspraken.

Het tweede aspect ziet in wezen op de vraag hoe democratie en volkswil af te wegen tegen rechtsstatelijke eisen: begrenst de rechtsstaat de democratie of begrenst de democratie de rechtsstaat? Het lastige in deze is dat rechtstaat en democratie ook in onderlinge samenhang zijn, waarbij rechtsstatelijke eisen de democratie en democratische wilsvorming ondersteunen. Zo zorgen grondrechten ervoor dat het democratische debat open is, en dat er rechterlijke controle is op de grenzen van uitoefening door de staat van zijn bevoegdheden en tegen willekeur en op de groei van een totalitaire democratie.

Hier past dan ook om een onderscheid aan te leggen tussen rechtsstatelijke controle ten aanzien van economische en beleidskeuzes en ten aanzien van vrijheden en rechten die te maken hebben met open democratische meningsvorming: vrije meningsuiting en verenigingsvrijheid, pluriforme pers, toegang tot de rechter, onafhankelijke rechtspraak.

Het Italiaanse voorbeeld is in dat perspectief lastiger: daar gaat het om nationaal gemaakte beleidskeuzes, op economisch vlak. Ten aanzien van de EU geldt daar echter dat het wezenlijk is aan de EU en euro dat er dienaangaande keuzes zijn gemaakt. Die volgen uit het lidmaatschap van de EMU en de EU.

Maar: waar is dan de mogelijkheid voor nationale kiezers en parlementen om hun keuzes te maken? Zoals de staat Californië die na de aankondiging van Trump om zich terug te trekken uit het Klimaatakkoord van Parijs, meldde zelfstandig zich te conformeren aan de daaruit voortvloeiende eisen?

Soevereiniteit

En dan is er ook nog het aspect van de soevereiniteit.

Dat debat wordt uitgevochten enerzijds via het perspectief van de nationale democratie en anderzijds via een beroep op de nationale soevereiniteit.⁸ Lidstaten met ergernis over EU-bemoeienis beroepen zich gemeenlijk op de nationale democratie, dan wel de eigen soevereiniteit, en de democratische noodzaak 'to take back control'. Juridisch gezien is de soevereiniteit van alle lidstaten gegarandeerd; enerzijds omdat iedere lidstaat heeft ingestemd met de huidige EU-Verdragen; en anderzijds omdat er via art. 50 VEU het recht bestaat tot uittreding.

Aanhangers van het soevereiniteitsargument definiëren het soevereiniteitsaspect echter anders en betogen dat er alleen van soevereiniteit sprake kan zijn, als alle daarbij behorende bevoegdheden volledig kunnen worden uitgeoefend. Dat is om die reden een lastig argument omdat juridische soevereiniteit niet per definitie spoort met feitelijke soevereiniteit. Een soevereine staat kan dus niet in staat zijn deze soevereiniteit uit te oefenen, bijvoorbeeld als feitelijke omstandigheden of machtsverhoudingen dat verhinderen. En een staat die, als lid van de EU, aspecten van soevereiniteit heeft ingeleverd, kan daarentegen aan effectieve soevereiniteit hebben gewonnen door onderdeel te zijn van een groter geheel en daarin deel te kunnen hebben aan de besluitvorming.

De achterliggende vraag is of de EU, weliswaar een internationale organisatie, maar een die vele gelijkenissen heeft met een supranationale (federale) staat, tegenover de nationale democratieën voldoende eigen democratie en rechtsstaat kan stellen. Dusdanig dat EU-burgers aan de activiteiten van de EU voldoende legitimiteit toekennen zelfs als deze leidt tot inperking van de eigen macht van nationale parlementen en regeringen. Is de EU in dat perspectief voldoende geborgd conform de waarden van art. 2 VEU? En is daarmee voldoende praktische legitimiteit gegeven aan de procedures en aan de uitkomsten?

8 Zie: Sascha Hardt, Aalt Willem Heringa en Antonia Waltermann (red.), *Bevrijdende en begrenzenende soevereiniteit*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Parlementaire legitimatie?

In mei 2019 vinden de verkiezingen voor het Europees Parlement plaats. De verkiezingen zijn er op grondslag van nationale politieke partijen en hun politieke programma's. Stem je als kiezer voor het CDA nu op het CDA-programma of het EVP-programma, en hoe om te gaan met het gegeven dat de partij van Orban deel uitmaakt van de EVP? Waarom op D66 stemmen of op de VVD? Beide zitten immers in dezelfde fractie in het Europees Parlement. De Commissie is evenmin een afspiegeling van (de meerderheid van) het Europees Parlement, ook al zou het kunnen afdwingen zoals in 2014 wie de voorzitter van de Commissie wordt.

Nu in zo belangrijke mate de EU de politieke, economische en financiële koers van lidstaten kan bepalen, kan toch niet volstaan worden met een verwijzing naar de bevoegdheden van de Commissie op het stuk van de begrotingsafspraken.

Het EP wordt inderdaad geconsulteerd gedurende de voortgang van het Europees semester, maar dat is een flauwe afspiegeling van een democratische legitimiteit. Dat geldt eveneens voor parlementaire controle ten aanzien van de Europese Raad, de instelling die in toenemende mate het EU-beleid bepaalt en vormgeeft, waarna het aan de Commissie is om dien-aangaande met voorstellen te komen.

Weliswaar kan aan de Commissie, vooral na de verkiezingen van 2014, een parlementaire democratische legitimatie niet ontzegd worden, maar als deze in toenemende mate uitvoering moet geven aan beleidsontwikkeling door de Europese Raad, is de keten van democratische verantwoordelijkheid wel erg zwak geworden. Inderdaad loopt die dan via de nationale parlementen zoals art. 12 VEU bepaalt. Werd vroeger beleid gemaakt met wetgeving, inmiddels wordt eerst beleid bedacht en wordt daarna gezien welke instrumenten daarbij het meest opportuun zijn. Wetgeving is dan een van de middelen. Alle reden om het Europees parlement meer te betrekken bij de beleidsontwikkeling en dus bij controle op en samenspraak met de Europese Raad. Dat zou anders kunnen zijn als de Europese Raad en de President ervan een eigen meer direct kiezersmandaat zouden hebben.

Brexit en art. 7

Op het eerste gezicht hebben beide weinig met elkaar van doen. De overeenkomst die er is, is dat er bij de Brexit sprake is van een lidstaat die fundamentele aspecten van het EU-lidmaatschap niet langer wenste en, aangezien het niet mogelijk is (met uitzondering van de specifieke mogelijkheid van nauwere samenwerking) om het EU-pakket als buffet te zien, met een vrije keuze van rechten voor de deelnemers, wilde uittreden. Dat geldt eveneens voor de fundamentele waarden van art. 2 VEU; ook die zijn onderdeel van het totale pakket van EU-verplichtingen.

Het grote verschil met Brexit is dat het lastig is voor de EU om een lidstaat te laten gaan wanneer die lidstaat rechtsstatelijk dreigt af te glijden, vooral als die lidstaat strategisch belangrijk en waardevol is. En omdat de art. 2 VEU-waarden fundamenteel zijn voor wat de EU is. Net zo fundamenteel als de eisen in de Duitse en Amerikaanse grondwetten over het democratische en republikeinse karakter van de deelstaten en over de juridische noodzaak loyaal mee te werken aan de implementatie van waarden en regels. In zijn uitspraak van 10 december 2018 over de Brexit is een van de overwegingen van het Hof van Justitie dat een staat niet tegen zijn wil uit de EU kan worden geduwd,⁹ zodat het noodzakelijk is om in art. 50 VEU ook het recht te lezen op een eenzijdige ongedaanmaking van de art. 50-notificatie, voordat de termijn van twee jaren is verstreken. Dat argument lijkt erop te duiden, en inderdaad is daarvoor ook geen verdragsrechtelijke grondslag, dat een staat niet tegen de eigen wil kan worden uitgezet als zij diepgaand en structureel de fundamentele waarden van de EU schendt.

Het ontbreken van reële en praktische sancties maakt het afdwingen van rechtsstatelijke waarden uitermate lastig. In reguliere federale staten staat in uiterste gevallen het leger ten dienste aan het federale gezag om weerspannige lidstaten in het gareel te dwingen.

9 HvJ 10 december 2018, C-621/18, *Andy Wightman and Others v. Secretary of State for Exiting the European Union*.

Slot

De zwakte van de procedure van art. 7 VEU is een gegeven, en vooral daarin gelegen dat er uiteindelijk een unanieme beslissing moet zijn die ertoe kan leiden dat een lidstaat rechten kunnen worden ontnomen. De kracht is daardoor gelegen in het lange tijd (moeten) overgaan tot diplomatie en overleg, gepaard met mogelijkheden van infractieprocedures, prejudiciële vragen en eventueel koppeling aan EU-subsidies. Het voordeel van beide eerste procedures is dat daarmee een rechterlijk element in de discussie wordt betrokken. Het laatste nog te ontwikkelen instrument kan als voordeel hebben dat daarmee grote financiële belangen op het spel staan voor een lidstaat, zodat enige compromisbereidheid kan ontstaan. De al eerder gememoreerde toezegging van Polen op het stuk van het terugdraaien van verplichte vervroegde pensionering van leden van het Hooggerechtshof kan uiteraard ook worden gezien in dat licht van de infractieprocedures en aankondiging van de nieuwe begrotingsverordening en de opgebouwde politieke druk.

De EU-democratie is, zo moet geconstateerd worden, te weinig doorontwikkeld om als EU-legitimatie te kunnen dienen tegenover nationale verkiezingen en regeerakkoorden op grondslag daarvan. Bij een conflict tussen politieke verkiezingsuitspraken van kiezers op nationaal en EU-niveau wringt zich de gebrekkige representatieve legitimatie op EU-niveau en de relatie tot de Commissie.

Tevens kan niet anders dan gezegd worden dat de criteria die de Commissie in het kader voor de rechtsstaat heeft neergelegd te fundamenteel zijn om te accepteren dat nationale staten daar lichtzinnig afbreuk aan kunnen doen. De discussie met lidstaten is dan ook cruciaal, en toch overigens ook verweven met de politiekepartijenstructuur in het Europees Parlement, en de afstand van de kiezers, die op EU-niveau niet zien dat er een link is tussen de uitslag van verkiezingen voor het Europees Parlement en de koers van de EU en het (door de Commissie als initiator van wetgeving, of door de Europese Raad als beleidsinitiërende instelling) ingezette beleid.

Wel zou iets verwacht kunnen worden van een rol voor de Europese fracties, of beter in de toekomst Europese partijen, en hun dialoog met verwan-

te nationale partijen; en van een koppeling aan financiële instrumenten, zoals subsidieverlening, dan wel aan meer dan alleen het hebben van economischtoezichtstructuren door bijvoorbeeld te komen tot een aanzienlijke versterking van een eigenstandig rule of law/rechtsstaattoezicht, met geregelde dialoog en inbedding in de rol van nationale parlementen en rechterlijke machten.

VERNIEUWINGEN

Europese belastingen als toekomstmuziek

Hoeveel ruimte heeft de nieuwe Europese Commissie?

*Suzanne Poppelaars**

Hoewel de lidstaten juist met het vaststellen van een Europese begroting het hogere doel van Europese samenwerking nastreven, leiden de onderhandelingen daarover stevast tot grote onderlinge onvrede. De presentatie van voorstellen, de onvermijdelijke kritiek daarop en de aanpassingen die volgen, zijn onderdelen van de rituele dans die nodig is om tot de vaststelling van een Europese begroting te komen. In mei 2018 was het weer zover. De Europese Commissie presenteerde toen haar voorstellen voor het zogeheten Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2021-2027.¹ Dit kader vormt de basis voor de jaarlijkse Europese begrotingen. De onderhandelingen over het meerjarig kader zijn daarmee het echte besluitvormingsmoment voor de wijze waarop de Europese financiën worden ingericht.

Minister-president Rutte noemde de voorstellen ‘niet acceptabel’.² Met name de toegenomen omvang van de begroting in de plannen van de Europese Commissie kon zijn goedkeuring niet verdragen. In zijn optiek hoorde bij een kleinere Europese Unie (EU) als gevolg van de Brexit juist een kleinere begroting. De omvang van de begroting zou stijgen naar ongeveer 1,11 procent van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de EU-27, wat nu ongeveer 1,0 procent is.³ In absolute zin heeft het voorgestelde MFK voor de gehele periode een omvang van ongeveer 1279 miljard euro.⁴

* Mr. dr. S.P. (Suzanne) Poppelaars is universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

1 COM(2018) 321-328.

2 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/02/reactie-minister-president-rutte-op-voorstel-begroting-europese-commissie, 2 mei 2018.

3 COM(2018) 321, p. 26.

4 *Kamerstukken II* 2017/18, 21501-20, 1349, p. 3.

Volgens de Europese Commissie moeten de EU-bestedingen omhoog omdat steeds meer problemen om een Europese oplossing vragen, bijvoorbeeld op het terrein van migratie, veiligheid en klimaat.⁵ Om deze hogere Europese begroting te financieren stelde de Europese Commissie voor om verschillende nieuwe eigen middelen in te voeren.⁶ Ook voordat de Europese Commissie met haar voorstellen kwam, werd al gesproken over de invoering van Europese belastingen. Zo kwamen voorstellen voorbij voor een zogenoemde financiëletransactietaks, een CO₂-belasting of een belasting voor grote internetbedrijven als Google, Facebook en Twitter.⁷ De huidige voorstellen van de Europese Commissie laten deze plannen voor wat zij zijn en richten zich op het terrein van de vennootschapsbelasting, emissiehandel en plastic verpakkingen. Hoe de Europese Commissie hieruit inkomsten wil genereren, komt hierna aan de orde.

Deze bijdrage gaat in op de vraag in hoeverre er momenteel een rechtsbasis bestaat voor de heffing van belastingen op Europees niveau en wat in dat kader de speelruimte is van EU-instellingen voor de invoering van nieuwe eigen middelen. Om deze vraag te beantwoorden ga ik allereerst in op de samenhang tussen belastingheffing en het nationale budgetrecht. Vervolgens bespreek ik de bestaande en voorgestelde eigen middelen, waarna ik inga op de vraag in hoeverre daarmee sprake is van Europese belastingen. Dit koppel ik aan het (al dan niet) ontstaan van een Europees budgetrecht. Ik rond af met een conclusie.

Belastingheffing en budgetrecht

De bevoegdheid om belastingen te heffen is nauw verbonden met het nationale budgetrecht. Jaarlijks stellen regering en parlement bij wet de begroting vast. Op die manier oefent het parlement zijn budgetrecht uit: de inkomsten

5 COM(2018) 321, p. 1.

6 COM(2018) 321, p. 28-30; COM(2018) 325.

7 Zie over laatstgenoemde plannen: COM(2018) 147 en COM(2018) 148. Zie over voorgestelde hervormingen van de eigen middelen ook: Toekomstige financiering van de EU, Slotverslag en aanbevelingen van de Groep op hoog niveau eigen middelen, december 2016; COM(2017) 358; A. De Feo & B. Laffan (eds.), *EU Own Resources: Momentum for a Reform?*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute 2016.

en uitgaven voor het volgende begrotingsjaar worden vastgesteld. De inkomstenkant laat zien welke ontvangsten men verwacht te kunnen besteden. Het heffen van belastingen levert zo de inkomsten op waarmee uitgaven gefinancierd kunnen worden.

De inkomstenkant van de begroting is daarbij slechts een raming: een schatting van de verwachte inkomsten. Een verhoging of verlaging van dit deel van een begrotingswet bij amendement heeft geen rechtsgevolgen.⁸ Wil de Tweede Kamer een wijziging doorvoeren in de belastingdruk, dan moeten de onderliggende belastingwetten worden aangepast. Artikel 104 Grondwet bepaalt dat het heffen van belastingen slechts mogelijk is op grond van een wet in formele zin.

Via de belastingheffing zelf en via de besteding van de uitgaven kunnen regering en parlement beleid vormgeven en daarbij prioriteiten aanbrenge(n). Zo kunnen regering en parlement besluiten om meer uit te geven aan bijvoorbeeld het tegengaan van de uitstoot van broeikasgassen of aan het versterken van de krijgsmacht. Belastingregels zelf kunnen inkomensverschillen verkleinen en bepaalde uitgaven stimuleren of juist afremmen.

Zoals op vrijwel alle terreinen heeft het Unierecht ook op het belastingrecht de nodige invloed. Inherent aan het instellen van de interne markt is het afschaffen van onderlinge importtarieven.⁹ Ook hebben bijvoorbeeld de Unierechtelijke bepalingen over het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal en het Unierechtelijke verbod op staatssteun belangrijke consequenties voor de wijze waarop de lidstaten hun nationale

8 H.G. Warmelink, *Parlement en begroting*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993, p. 72-81; S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 38.

9 P.J. Wattel, 'Introduction', in: P.J. Wattel, O. Marres & H. Vermeulen (eds.), *Terra/Wattel. European Tax Law*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 3.

belastingstelsel inrichten.¹⁰ De lidstaten mogen geen belastingmaatregelen nemen die strijd opleveren met bijvoorbeeld het vrije verkeer van goederen. Toch is het voeren van economisch beleid en daarmee het vormgeven van het belastingrecht in essentie nog steeds een nationale aangelegenheid.¹¹ Het is aan de lidstaten om, binnen Europeesrechtelijke kaders en overeengekomen harmonisatie, economisch beleid vast te stellen en daarbij passende belastingmaatregelen te treffen.

Europese eigen middelen

Net zoals nationale begrotingen van de lidstaten kent ook de Europese begroting een inkomsten- en een uitgavenkant. De eigen middelen vormen de inkomstenkant van de Europese begroting. Zij bepalen in welke mate uitgaven mogelijk zijn.

De Europese begroting bestaat uit het MFK en de daarop gebaseerde jaarlijkse begrotingen. Over het MFK besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.¹² De jaarlijkse begroting wordt eveneens door de Raad en het Europees Parlement vastgesteld, via een uitgebreid omschreven bijzondere wetgevingsprocedure.¹³

Hoe de eigen middelen, dus de inkomsten van de Europese begroting, zijn vormgegeven, is vastgelegd in het zogeheten eigenmiddelenbesluit.¹⁴ Met dit eigenmiddelenbesluit moet de Raad unaniem instemmen. Het Europees Parlement hoeft slechts geraadpleegd te worden. De positie van het Nederlandse parlement is des te sterker: anders dan bij het MFK en de jaarlijkse begrotingen, waarmee het Nederlandse parlement niet hoeft in te

10 R. Szudoczky & D. Weber, 'Constitutional Foundations: EU Tax Competences; Legal Basis for Tax Integration; Sources and Enactment of EU Tax Law', in: P.J. Wattel, O. Marres & H. Vermeulen (eds.), *Terra/Wattel. European Tax Law*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 12.

11 P.J. Wattel, 'Introduction', in: P.J. Wattel, O. Marres & H. Vermeulen (eds.), *Terra/Wattel. European Tax Law*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 5.

12 Art. 312, tweede lid, VWEU.

13 Art. 310, eerste lid, jo. art. 314 VWEU.

14 Art. 311 VWEU.

stemmen, treedt het eigenmiddelenbesluit pas in werking na goedkeuring bij wet.¹⁵

De eigen middelen van de EU bestaan op grond van het meest recente eigenmiddelenbesluit uit 2014 momenteel uit verschillende categorieën.¹⁶ De belangrijkste drie zijn douanerechten voor de invoer van producten van buiten de EU, btw-inkomsten en de nationale afdrachten vanuit de lidstaten.¹⁷ Van deze categorieën zijn alleen de douanerechten werkelijk aan te merken als Europese eigen middelen, in de zin dat zij rechtstreeks naar de Europese begroting vloeien.¹⁸ Nationale autoriteiten heffen deze rechten namens de EU. De inningskosten, waarvoor een percentage is vastgesteld, komen aan de betreffende lidstaat toe en het overige is deel van de Europese begroting. De btw-afdracht bestaat uit een (via een ingewikkelde methode te berekenen) gedeelte van de totale btw-inkomsten die in een land worden geheven. De btw is dus geen Europese belasting, de lidstaten dragen slechts een deel van hun belastinginkomsten af. Ook de nationale afdrachten kunnen niet doorgaan voor ware Europese eigen middelen, omdat ze geen directe bron van inkomsten voor de EU opleveren. De EU is afhankelijk van de financiering die de lidstaten bereid zijn voor de EU en de Europese begroting af te dragen. De nationale afdrachten vormen momenteel ongeveer 70 procent van de ontvangsten van de EU, en zijn vaak het sluitstuk van de begroting.¹⁹ Afhankelijk van de overeengekomen EU-uitgaven worden de nationale afdrachten vanuit de lidstaten aan de EU bepaald.

De voorstellen van de Europese Commissie om nieuwe eigen middelen aan te boren, zijn gericht op de vennootschapsbelasting, emissiehandel en plastic verpakkingen.²⁰ De Europese Commissie wil zo de financiering van

15 Art. 311 VWEU; W.T. Eijssbouts e.a. (red.), *Europees recht. Algemeen deel*, Groningen: Europa Law Publishing 2015, p. 412.

16 Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (*PbEU* 2014, L 168/105).

17 COM(2018) 325, p. 1.

18 COM(2018) 325, p. 5.

19 COM(2018) 325, p. 1.

20 COM(2018) 321, p. 28-30; COM(2018) 325.

de EU-begroting en het EU-beleid sterker aan elkaar koppelen. Zo wordt de vennootschapsbelasting geheven bij bedrijven die de voordelen plukken van het opereren op een interne markt. Het emissiehandelssysteem is onderdeel van de Europese strategie om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. En ook het terugdringen van plastic afval en in algemene zin het bevorderen van de overgang naar een circulaire economie is een van de EU-beleidsdoelstellingen.²¹

De inning van alle drie de voorgestelde nieuwe eigen middelen verloopt via de lidstaten. Voor de vennootschapsbelasting geldt dat de Europese Commissie een geharmoniseerde heffingsgrondslag wil, waarover vervolgens een nationale afdracht van 3 procent zou worden geheven.²² De lidstaten zouden dan dus 3 procent van de in dit kader opgehaalde belasting afstaan aan de EU-begroting. Een vergelijkbare methode zou worden toegepast bij de inkomsten uit de emissiehandel: die vloeien nu nog naar de nationale begrotingen, maar de Europese Commissie stelt voor om voortaan 20 procent hiervan af te dragen aan de EU.²³ De eigen middelen op grond van plastic verpakkingsafval wil de Europese Commissie vormgeven door de lidstaten een bijdrage te laten betalen op grond van de hoeveelheid plastic verpakkingsmateriaal die niet-recyclebaar is. Per kilogram niet-gerecycled afval zouden lidstaten 0,80 euro moeten afdragen.²⁴ Op die manier worden de lidstaten gestimuleerd om de hoeveelheid plastic verpakkingsmateriaal zo veel mogelijk terug te dringen.

Europese belastingen

Het is de vraag of met de mogelijke invoering van deze nieuwe eigen middelen ook gesproken kan worden over Europese belastingen, bijvoorbeeld een Europese plasticafvalheffing. Strikt genomen is dat niet zo, nu de lidstaat

21 Com(2018) 325, p. 10.

22 COM(2018) 325, p. 9. Over de invoering van een dergelijke geharmoniseerde heffingsgrondslag wordt overigens al geruime tijd gesproken, zie: *Kamerstukken II* 2017/18, 21501-20, 1349, p. 15.

23 COM(2018) 325, p. 9.

24 COM(2018) 325, p. 10.

zelf een bijdrage levert op basis van de totale hoeveelheid niet-gerecycled plastic afval. Er wordt daarmee geen rechtstreekse belasting geheven op het plastic afval zelf.

Ook de Nederlandse regering concludeert in een reactie op de plannen van de Europese Commissie dat de keuze om al dan niet een plasticbelasting in te voeren vrij blijft.²⁵ Het is aan de Nederlandse wetgever om te beslissen of men de afdracht aan de EU op basis van de totale hoeveelheid plastic afval financiert door de invoering van een dergelijke plasticbelasting, of uit andere inkomstenbronnen. Vergelijkbare systemen worden gehanteerd bij de voorstellen op het gebied van de vennootschapsbelasting en de emissiehandel. Ook hiervoor geldt dat er sprake is van een afdracht van nationale inkomsten aan de EU.

Dit gaat ook op voor de bestaande eigen middelen van de EU, zoals de afdracht op basis van de btw-inkomsten en de algemene nationale afdracht, die het grootste deel van de EU-inkomsten omvat. Van werkelijk Europese belastingen of middelen kan, de douanerechten uitgezonderd, in die zin dus niet gesproken worden, ook niet na de invoering van de voorgestelde nieuwe eigen middelen.

Het bovenstaande kwalificeert een heffing als Europees als de daaruit voortvloeiende inkomsten rechtstreeks naar de Europese begroting stromen en de heffing in die zin Europees, en niet nationaal, wordt opgehaald. Een andere kwalificatiemethode is ook mogelijk, namelijk door te kijken naar de vraag welke ambten beslissen over de heffing.

Zoals gezegd stelt de Raad unaniem het zogenoemde eigenmiddelenbesluit vast, wat het Nederlandse parlement vervolgens moet goedkeuren. De Raad heeft echter ook de bevoegdheid om in een verordening uitvoeringsmaatregelen rondom de eigen middelen vast te leggen.²⁶ Hiermee dient, naast de Raad, het Europees Parlement in te stemmen. Instemming van de nati-

²⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 21501-20, 1349, p. 16.

²⁶ Art. 311 VWEU. Zie hierover ook: S.P. Poppelaars, *Position Paper Rondetafelgesprek Meerjarig Financieel Kader 2021-2027*, 7 november 2018, te raadplegen via: www.tweedekamer.nl.

onale parlementen is bij deze uitvoeringsverordening, anders dan bij het eigenmiddelenbesluit, niet vereist. Voor het Nederlandse parlement is het daarom van belang om nauwgezet na te gaan welke onderwerpen in het voorgestelde eigenmiddelenbesluit zijn vastgelegd, en welke in de voorgestelde uitvoeringsverordening. Met (wijziging van) eerstgenoemde moet het immers instemmen, met de tweede niet.

In de voorgestelde uitvoeringsverordening rondom de eigen middelen zijn nu onder meer de toepasselijke afdrachtpercentages vastgelegd voor de voorgestelde eigen middelen van de EU op het terrein van de vennootschapsbelasting, emissiehandel en plastic afval.²⁷ Dat de lidstaten 0,80 euro per kilogram niet-gerecycled afval of 3 procent van de opgehaalde vennootschapsbelasting zouden moeten afdragen aan de EU is vastgelegd in de uitvoeringsverordening. Dat betekent dat de EU-instellingen deze percentages, en dus de hoeveelheid aan de EU af te dragen belasting, kunnen wijzigen, zonder dat het Nederlandse parlement daar aan te pas komt. Zouden deze in het eigenmiddelenbesluit zelf zijn opgenomen, dan was instemming van het Nederlandse parlement wel vereist. De EU-instellingen kunnen op grond van de huidige voorstellen dus, nadat eenmaal is ingestemd met deze extra eigen middelen, zelf daarin wijzigingen aanbrengen, binnen de kaders van het eigenmiddelenbesluit dat een maximale hoogte bevat.

Kijkt men naar de ambten die beslissen over de heffing, dan levert dit geen eenduidig beeld op. Enerzijds beslissen de Raad en de nationale parlementen over het eigenmiddelenbesluit, waarin de verschillende heffingen als zodanig zijn opgenomen. De EU-instellingen beslissen over de uitvoeringsverordening. Op grond daarvan kan besloten worden over de procentuele hoeveelheid aan de EU af te dragen belasting, maar bijvoorbeeld niet over de vormgeving van die heffingen.²⁸ Op grond van deze kwalificatiemethode

27 Art. 1 Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, zie: COM(2018) 327.

28 Zie ook het werkprogramma dat de Europese Commissie eind oktober presenteerde voor 2019, waarin zij voorstelt om de besluitvorming over ‘bepaalde zaken op belastinggebied’ te wijzigen van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid (COM(2018) 800, p. 2 en 10).

kunnen de voorgestelde nieuwe eigen middelen dus eerder als Europese belastingen worden aangemerkt dan wanneer gekeken wordt naar het niveau waarop de inkomsten worden opgehaald. Tegelijkertijd dient de Raad, met daarin vertegenwoordigers van de nationale regeringen, het eigenmiddelenbesluit unaniem vast te stellen, waarna de nationale parlementen dat besluit moeten goedkeuren. Nu de hoofdlijnen rondom de eigen middelen daarin zijn vervat, kan ook op grond van deze kwalificatiemethode van werkelijke Europese eigen middelen of belastingen niet worden gesproken.

Een Europees budgetrecht?

De vraag of er sprake is van Europese belastingen is onder meer relevant voor de vraag hoe de democratische legitimatie voor de heffing van die belastingen moet worden vormgegeven. Nu uit het voorgaande is gebleken dat de eigen middelen niet daadwerkelijk als Europese belastingen kunnen worden gezien, is het niet gek dat juist de nationale parlementen het eigenmiddelenbesluit moeten goedkeuren. Een Europees budgetrecht is wat de inkomstenkant betreft daarom nog ver te zoeken.²⁹

De uitgaven worden gebaseerd op het MFK. Over het MFK besluit zoals gezegd de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.³⁰ In zoverre komt aan het Europees Parlement ten aanzien van de Europese begroting dus het budgetrecht toe. Belangrijk in dit kader is echter dat de looptijd van het voorgestelde MFK wederom zeven jaar is, net als bij het huidige MFK, dat loopt van 2014-2020. Het Europees Parlement kent een zittingsduur van vijf jaar.³¹ Doordat de zittingsduur van het Europees Parlement niet gelijkloopt met de looptijd van het MFK, stelt dit budgetrecht, ook wat de uitgavenkant betreft, momenteel weinig voor.

29 C. Fasone & N. Lupo, 'The Union Budget and the Budgetary Procedure', in: R. Schütze & T. Tridimas, *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford: Oxford University Press 2018, p. 811.

30 Art. 312, tweede lid, VWEU.

31 Art. 14, derde lid, VEU. Zie ook: S.P. Poppelaars, *Position Paper Rondetafelgesprek Meerjarig Financieel Kader 2021-2027*, 7 november 2018, te raadplegen via: www.tweedekamer.nl.

De Europese Commissie wil graag overeenstemming bereiken over het voorgestelde MFK voor de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2019.³² Hoewel dit streven überhaupt als bijzonder ambitieus en tamelijk onhaalbaar wordt gezien, zou dit ook betekenen dat er dit jaar verkiezingen plaatsvinden voor een Europees Parlement dat in de jaren daarna weinig zeggenschap en slagkracht heeft, nu het immers niet mee kan beslissen over de inrichting van het MFK. Dat kader zou dan immers al voor zeven jaar vastliggen en de jaarlijkse begrotingen, waarmee het Europees Parlement ook moet instemmen, moeten passen binnen datzelfde meerjarige kader. De Commissie erkent weliswaar dat het wenselijk is om de looptijd van het MFK af te stemmen op de zittingsduur van de EU-instellingen, maar wil daar pas in 2028 mee beginnen.³³ Het is de vraag of de Europese verkiezingen niet eerder al een serieuzere invulling van een Europees budgetrecht vergen.

Conclusie

In deze bijdrage is ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw MFK voor de periode 2021-2027. Onderdeel van die plannen is de invoering van een drietal nieuwe eigen middelen: op het terrein van de vennootschapsbelasting, emissiehandel en plastic verpakkingen.

Net zoals bij de meeste bestaande eigen middelen kan ook ten aanzien van deze middelen niet daadwerkelijk gesproken worden van Europese middelen of belastingen, nu de heffing via de nationale lidstaten verloopt en regering en nationale parlement over de hoofdlijnen daaromtrent beslissen. Van een Europees budgetrecht kan in zoverre (nog) niet gesproken worden, ook omdat de zittingsduur van het Europees Parlement niet gelijkloopt met de looptijd van het MFK. Het heffen van werkelijk Europese belastingen blijft daarmee, ook als de voorstellen van de Europese Commissie doorgang vinden, vooralsnog toekomstmuziek.

32 COM(2018), 321, p. 30.

33 COM(2018), 321, p. 26.

Rupture

The EU27 after Brexit: Challenge and Opportunity

*Prashant Sabharwal**

The last two years have not been easy for the United Kingdom. Ever since the majority of the voters in the 23 June 2016 national referendum ('the Brexit referendum') endorsed the Leave option and thus indicated their desire to withdraw from the European Union, the trials and tribulations leading up to the momentous day have taken up column inches in the traditional broad-sheets, airtime on international and national broadcast channels alike, as well as plenty of data on many a media outlet on the internet. But the consequences for the residual EU, with its remaining 27 Member States ('the EU27') have been somewhat relegated to the background. Indeed, the institutional implications for the EU27 will be of particular interest, something that has already been underlined by the increased advocacy for reform of the EU institutions, as exemplified by French President Emmanuel Macron.

Indeed, the objective of this contribution will be to provide an overview over the changes that the United Kingdom's proposed withdrawal from the European Union ('Brexit') will trigger. This contribution will focus on a few core post-Brexit (policy) changes that the EU27 will undergo, well after the ink has dried on an EU/UK Withdrawal Agreement, some form of legislation taking the UK out of the EU without a formal deal, a Norway-style EEA

* Prashant Sabharwal, LL.M (Leiden), Barrister and MA (Hanover), is currently PhD Researcher (promovendus) at Maastricht University and Fellow of the Montesquieu Institute Maastricht.

deal with the UK or the ballot papers of a second national referendum.¹ The issues dealt with include the putative alliances within the EU27, the rule-of-law challenge posed by the Polish and Hungarian governments, prospective institutional reforms and the EU's approach towards the hot-button topics of free movement of persons and asylum.

Northern Delights

Another inevitable result of the United Kingdom's withdrawal from the EU is the loss of a major country. With Britain departing, the Union loses one of its largest net contributors, arguably one of the most effective armed forces of any EU country, a major common law jurisdiction, a market of 65 million people and (contrary to the Cassandra calls of Europhile proto-federalists) a major contributor to the legal integration of the EU thus far. Whether it is the completion of the Single Market, the development of European competition law, reduced regulation on European businesses, the governance of the European Central Bank, intellectual property law or defence policy, the United Kingdom has made its impact felt in a range of constructive ways. In areas such as financial services, it certainly ensured adherence to its policy preferences – to some extent, slowing down efforts when it came to tax harmonization and the struggle against tax flight. Additionally, in a development that has been a particular issue to elected officials from the economically more *dirigiste* European economies, such as France, the EU's institutions (the Commission in particular) have energetically advocated economically liberal policies aimed at a minimization of state intervention in European economies and a liberalization of various industrial sectors.

One of the great tragedies underpinning the outcome of the 2016 referendum was the Remain side's sheer incompetence when it came to actually

¹ At the time of writing (December 2018), all these scenarios appeared plausible – and much of the upcoming contribution is essentially premised on the United Kingdom leaving the European Union, as scheduled, on 30 March 2019, at midnight (Brussels time). That said, it is arguable that Brexit has essentially shone a light on the necessary new routes the EU will have to take, even in the (currently) unlikely event that the United Kingdom remains in the European Union beyond the end of March 2019.

selling the United Kingdom's influence and its ability to engage with the remainder of the EU. Indeed, studies have underscored the centrality of the United Kingdom to the European Union's decision-making processes thus far. With the United Kingdom's withdrawal, the impact of Brexit on the EU27 will be most keenly felt in the EU's northern and eastern Member States: countries with a decidedly more economically liberal orientation like the Netherlands, Denmark, Finland and Sweden could count on a natural ally when it came to the United Kingdom. Meanwhile, the UK had made a decisive push in favour of the 2004 and 2007 enlargements under the Labour Party government led by Prime Minister Tony Blair – something that won it new allies in those countries, many of whom (for example, in the Czech Republic) admired the United Kingdom's commitment to monetarist policies – additionally, many nationals from the Eastern European Member States also settled in the United Kingdom, a fact that created an understandable interest in a mutually beneficial relationship within the EU.

In the event of the United Kingdom's withdrawal, the country's prime minister will no longer be a member of the European Council (consisting of the heads of state and government of the EU27) or the Council of the EU (composed of the respective ministers of the EU27). Upon Brexit occurring, both institutions would see the votes of the remaining EU27 recalculated, with consequences every time contentious decisions must be made by conducting a formal ballot. The numbers required to block proposals under Qualified Majority Voting provisions will thus change, necessitating new internal alliances among the Member States.

Hanseatic League 2.0

Upon the United Kingdom's departure from the bloc, the Northern European countries will lack a powerful ally speaking up for a free-market, liberal and monetarist approach towards the various economic challenges faced by the European Union – especially in the area of regulatory reform and liberalization of further industrial sectors. Maybe even more importantly, the departure of the United Kingdom also tilts the coordinates of the EU27 decisively towards Berlin and Paris. Old preoccupations about Germany and France

becoming too overbearing are beginning to manifest themselves with a vengeance, as the remaining EU Member States are navigating the new landscape post-Brexit. In effect, the new EU27 will feature increased influence from Germany, France and Italy – three large countries against whose collective will the EU will not be able to accomplish much.²

Therefore, Brexit represents a major loss to the EU's mid-sized and smaller countries.

One response that has been observed since the Brexit referendum is the formation of new alliances within the European Union: one of these is the so-called Hanseatic League 2.0, an association composed of the Scandinavian and Baltic Member States, and the Republic of Ireland, which held its inaugural meeting in Brussels.³ The Netherlands also played a pivotal role in this coalition, which first made its nascent clout felt following the publication of French proposals for centralizing further fiscal powers in the Eurozone – in line with the proposals of French President Emmanuel Macron.

Indeed, Prime Minister Mark Rutte has taken a much more active leadership role in the European arena ever since the 2016 Brexit referendum – doing so and opposing French efforts to centralize economic decision-making certainly also plays to a domestic Dutch audience, which has signalled a consistent scepticism of additional transfer of sovereign powers to Brussels ever since the 2005 referendum on the European Constitutional

2 European Parliament – Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (May 2018), *The Institutional Consequences of a 'Hard Brexit'*, p. 9, retrieved at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/604961/IPOL_IDA\(2018\)604961_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/604961/IPOL_IDA(2018)604961_EN.pdf) (accessed on 12 December 2018).

3 Brunsden and Acton, 'The Hanseatic League 2.0' (Financial Times, 7 November 2017): www.ft.com/content/83e0427c-c399-11e7-aid2-6786f39ef675 (accessed on 5 December 2018); Carnegie Europe, 'There is Life for the EU After Brexit' (23 March 2018): <https://carnegieeurope.eu/2018/03/23/there-is-life-for-eu-after-brexit-pub-75876> (accessed on 5 December 2018); Taylor, 'Brexit redraws EU alliances' (POLITICO Europe, 14 April 2018): www.politico.eu/article/brexit-redraws-eu-alliances-coalitions-stop-france-and-germany-deeper-integration/ (accessed on 5 December 2018).

Treaty.⁴ On the other side of the ledger, the Višegrad group of Member States (Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia) has increasingly coordinated its action – with somewhat more sinister motives, as seen during the discussion regarding the Article 7 sanctions to be imposed on Poland and Hungary.

However, it remains to be seen whether these new strategic alliances will be durable, institutionalized and effective, or whether they will give way to individual cherry-picking, leading to uneasy *ad hoc* alliances on individual issues. What is also apparent is that Germany has, thus far, refrained from seeking new alliances of its own – even though the Netherlands, the Scandinavian countries and the Baltic states would indeed make for natural allies. Given the trials and tribulations of both Angela Merkel (who is transitioning out of her chancellorship by 2020/21, and has already relinquished the leadership of her Christian Democrats) and Emmanuel Macron (who has faced consistent criticism over his economic policies, most recently with the emergence of the Yellow Vest protests), the two countries that have shaped the European Union's direction more than any others are now facing a period of political uncertainty – with potential ramifications for the EU's political architecture.

4 Alonso, 'Rutte werpt zich op als leider van acht 'nuchtere' EU-landen (NRC, 7 March 2018): www.nrc.nl/nieuws/2018/03/07/rutte-werpt-zich-op-als-leider-van-acht-nuchtere-eu-landen-a1594806 (accessed on 1 December 2018); Khan, 'Dutch premier prepares to become EU's leading voice on free trade' (Financial Times, 26 March 2018): www.ft.com/content/62a7a32e-3037-11e8-b5bf-23cb17fd1498 (accessed on 3 December 2018); Government of the Netherlands, 'Speech by the Prime Minister of the Netherlands, Mark Rutte, at the Bertelsmann Stiftung, Berlin' (2 March 2018): www.government.nl/documents/speeches/2018/03/02/speech-by-the-prime-minister-of-the-netherlands-mark-rutte-at-the-bertelsmann-stiftung-berlin (accessed on 3 December 2018); Müller and Reiermann, "We Won't Simply Rubberstamp Everything" (SPIEGEL ONLINE, 19 March 2018): www.spiegel.de/international/europe/dutch-pm-rutte-on-eurozone-reforms-we-won-t-simply-rubberstamp-everything-a-1198818.html (accessed on 5 December 2018).

Institutional Reforms

Of course, the prospect of Brexit also brought the issue of institutional reforms into sharp relief. After all, much of the criticism aimed at the EU is also directed at its democratic deficit and the perceived inability of its institutions to offer a cogent response that takes the concern of EU citizens seriously. Initially, the result of the Brexit referendum caused plenty of dismay in national capitals and in Brussels.

Unfortunately, the immediate response on part of European Commission President Jean-Claude Juncker and then-Speaker of the European Parliament Martin Schulz was a reflexive affirmation of the principle of ‘more Europe’. Realizing that a more coherent response was needed, the Commission prepared a White Paper on the future of the European Union.⁵ Whilst ostensibly neutral, the scenarios presented painted a recalibration of the EU27 in terms of anything other than a closer integration of the remaining EU27 across the board (‘Scenario 5: Doing Much More Together’) in a negative light, with the drawbacks of the fifth scenario being perfunctorily mentioned by the White Paper.

Following on from the White Paper, President Juncker then proposed (as part of his speech on the state of the European Union in 2017) his own roadmap, ticking off a plethora of demands – including a European minister of economics and finance (who would also preside over the meetings of the Eurogroup), transition to qualified majority voting on taxation issues (including VAT and a potential financial transaction tax) and the creation of a Euro accession instrument to facilitate assistance for Member States wishing to transition to the joint currency.

Juncker also installed a new task force on subsidiarity, chaired by the Commission’s First Vice President, Frans Timmermans. Its task was to publish

5 European Commission, *White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, COM (2017) 2025, (1 March 2017): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (accessed on 10 December 2018).

recommendations concerning an improved application of the principles of subsidiarity and proportionality within the Union institutions. The final report was published on 10 July 2018 and included proposals to implement a more active form of subsidiarity, with local, regional, national and European authorities being involved more closely with EU policy-making. The task force recommended that the period for consideration of Commission proposals by the national parliaments be extended by 4 weeks to 12 weeks – in order to permit Member State legislatures more time to deliberate on Commission ideas. Pending a change of Protocol 2 of the TEU/TFEU, the Task Force suggested that the current eight-week mandatory period be handled ‘flexibly’ by the Commission.

The Commission simultaneously published a range of reflection papers on the social policy, globalization, defence (outlining three possibilities for the continent’s security), EU finances (describing how the funding of EU institutions might look like in the five scenarios outlined by the Commission White Paper) and the Economic and Monetary Union (suggesting more powers for Eurozone institutions), in order to stimulate discussion regarding the European Union’s future path. Meanwhile, a very low-key set of citizens dialogues is ongoing in various Member States where Commission officials engage pre-selected, small groups of members of the public in various discussions on the future of Europe. It is clear that the run-up to the May 2019 summit in Sibiu, to be held under the aegis of the Romanian presidency, has been less dominated by grand gestures than the pragmatic search for manageable solutions – whilst the Commission has been pushing for wide-ranging changes, these calls have not really been heard in the national capitals of the Union.

Other opportunities for self-reflection and institutional reform have, thus far, been missed by the European Union. Brexit will, according to estimates, leave a deficit of approximately €94 billion in the Union’s budget,

if expenditures are maintained at the current levels.⁶ Things have to change – and an obvious place to start would be the outdated Common Agricultural Policy which has traditionally taken up a large share of the Union’s financial expenditures.⁷

The 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF) proposed by the European Commission proceeds at a somewhat cautious pace, phasing out national rebates (originally created in order to alleviate the UK rebate) gradually and not taking the opportunities afforded by Brexit to make the budget more transparent and open – despite the Commission’s claims to the contrary. As if the hesitation on part of European officials to truly address the Union’s essential priorities was not enough, opposition to the proposal has already appeared on the horizon. Greek Prime Minister Alexis Tsipras has already made it clear that the somewhat modest increase in the national co-financing of the Common Agricultural Policy from 20 to 30 per cent is unacceptable to him.⁸ The centrality of the CAP to the EU’s expenditures has not really been addressed thus far: in the Commission’s proposal, it still takes up 38 per cent of the 2021-2027 MFF.

Free Movement of People

The next point the EU27 will need to deal with is one of the most cherished and, simultaneously, one of the most contentious elements of European Union law. The free movement of people was arguably the principal issue weaponized by advocates of the United Kingdom’s withdrawal from the European Union during the 2016 Brexit referendum. During the renegotiation initiated by Prime Minister David Cameron prior to the referendum

6 Darvas and Wolff, ‘Policy Brief: Rethinking the European Union’s post-Brexit budget priorities’ (March 2018): http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/03/PB-2018_01_correction.pdf (accessed on 7 December 2018).

7 For an interesting discussion concerning the Common Agricultural Policy, see Zimmermann and Dür (eds.), *Key Controversies in European Integration* (Macmillan 2016), ch. 11.

8 Euractiv: ‘Tsipras says CAP and regional policy cuts a ‘gift’ to anti-Europeans’ (14 December 2018): www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/tsipras-says-cap-and-regional-policy-cuts-a-gift-to-anti-europeans/ (accessed on 14 December 2018).

campaign, the EU27 were not particularly forthcoming in terms of their willingness to adjust the principle. German Federal Chancellor Angela Merkel was particularly notable for her opposition to any meaningful reform of the principle, treating it as near-sacrosanct and a pillar of the Union's legal order.⁹ However, upon the Leave campaign's victory in the Brexit referendum, it became harder to completely ignore this matter altogether.

Calls for a reform of the principle followed the defeat of the Remain side and emanated from various Member States, however without success thus far. Given the increasing rise of populist and anti-democratic forces in the EU27, one has to wonder whether this call can remain substantively unheard from a policy perspective. A major obstacle to a reform of the free movement principle will be Poland, whose citizens had long suffered from life behind the Iron Curtain during the Cold War – and are (understandably so) deeply interested in avoiding anything that might resemble a diminution of their rights in comparison to other EU nationals, especially from Western Europe.¹⁰ That said, the voices advocating reforms of the free movement principle – whether from the centrist left or the Eurosceptic populist right have been increasing, and are unlikely to go away anytime soon.¹¹

One particular measure that may alleviate the contentious issue of free movement is the recent amendment of the Posted Workers Directive, which was particularly pushed by French President Emmanuel Macron – especially as France, besides Belgium and Germany, tends to be the primary destination for employees temporarily posted from other Member States.

9 Goulard, 'Angela Merkel: No exception for Britain on freedom of movement' (POLITICO Europe, 10 June 2016): www.politico.eu/article/angela-merkel-no-exception-for-britain-on-freedom-of-movement/ (accessed on 3 December 2018).

10 Swidlicki, 'Six arguments Cameron can make to help reconcile Warsaw to reforming free movement', Open Europe: <https://open europe.org.uk/today/blog/six-arguments-cameron-can-make-help-reconcile-warsaw-proposals-reforming-eu-free-movement/> (accessed on 11 December 2018).

11 British Broadcasting Corporation, 'Support for EU freedom of movement rules 'eroding'', www.bbc.com/news/business-38613027 (accessed on 1 December 2018).

The amendment to the Directive essentially limits the maximum secondment period to 12 months (which France had originally wanted), once extendable to 18 months overall. This period is still lower than the proposal of the European Commission which would have seen a change to 24 months overall. Notably, France also had to compromise on the commencement of the directive's application and the application of the directive to haulage workers – to whom the directive will only apply upon sector-specific rules being agreed. This issue had divided the western and eastern Member States, with many of the latter voting against the reform of the directive.

Meanwhile, initial expectations that the heads of state and government would be able to agree on a sweeping reform of the Dublin II asylum processing system have been dashed – not the least because of the fact that the Austrian presidency displayed little interest in furthering quotas for prospective asylum seekers – at the same time, Commission proposals regarding an increase of Frontex border personnel to 10,000 personnel also remain stalled due to disagreement among the Member States.¹² Further, eastern Member States (including Poland and the Czech Republic) remain vigorously opposed to mandatory continent-wide quotas for the resettlement of asylum seekers in the EU, even at the cost of reduced financial contributions by the EU.¹³ It is thus clear that both free movement and the reform of the framework governing asylum in the European Union will remain on the agenda of the EU27 for the foreseeable future.

Conclusion

Overall, it is clear that the EU27 will still have plenty of items on its to-do list when/if the United Kingdom withdraws from the organization on 30 March

-
- 12 Smyth, 'EU ministers hit a wall in ongoing effort to reform asylum system' (Irish Times, 6 December 2018): www.irishtimes.com/news/world/europe/eu-ministers-hit-a-wall-in-ongoing-effort-to-reform-asylum-system-1.3722995 (accessed on 13 December 2018).
 - 13 Ochman, Zbytniewska and Plevák, 'The awkward squad: Czech-Polish cooperation on a different EU vision' (Euractiv, 5 October 2018): www.euractiv.com/section/future-eu/news/the-awkward-squad-czech-polish-cooperation-on-a-different-eu-vision/ (accessed on 7 December 2018).

2019. Central questions concerning its approach to asylum and refugee policy, the preservation of the rule of law, the structure of its finances and its institutional architecture remain unresolved – even though efforts are being made.

Given the prevailing winds of international politics, there is one question that will remain open: Will the EU27 use Brexit as a clarion call towards further integration? Considering the divisions between the Member States, the idea of a two-speed Europe is gaining greater currency and may very well be the only way to constitutionally ensure the Union's long-term viability in terms of both decision-making and institutional legitimacy.

A credible perspective?

Perspectives on a 27+ Union

*Andrea Ott**

At a time when the EU experiences – for the first time in its history – a withdrawal of one Member State, the Western Balkans states Serbia, Albania, Montenegro and the former Yugoslav Republic of Macedonia hold the ambition to join the Union in the foreseeable future. A formal application to accede to the Union follows the procedure outlined in Article 49 TEU: Any European State can join which respects the values under Article 2 TEU (respect for freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights).

However, accession candidates travel on a long and winding road these days. The enlargement process has become more complicated over the years, more demanding and might not end at the final destination accession. Accession aspirants split up into three groups. The first group constitutes of European states which have concluded and ratified an association agreement to prepare them aligning to the EU policies and structures (Turkey and all Western Balkans states). A second group has applied for accession and the European Commission awarded them with a candidate status (Albania, Montenegro, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Turkey) and the latter, and much smaller third group, commenced with accession talks (Serbia, Montenegro, and Turkey). Only at the end of a successful negotiating process, the Council decides unanimously after consulting the Commission and after receiving the consent of the EP. And yet, a candidate country can only join once an accession treaty is signed and

* Andrea Ott is a Professor of EU External Relations Law and Jean Monnet Chair in EU Law, Maastricht University.

ratified by all EU Member States and incoming States under their constitutional requirements.

Beyond enlargement fatigue?

Article 49 TEU does not reveal the tough realities of the accession process, its wording only hints at it in the sentence ‘The conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account’. The conditions of eligibility refer to the fulfilment of the four 1993 Copenhagen criteria (political, economic and legal) and other criteria added over time.¹

The political criteria require that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, and the respect for and protection of minorities; the economic criteria are defined by the existence of a functioning market economy and the capacity to withstand competitive pressure and market forces within the Union. Finally, the legal criterion translates into the ability to adopt the EU *acquis* (ability to take over membership obligations) with the 1995 Madrid criterion adding the administrative ability to apply this *acquis*.

The Madrid criterion provides the standard for evaluating both the practical ability of a third country to apply the *acquis* and the administrative structures in light of benchmarks and criteria which the candidate has to satisfy in order to become eligible for accession.²

Internally, once a country joins, the EU has no competence to evaluate its administrative capacity, as Article 6 of the TFEU on supporting competen-

1 Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21–22 June 1993, Bulletin of the European Communities, No 6/1993, 7. In three European Council meetings (Copenhagen 1993, Essen 1994, and Madrid 1995), the accession conditions were fine-tuned and fleshed out. See generally A Tatham, ‘Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!’: EU Accession and Withdrawal after Lisbon’ in A. Biondi, P. Eeckhout, and S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon* (Oxford University Press 2012), pp. 128–54 at p. 131; on the evolution of the criteria, K Inglis, *Evolving Practice in EU Enlargement with Case Studies in Agri-Food and Environment Law* (Martinus Nijhoff 2010) pp. 57–59.

2 Presidency Conclusions, Madrid, 15 and 16 December 1995; see further D. Kochenov, *The Failure of Conditionality* (Kluwer Law International 2008), p. 174.

ces demonstrates. The accession criteria are broader than the EU values. They set out to reform third countries' national administrative and constitutional systems, an area in which the EU has no internal competence.³

Since the accession of Romania and Bulgaria, the Union has aimed to bridge this discrepancy in the reach of EU conditionality with a new transitional post-accession conditionality. It takes the form of the mechanism for cooperation and verification involving a detailed review of certain benchmarks with regard to the freedom, security, and justice *acquis*, built into the accession treaty.⁴

The EU's capacity to absorb and integrate new Member States, the fourth Copenhagen criteria, increased in importance and developed into an erratic condition in recent accession processes.⁵ At the beginning perceived as the internal condition for the EU to be institutionally prepared to accept new Member States, it became an absorption capacity condition by adding financial sustainability (since 2004) and, at the time of the renewed consensus on enlargement in 2006, the need for a broad and sustained public support in EU and acceding Member States.⁶

This open-ended clause mirrors an 'enlargement fatigue' in the European Union and its Member States which already set in with the 'big bang' enlargement of 12 new Member States in 2004 and became even more obvious

3 Art. 6 TFEU indicating a supporting competence for administrative cooperation. See also: A. Ott, *Enlargement Policy*, pp. 13, in Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, 2018.

4 See generally M. Spornbauer, 'Benchmarking, Safeguard Clauses and Verification Mechanisms—What's in a Name? Recent Developments in Pre- and Post-Accession Conditionality and Compliance with EU Law', (2007) 3 *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, p.273.

5 See on generally: K. Inglis, op.cit. n. 1, pp. 57 and further: F Amtenbrink, 'On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement' in S. Blockmans and S. Prechal (eds.), *Reconciling Deepening and Widening of the European Union* (TMC Asser Press 2007), p. 111-31.

6 Brussels European Council, 14-15 December 2006, Presidency conclusions, Brussels, 12 February 2007, 16879/1/06.

with the delayed accession in 2007 with Bulgaria and Romania and with the final last follower Croatia in 2013.⁷

It comes, consequently, as no surprise that candidate countries are faced with a discussion in the current Member States of making accession dependant on a referendum in the existing Member States. The condition referendum entered the political discussion in Austria, found its way into the French constitution and could become a Damocles sword for both accession candidates and receiving Member States after years of negotiations. Referenda in the past were only conducted by incoming Member States for political or constitutional reasons to confirm support of the population for EU accession. Only in Norway referenda rejected EU accession twice, in 1972 and 1994.⁸ If now accession of new Member States is put to the test in the existing Member States and bears consequences for the ratification of an accession treaty, it is predictable that this could become a decisive stumbling stone for future accessions.

The current 28 Member States are decisive players in the enlargement process, they stir the process and have the final word on the accession of new Member States, as outlined above.⁹ They have become wary of further accession in times of recurring crises of the European Union project and by challenges posed by the post-accession integration of new Member States.

The rule of law crises in new EU Member States in recent years have only aggravated these concerns. The European Commission under Commission President Juncker 'downgraded' enlargement by merging of the Directorate Generals of ENP and Enlargement into DG NEAR since 2015. For the first time, in December 2016, no consensus on the yearly Council Conclusions on

7 J O'Brennan, 'On the Slow Train to Nowhere? The European Union, "Enlargement Fatigue" and the Western Balkans', (2014) *European Foreign Affairs Review* 221.

8 See further Vaughne Miller, Referendums on the European Union, 13 November 2012, House of Commons Library, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7570/CBP-7570.pdf>, last accessed 1 January 2019.

9 See on this C. Hillion, EU Enlargement, pp. 187-216, in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law* (2nd edn. Oxford University Press, 2011).

Enlargement and Stabilization and Association Process (laying down the main aims and objectives of this policy) was reached between EU Member States.¹⁰

At the same time, Member States still recognize that enlargement forms the most successful external relations policy of the Union.¹¹ While consensus failed on more detailed conclusions in 2016, the Member States established a minimal consensus on principles: ‘We have reaffirmed our commitment to enlargement as a key policy of the EU and a strategic investment in stability, democracy and prosperity in Europe. We attach great importance to the credibility of enlargement as a two-way process – if a country delivers on the necessary reforms, the EU has to deliver on its commitments.’¹²

EU actors and Member States do not abandon such an effective tool for influencing and aligning third countries’ policies to EU law and for stimulating reforms in national administrative and legal orders of neighboring countries.¹³ Overall, after 25 years of pre-accession and post-accession challenges to integrating former communist regimes, enthusiasm about the nexus between EU reforms and enlarging the Union has worn off and is replaced by skeptical realism on what can be achieved.

10 ‘The Council discussed the enlargement and stabilisation and association process, following which the presidency noted that there was no consensus allowing for the adoption of Council conclusions on this issue.’ General Affairs Council, 13/12/2016, www.consilium.europa.eu/media/21524/st15536en16.pdf, last accessed 2 January 2019.

11 See the former Dutch Prime Minister Wim Kok in his report to the European Commission, ‘Enlarging the European Union’ 2003 EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies. For a good summary on EU enlargement see F. Emmert and S. Petrovi, ‘The Past, Present, and the Future of EU Enlargement’ (2014) 37 *Fordham International Law Journal* 1348.

12 This found entry in subsequent Council Conclusions, see Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process as adopted by the Council on 26 June 2018, Brussels, 26 June 2018 (OR. en) 10555/18.

13 ‘Key policy’: see Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process as adopted by the Council on 26 June 2018, Brussels, 26 June 2018 (OR. en) 10555/18 and the General EU Position and negotiating framework with principles governing the negotiations on opening the IGC on the Accession of Serbia to the European Union (Brussels, 21 January 2014).

Western Balkans

On 17 May 2018, the yearly EU-Western Balkans summit between EU heads of State and their counterparts from the Western Balkans region took place in Sofia, Bulgaria.¹⁴ This event lines up with the EU's refocus on the region since the European Commission President Juncker underlined in his State of the Union speech in September 2017 the importance of a credible enlargement perspective for Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia.¹⁵

How do we have to interpret the new attention devoted to the Western Balkans? First of all, it is not that new. The EU and its Member States reinforce their commitment in the region since 2014 with yearly Western Balkans summits (Berlin process). It is, however, recently driven by a mix of bad conscience and *realpolitik*.¹⁶ The EU's migration crisis was at its height also resolved by the closing of the Western Balkans route in which these states fulfilled an active role of keeping migrants out with an iron fist. Furthermore, any vacuum of political leadership on the Balkans might be filled by Russian or Turkish ambitions.

Besides, it is a standing practice in the Union to recalibrate its enlargement policies over the years. In 2006, the already mentioned renewed consensus on enlargement tried to refocus the Union on enlargement under strict conditions and focus from the beginning on the difficult negotiation chapters administrative and judicial reform, combatting corruption and upholding the rule of law.¹⁷

¹⁴ Sofia Declaration, 17 May 2018.

¹⁵ 2017 State of the Union address by the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker.

¹⁶ See critical the EP briefing: 'June 2014 and March 2018. EU leaders made no political and strategic commitment to the region during this period', The European Council and the Western Balkans, EP briefing, 2018, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/615678/EPRS_BRI\(2018\)615678_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/615678/EPRS_BRI(2018)615678_EN.pdf).

¹⁷ Brussels European Council, 1-15 December 2006, Presidency conclusions, Brussels, 12 February 2007, 16879/1/06.

The credo ‘credible perspective’ finds already reflection in the 2015 Commission enlargement strategy. The EU realizes that the perspective for accession candidates has to be ‘real and credible’ and the Commission stresses a ‘fundamentals first’ principle, namely that core issues of the rule of law, fundamental rights, strengthening democratic institutions, including public administration reform, as well as economic development and competitiveness, are effectively implemented.¹⁸

A credible enlargement perspective works both ways: it also requires credible efforts and reforms in the Western Balkans. In the 2018 Communication on Western Balkans the Commission clearly warns of ‘state capture, including links with organised crime and corruption at all levels of government and administration, as well as strong entanglement of public and private interests.’¹⁹ Apart from this, good neighborly relations and solving bilateral disputes are emphasized for this region.

To encourage these countries into action, six flagship initiatives aim to contribute to the strengthening of the rule of law, security and migration, putting a particular focus on youth and vocational training, a digital agenda for the Western Balkans, reinforce engagement on security and migration, to increase connectivity and support reconciliation and good neighborly relations.²⁰ In the case of connectivity, the EU already integrates the Western Balkans states in the Energy Community Treaty, the European Common Aviation Area Agreement and lately the Transport Community Treaty (2017).²¹ These international agreements export parts of the *acquis* in sectoral policies to the Western Balkans and are enforced through the binding jurisdiction of the European Court of Justice.

18 Communication from the Commission to the EP, the Council, the ECOSOC and Committee of Regions, EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, COM(2015) 611 final.

19 Commission Communication, 6.2.2018, p. 3.

20 A credible enlargement perspective for and enhanced engagement with the Western Balkans, Communication from the Commission to the EP, the Council, the ECOSOC and Committee of regions, Strasbourg, 6.2.2018, Com (2018)65 final.

21 Energy Community Treaty, OJ 2006 L 198/16-37; European Common Aviation Area, OJ 2006 L 285/3-46, Transport Community Treaty, OJ 2017 L 278/3-53.

Turkey

Turkey, with which accession talks started in 2005,²² a candidate status was awarded in 1999 and the oldest association agreement is in place since 1963 – finds itself at the end of the queue. The unresolved Cyprus issue blocks any negotiation progress since December 2006. Despite a short revival during the EU migration crisis and initiated by the EU-Turkey deal in March 2016,²³ the negotiations have reached again a standstill since the failed coup d'état in July 2016 and the decline into an autocratic regime. The EU Commission Progress report 2018 indicated in a critical tone a serious backsliding in Turkey's judicial system and undermining the protection of human rights and fundamental freedoms through emergency decrees.²⁴ Moreover, Member States resistance against Turkey's accession perspective has become more vocal.²⁵

The recent political events in Turkey have allowed Member States and Union to be more frank about their stance on Turkey's accession perspective. The words of Manfred Weber, Chairman of the EPP Group in the European Parliament and conservative Spitzenkandidat in the Commission President candidacy in the May 2019 EP elections, summarize it: 'The EU has a fundamental interest in having a constructive relationship with Turkey. However, the EU-Turkey relationship has become strained over recent years. This is why EU-Turkey relations need a new start, based on honesty about the long-term goal: EU membership is not an option for Turkey. Instead, the EU and Turkey should focus on concrete fields of cooperation.'²⁶

22 The negotiating mandate also indicated the possible inclusion of long transitional periods, derogations, specific arrangements and permanent safeguard clauses in areas of the free movement of persons, structural policies or agriculture in any future accession treaty, Council of the European Union Opening Statement, negotiating framework, 12 October 2005.

23 See further A. Ott, EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in a Multi-layered Relationship?, CLEER Paper 2017/4, pp.19, www.asser.nl/media/4085/cleer17-4_web.pdf, last accessed 1 January 2019.

24 Commission Progress Report on Turkey 2018.

25 Ott, *supra* n. 23, p. 9.

26 M. Weber, EU-Turkey relations need an honest new start, *European View* 2018, Vol. 17(1), pp. 52-57.

Concrete fields of cooperation are visible in two main areas: the association relationship based on the 1995 customs union and cooperation in key policy fields such as migration, aviation and energy cooperation.²⁷

This, first, serves the EU's short-term and mid-term interests to cooperate with Turkey in border management, energy security and fight against terrorism and, second, streamlines the approach to Turkey with the other accession candidates. Negotiations with Turkey were opened before the focus rested on the rule of law issues and fight against corruption with concrete criteria for the opening and closing of individual negotiation chapters. Instead, the Turkish interest to end visa requirements for Turkish citizens travelling to the Schengen area, serves as an incentive to motivate Turkey to implement concrete political reforms and become a reliable partner. A 'roadmap' towards a visa-free regime with Turkey was launched with benchmarks and progress reports.²⁸

It included benchmarks similar to the enlargement negotiations with the Western Balkans and was divided into five blocks: document security, migration management, public order and security, fundamental rights, and readmission of irregular migrants. Originally, the roadmap did not set a specific deadline for the conclusion of the dialogue; however, in the 2015 refugee crisis, the EU came under pressure to offer Turkey a short-term incentive for cooperation. So far 7 of the 72 benchmarks are still open and two are being addressed, namely issuing biometric travel documents and concluding an operational cooperation agreement on the exchange of personal data between Turkey and Europol.²⁹

27 See also: European Union-Turkey High Level Political Dialogue (22 November 2018).

28 Report from the Commission to the EP and Council on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap, COM (2014) 646 final, Report from the Commission to the EP and the Council, Brussels, 4.3.2016, COM (2016) 140 final; Report from the Commission to the EP and the Council, Brussels, 4.5.2016, COM (2016) 278 final.

29 Joint Statement following the High Level Political Dialogue between the EU and Turkey, https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54285/joint-statement-following-high-level-political-dialogue-between-eu-and-turkey_en, last accessed 2 January 2019.

Another important incentive for Turkey is trade; Turkey is the European Union's fourth-largest exports destination and its fifth-largest origin of imports, while the EU is Turkey's main trade partner. An update of the customs union and association agreement is needed to bring it in line with other modernised trade deals the EU has concluded with other main trading partners.

However, the December 2016 Commission recommendation to open negotiations with the aim to extend and modernise the EU-Turkey Customs Union is stuck in the Council. Also, the Commission proposal to exempt Turkish nationals from visa requirements in May 2016 is currently blocked with the political situation since July 2016. However, the EP already indicated that it would provide no consent to changes of legislation if not all requirements under the roadmap are fulfilled (May 2016). In its July 2018 resolution, the EP made also further progress conditional that relations with Cyprus are normalized.³⁰

Turkey-EU relations are multilayered, interconnected and highly complex, demonstrating the involvement of many Member States but also different EU institutions. Relations are too important to fail for both sides but also too complex to succeed beyond the small steps in compartmentalized fields of cooperation.

Conclusion

Small steps in place of big leaps characterize the EU's current enlargement policy. The EU has not entirely recovered from its enlargement fatigue, but all actors are determined to provide a perspective for enlargement for the Western Balkans states in their own strategic interest. The new notion of

30 European Parliament resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey (2016/2308(INI)); European Parliament resolution of 4 July 2018 on the Commission recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations for an agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the exchange of personal data between the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and the Turkish competent authorities for fighting serious crime and terrorism (COM(2017)0799 – 2018/2061(INI)).

credibility once more changes the Union absorption capacity into the Union remaining 'credible, firm and fair'.³¹

This means that the EU remains true to its own values and requires a credible effort by candidate countries. On the broader scale, the efforts on both sides on rule of law issues are reinforced. With the painful experiences of new Member States breaching the rule of law and democracy principles inside the EU and no tailor-made remedy to punish and enforce EU values, the Union has to provide effective mechanisms to enforce the Copenhagen criteria beyond accession.

On a smaller scale, small steps lead to concrete support measures contributing to an incentive for the Western Balkans and Turkey to reform their countries.³² While the Commission speaks about a Member States perspective for the Western Balkans by 2025, this is more a policy statement than a realistic assessment reflected in assessment reports and Member States capitals.

The balancing act between ambition and realism, however, is necessary to keep the enlargement policy credible.

³¹ Commission Communication A credible enlargement perspective, 2018.

³² See the critical report on the pre-accession assistance to Turkey by the European Court of Auditors. This highlights that IPA funding on rule of law project have been unsatisfactory due to the lack of political will by the Turkish authorities. In addition, the Commission has made insufficient use of the IPA conditionality if principles of democracy and rule of law are not complied with. See European Court of Auditors, EU pre-accession assistance to Turkey, Special Report No.07/2018, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=45148. This echoes the concerns of the EP and resulted in October 2018 in cutting support for Turkey of pre-accession funding for Turkey.

Nederlandse en Franse logica

Fractievorming in het Europees Parlement

*Simon Otjes**

Fractievorming in het Europees Parlement

Net als de Tweede Kamer bestaat het Europees Parlement uit fracties: in het parlementaire werk telt niet zo zeer iemands nationaliteit maar diens fractie. Een Maltese Christendemocraat legt een groter gewicht in de schaal dan een Duitse Groene Europarlementariër omdat de Christendemocratische fractie groter is dan de Groene. Bij de komende Europees-Parlementverkiezingen staat er veel op het spel: de pro-Europese sociaalliberale Franse president Emmanuel Macron heeft zichzelf het doel gesteld om een politieke herschikking in het Europees Parlement te forceren door pro-Europese partijen van links én rechts rond zich te verenigen.¹ Macron wil een bipolair conflict creëren tussen de pro-Europese en Eurosceptische krachten, zoals premier Viktor Orban in Hongarije.

Traditioneel zijn de grootste fracties de socialisten en de Christendemocraten. Zij hebben veel verschillende namen gehad. In dit stuk gebruiken wij de meest recente namen: de Christendemocratische Europese Volkspartij (EPP) is een centrumrechtse fractie waar onder andere het CDA in zit. Daarnaast is er de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten

* Simon Otjes is universitair docent politicologie bij de Universiteit Leiden en onderzoeker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen bij de Rijksuniversiteit Groningen. Hij zat in de programmacommissie van GroenLinks voor het Europees Parlement.

1 Maushagen, P. & A. McDonald (2018), 'Macron effect stirs EU parliament ahead of elections', Reuters, www.reuters.com/article/us-eu-parliament-macron/macron-effect-stirs-eu-parliament-ahead-of-elections-idUSKBN1HN25I. Barbière, C. (2018), 'Macron's Plans for a party in the European Parliament', *Euractiv*, www.euractiv.com/section/elections/news/macrons-plans-for-a-party-in-the-european-parliament/.

(S&D), waar de Partij van de Arbeid lid van is. Al decennia staan zij aan het stuur in het Europees Parlement. Ze opereren in het Europees Parlement vaak als een ‘*Grosse Koalition*’ (grote coalitie) naar Duits voorbeeld. Ze vormen één blok bij belangrijke stemmingen en benoemingen. Zij verdeelden belangrijke voorzitterschappen en rapporteurschappen onderling. Bovendien hebben zij de controle over het proces wie president van de Europese Commissie wordt, naar zich toegetrokken. In 2014 schoven Europartijen de *Spitzenkandidaten* naar voren als kandidaat-presidenten van de Europese Commissie. Jean-Claude Juncker, de Christendemocratische *Spitzenkandidat*, kreeg een meerderheid van het Europees Parlement achter zich. Door als een blok Juncker te steunen, konden EPP en S&D de regeringsleiders in de Europese Raad dwingen om hun kandidaat te accepteren.

De Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE) staat ideologisch tussen de EPP en S&D in. Hier zijn de VVD en D66 lid van. Links van S&D zijn er twee fracties: de fractie van communisten en Eurosceptische linkse partijen, Verenigd Europees Links-Noords Groen Links (GUE), heeft SP en de PvdD onder haar leden. Daarnaast is er de groep van Groenen-EFA. Hier is GroenLinks lid van. Verder zijn er drie rechtse Eurosceptische fracties: ten eerste de Europese Conservatieven en Hervormers (ECR) rondom de Britse Conservatieven.² Hier zitten met name conservatieve partijen in waarvan regeringservaring hun Eurosceptis heeft getemperd, zoals de ChristenUnie. Het Europa van Naties en Vrijheid (ENF) is juist een fractie van radicaal-rechtse populistische partijen waarvan velen gepleit hebben voor uittreden van het land waar ze actief zijn, uit de Europese Unie, zoals de PVV. Europa van Vrijheid en Directe Democratie (EFDD), waar onder andere de Italiaanse *Movimento Cinque Stelle* (Vijfsterrenbeweging, M5S) in zit, is een meer heterogene fractie die tussen de ECR en de ENF in staat. Tabel 1 geeft basisinformatie over de huidige fracties weer.

2 Bale, T., Hanley, S. & Szczerbiak, A. (2010), ‘May Contain Nuts?’ The Reality behind the Rhetoric Surrounding the British Conservatives’ New Group in the European Parliament, *The Political Quarterly*, 81(1), p. 85-98.

Vlak voor de Europese verkiezingen van 2019 is het zinvol een balans op te maken. Hoe hebben fracties in het Europees Parlement zich gevormd, hoe hebben ze zich ontwikkeld en hoe ziet hun toekomst eruit? De kern van dit verhaal zal zijn dat fractievorming in het Europees Parlement eigenlijk altijd een ‘Nederlandse’ logica heeft gehad en geen ‘Franse’ logica. Meerdere keren hebben de Franse delegaties hun onvrede geuit bij de bestaande Europese fracties. De ambitie van Macron om dit systeem te doorbreken is slechts een zoveelste oprisping van deze onvrede. Opvallend hierbij is dat de Fransen meerdere malen hebben geprobeerd om tegen de ‘Nederlandse’ logica van het Europees Parlement in te gaan en zij hier iedere keer op zijn teruggekomen.

Tabel 1 Overzichtstabel Europees Parlementsfractionen

Parlementaire Fractie		Leden 9/12/2018	Europartij		Neder- landse partijen	Ideologie	Positie	Spitzen- kandidat
EPP	European People's Party	219	29%	EPP	European People's Party	Europese Volkspartij	Pro-Europees Rechts	Manfred Weber
S&D	Progressive Alliance of Socialists and Democrats	187	25%	PES	Party of European Socialists	Partij van Europese Socialisten	Pro-Europees Links	Frans Timmermans
ECR	European Conservatives and Reformists	73	10%	ACRE	Alliance of Conservatives and Reformists in Europe	Alliantie van Conservatieven en Hervormers in Europa	Euroscap- tisch Rechts	Jan Zahradil

Parlementaire Fractie		Leden 9/12/2018	Europartij		Neder- landse partijen	Ideologie	Positie	Spitzen- kandidat
ALDE	Alliance for Liberals and Democrats for Europe	68	9%	ALDE	Alliance for Liberals and Democrats for Europe	Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa	Pro-Europees Midden	-
				EDPc	European Democratic Party	Europese Democratische Partij		

Parlementaire Fractie		Leden 9/12/2018	Europartij		Neder- landse partijen		Ideologie	Positie	Spitzen- kandidat	
GUE/ NGL	Gauche Unitaire Européenne- Nordic Green Left	52	7%	PEL	Party of the European Left	Partij van Europees Links Nu het Volk	SP en PvdD	Socialisme en communisme	Euroscop- tisch Links	Violeta Tomić en Nico Cuijck
Greens	Greens- European Free Alliance	52	7%	EGP	European Green Party	Europese Groene Partij	GL	Groene politiek	Pro-Europees Links	Ska Keller en Bas Eickhout
EFDD	Europe of Freedom and Direct De- mocracy	42	6%	-	-	-	-	Divers	Euro- sceptisch	-
ENF	Europe of Nations and Freedom	34	5%	-	-	-	PVV	Radi- caal-rechts populisme	Euro- sceptisch Rechts	-
NIE	Non Inscrit	24	3%	-	-	-	DENK, FvD, 50Plus	Divers	-	-

- a Een Europartij is een vereniging van nationale partijen die vaak gelieerd is aan een fractie in het Europees Parlement. De Europartij is te vergelijken met de partij als vereniging en de Parlementaire Fractie met de fractie.
- b De CU en de SGP zijn geen lid van AGRE. De CU en SGP hebben een eigen christelijke Europartij.
- c De EDP bestaat uit voormalige Christendemocratische partijen.
- d De Europese Groene Partij heeft een bondgenootschap met pro-Europese regionalistische of separatistische partijen,

zoals de *Scottish National Party* (Schotse Nationale Partij, SNP). Deze hebben zich in de EFA verenigd.

e Dit zijn MEP's die zich niet bij een fractie hebben aangesloten.

f Geen van deze partijen is momenteel lid van het Europees Parlement en dus is geen van deze partijen nu al formeel Non-inscrit.

Franse en Nederlandse logica

De politieke dynamiek in het Europees Parlement lijkt meer op die van Nederland dan van Frankrijk. De nationale politiek in ieder land heeft een eigen logica, een manier waarop politieke machtsvorming in de regel verloopt. Die schematische benadering wordt overigens niet altijd gevolgd. Deze logica hangt sterk samen met het partijen- en kiesstelsel. Als we schematisch kijken, was de Franse politiek in de afgelopen zestig jaar, de periode van de Vijfde Republiek, bipolair georganiseerd: afwisselend waren centrumrechts en centrumlinks aan de macht. De centrumrechtse alliantie was georganiseerd rondom de Gaullisten, de aanhangers van het politieke gedachtegoed van de Franse president Charles de Gaulle.³ De centrumlinkse alliantie was georganiseerd rondom de *Parti Socialiste* (Socialistische Partij, PS). Er waren wel andere partijen, maar vanwege het Franse kiesstelsel werden die altijd gedwongen om de kant van of de socialisten of de Gaullisten te kiezen.⁴ De logica van dit systeem is dus bipolair: er zijn twee blokken die tegenover elkaar staan.

Nederland heeft sinds 1918 een multipolaire logica gehad. Er was een meerpartijensysteem: de belangrijkste partijen waren jarenlang de liberale VVD, de sociaaldemocratische PvdA en de Christendemocratische CDA. Er waren meerdere coalities mogelijk: een centrumrechtse coalitie van

3 De Gaullistische partij heeft vele namen en incarnaties gehad. In dit stuk wordt zij daarvoor consistent als de Gaullisten aangeduid.

4 Frankrijk heeft een tweerondenstelsel. In de eerste ronde mag iedereen zich in een district kandidaat stellen. De twee kandidaten die de meeste stemmen hebben gehaald gaan door naar de tweede ronde. De nieuwe vertegenwoordiger wordt door de kiezers uit die twee gekozen. De keuze was traditioneel in de meeste districten tussen een Gaullist en een socialist. De andere partijen moedigen hun kiezers aan om op een van deze kandidaten te stemmen: communisten steunen dan de socialist; conservatieven de Gaullist. De jure is het systeem iets ingewikkelder omdat iedere kandidaat die meer dan 12,5 procent van alle kiesgerechtigden (of ze nu opgekomen zijn of niet) heeft gehaald door mag gaan. Het komt niet vaak voor dat meerdere kandidaten zoveel stemmen hebben gehaald. Als minder dan twee kandidaten zoveel stemmen hebben gehaald, gaan de twee kandidaten met het hoogste stemmental door.

liberalen en Christendemocraten, een centrumlinkse coalitie van Christendemocraten en sociaaldemocraten en een paarse coalitie van liberalen en sociaaldemocraten. Partijen worden niet gedwongen om zich voor de verkiezingen in blokken te organiseren. Toen het Europees Parlement voor het eerst bijeenkwam in 1952, bestond dit uit vertegenwoordigers van nationale parlementen. Het heette tot 1962 de Gemeenschappelijke Vergadering. Alle lidstaten hadden op dat moment een ‘Nederlands’ partijenstelsel met een centrale rol voor liberalen, Christendemocraten en sociaaldemocraten.⁵ Zelfs de Fransen hadden zo’n stelsel: in de Vierde Republiek (1946-1958) hadden zij een proportioneel kiesstelsel en waren de belangrijkste partijen de socialisten, de katholieke *Mouvement Republicain Populaire* (Republikeinse Volksbeweging, MRP) en de liberalen rondom de *Parti Radical* (Radicale Partij, PR). Het was dit stelsel dat door De Gaulle in 1958 opgeblazen werd ten faveure van een bipolair stelsel. Zonder dat de regels het vereisten dat leden van het Europees Parlement zich aansloten in fracties, kozen zij ervoor om zich te organiseren in politieke fracties en niet bijvoorbeeld langs nationale lijnen.⁶ Het stelsel van fracties in het Europees Parlement kreeg een ‘Nederlandse’ logica. Er werden drie fracties gevormd: de voorlopers van S&D, de EPP en ALDE.

Franse vs. Nederlandse logica: 1959-1965

In 1958 liet De Gaulle het Franse partijsysteem ‘ontploffen’. Het multipolaire stelsel werd ingeruild voor een bipolair stelsel waarbij rechts tegenover links stond. Sindsdien werden de relaties tussen de Franse vertegenwoordigers en het Europees Parlement moeizamer. Het Gaullisme is een specifieke Franse vorm van rechts die niet een-op-een samenvalt met liberalisme of Christendemocratie.⁷ De drie fracties in het Europees Parlement waren alle pro-Europees. Deze verschilden van mening over economische onderwerpen: de socia-

-
- 5 In Frankrijk en Italië waren er op dat moment wel grote communistische partijen. Het indirecte kiesstelsel zorgde ervoor dat deze partijen praktisch geen vertegenwoordiging in de Gemeenschappelijke Vergadering hadden.
 - 6 Van Oudenhoven, G. (1965). *The Political Parties in the European Parliament. The First Ten Years (September 1952-September 1962)*. Leiden: A.W. Sijthoff, p. 14.
 - 7 De Boisseu (2009). Een reflectie van de verschillende kleuren rechts in Frankrijk cf. Rémond, R. (1982), *Les Droites en France*. Paris: Aubier Montaigne.

listen stonden op links, de liberalen in het midden en de Christendemocraten op rechts. In Frankrijk speelde de politieke competitie zich echter deels ook langs de as pro-/anti-Europese integratie af. De Gaullisten waren geen voorstander van supranationale Europese samenwerking maar gaven een voorkeur aan een *Europe des Patries* (Europa van vaderlanden). Toen ze verkozen waren in het Europees Parlement, sloten de Gaullisten zich aan bij de liberalen. Dat was op dat moment in politiek opzicht de meest diverse fractie, die onderdak bood aan seculiere, burgerlijke partijen van verschillende kleuren.⁸ De Gaullisten werden steeds eurosceptischer. Het streven naar één Europese binnenmarkt sloot slecht aan bij het Gaullistische economisch model, met daarin een grote rol voor de overheid en samenwerking tussen arbeid en kapitaal.⁹ De liberalen omarmden het Europese project juist: het Europese ideaal van een vrije markt sloot goed aan bij het liberale programma.

Al in 1959 verkoos een meerderheid van de Gaullisten zich niet bij een fractie aan te sluiten, een minderheid sloot zich aan bij de liberalen.¹⁰ Hun toenemende eurosceptis was lastig te verenigen met de koers van de liberalen.¹¹ In 1962 stappen de laatste Gaullisten uit de liberale fractie.¹² In 1965 vormden de Gaullisten een eigen fractie, *Union Démocrate Européenne* (Europese Democratische Unie, UDE), die slechts bestond uit Franse Gaullisten.¹³ De Gaullistische weerzin om deel te nemen aan bestaande Europese fracties loopt parallel met een conflictueuze houding van de Gaullisten in de Raad van Ministers. In 1961 spreekt De Gaulle zijn veto uit over het Britse lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen.¹⁴ In 1963 schortte de Gaullistische regering alle samenwerking in de Raad van Ministers op: de Fransen eisten het recht op om een veto uit te kunnen spreken als het nationaal belang in het geding kwam. Meer dan 30 jaar waren de Franse Gaullisten lid van een

8 Van Oudenhoven, 1965, p. 27-28.

9 De Boissieu (2004).

10 Manigand, C. (2012), 'L'Europe des gaullistes. Essai sur la place des gaullistes au sein des assemblées européennes (1948-1979)', *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*.

11 Seiler, D.L. en M. Duquette (1980), 'Les Partis Politiques et les élections européennes un an après: bilan et perspectives', *Études Internationales* 11(4).

12 Coosemans, T. (2000), 'Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne', *Courrier hebdomadaire du CRISP*.

13 Coosemans, T. (2000).

14 Manigand (2012).

aparte Eurosceptische fractie. Maar weinig Europarlementariërs sloten zich bij hen aan.¹⁵ Deze fractie bleef onder verschillende namen bestaan tot 1999, met steeds de Franse Gaullisten aan het roer en verschillende Eurosceptische partijen aan hun zijde. Met deze strategie stelden de Gaullisten zichzelf in het Europees Parlement aan de zijlijn.

Franse vs. Nederlandse Logica: 1991

Sinds 1979 zijn de Europees Parlementsverkiezingen direct. Sinds 1984 deden de Franse centrumrechtse partijen samen met een gemeenschappelijke lijst mee. Deze werd bij elke Europese-Parlementverkiezingen de grootste partij in Frankrijk. Maar de Franse macht verpulverde iedere keer na de verkiezingen: de Gaullisten vormden altijd weer hun eigen fractie. De *Union pour la Démocratie Française* (Unie voor de Franse Democratie, UDF), een electorale alliantie die voortgekomen was uit de Christendemocratische MRP en liberale PR, stond haar Europees Parlementariërs toe om een eigen fractie te kiezen. Deze verdeelden zich tussen de EPP en ALDE.¹⁶

Dit tot grote ergernis van Valéry Giscard d'Estaing. Giscard was tussen 1974 en 1981 president van Frankrijk geweest. Hij was lid van de UDF, en de leidsman van niet-Gaullistisch rechts.¹⁷ In 1989 was hij lid geworden van het Europees Parlement en werd meteen fractievoorzitter van de Liberale fractie. Giscard was hoogst ontevreden met het politieke systeem in het Europees Parlement.¹⁸ Hij wilde niet dat de Franse centrumrechtse Europarlementariërs zich verdeelden over verschillende fracties. Het leek hem beter als alle centrumrechtse krachten zich bundelen in één fractie met daarin li-

15 De Britse conservatieven weigerden in 1973 een aanbod. Wel sloten de Ierse centrumrechtse, eurosceptische partij *Fianna Fáil* (Ierse Republikeinse Partij, FF) zich aan bij deze fractie-Coosemans (2000). Later volgden onder meer de vertegenwoordigers van de *Scottish National Party* (Schothse Nationale Partij SNP), *Forza Italia* (Hup Italië, FI) en bondgenoten van de Gaullisten (Corbett, R., Jacobs, F. & Shackleton, M. (2007). *The European Parliament* (7th ed.). London: John Harper Publishing, p. 71-72). De mate waarin de Gaullisten een ideologisch coherente groep om zich heen konden verzamelen is onderwerp van discussie (Coosemans 2000; Seiler en Duquette 1980).

16 De Boissieu, L. (2009), 'L'intégration des partis politique français dans les système partisan européen', *Revue Internationale de politique comparée*.

17 Een Orléanist volgens de schema's van René Rémond (1982).

18 Bréhier, T. (20/4/1991), 'Les Français isolés au Parlement Européen', *Le Monde*.

beralen, Gaullisten en Christendemocraten. Vanuit zijn ‘Franse’ perspectief was dit logisch: blokvorming zou Giscard mogelijk voorzitter van het Europees Parlement kunnen maken.¹⁹ Sinds 1990 werkte hij hier actief aan.²⁰ Dit liep alleen aan tegen de Nederlandse logica van het Europees Parlement. In veel lidstaten waren de liberalen en Christendemocraten juist aparte partijen die met elkaar concurreerden. Zeker in Nederland: de VVD, de rechtsbuiten van de liberale familie, verzette zich hevig tegen de plannen van Giscard. Toen puntje bij paaltje kwam, verliet in 1991 alleen Giscard samen met drie Franse Europarlementariërs de liberale fractie om lid te worden van de EPP.²¹ Wederom won de Nederlandse logica het van de Franse logica.

Waar de Europese liberalen immuun waren gebleken voor de Franse logica, sloeg dit bij Christendemocraten wel aan. Niet langer zou zij alleen Christendemocraten vertegenwoordigen maar zij zou alle centrumrechtse krachten in Europese verenigen om zo de grootste groep in het Europees Parlement te worden, of ze nu conservatief, Gaullistisch of Christendemocratisch waren. In 1992 traden de Britse Conservatieven toe tot de EPP-fractie.²² In 1999 volgden de Gaullisten, die geleidelijk pro-Europeser en economisch liberaler waren geworden,²³ samen met *Forza Italia*. De ambitie van Giscard om alle Franse centrumrechtse Europarlementariërs te verenigen werd hiermee kortstondig bewaarheid. De EPP verbreedde zich sinds 1989 sterk. Door bijna alle centrumrechtse krachten te bundelen kon de EPP de grootste fractie worden in het Europees Parlement, de droom van Giscard.²⁴ In 2004 verliet de UDF ALDE. Onder een nieuwe leider, met een nieuwe sociaalliberale koers en met een nieuwe naam, *Mouvement Démocrate* (Democratische Beweging, MoDem) voelde zij zich niet meer thuis bij de EPP, die wel een heel sterk conservatief karakter had gekregen nu ze alle centrumrecht-

19 Wijsenbeek, F. (2008), ‘Why ELDR failed’.

20 Van der Linde, M. (2010), ‘Liberale Samenwerking in Europa. VVD, D66 en de ELDR 1976-2004’, Master Scriptie Rijksuniversiteit Groningen, p. 67-68; De Boissieu (2009).

21 Van der Linde 2010, p. 68.

22 De Britse tweepartijenlogica verhield zich net als de Franse tweeblokkenlogica lastig tot de multipolariteit in het Europees Parlement. Tussen 1973 en 1992 vormden de Britse Conservatieven (samen met de Deense Conservatieven) een eigen fractie, de European Conservative Group, later European Democrats.

23 De Boissieu (2004).

24 Corbett et al., 2007, p. 73-74.

se partijen onder haar leden had. Zij sloot zich met een aantal andere meer centristische Christendemocraten aan bij ALDE.²⁵

Al bijna zestig jaar blijkt hoe weerbarstig het Franse partijsysteem zich verhoudt tot het systeem van Europees-Parlementsfracties die een Nederlandse multipolaire logica weerspiegelen. Alle fracties zijn pro-Europees maar de Franse Gaullisten voelden zich hier als voorstander van een *Europe des Patries* niet op hun plek. Hierdoor isoleerden zij zich jarenlang. De fracties onderscheiden zich in hun economische politiek: de S&D op links, ALDE in het midden, EPP op rechts. Dit verhoudt zich lastig tot het bipolair Franse stelsel waar juist alle Franse centrumrechtse krachten verenigd zijn in één fractie. Heel even wisten alle Franse centrumrechtse krachten zich op Europees niveau te verenigen in een fractie. Maar vervolgens vlogen zij weer uit en deelden zij zich op tussen het liberale centrum en Christendemocratisch rechts. Want zo is de logica van het Europees Parlement.

Franse vs. Nederlandse logica: 2019

In 2019 lijkt het weer een strijd te worden tussen de Franse en Nederlandse logica. De Franse president Macron heeft net als De Gaulle en Giscard zijn pijlen gericht op het Europese establishment. Nu omdat deze fracties hem te zeer herinneren aan de bestaande Franse partijen.

Macron heeft het Franse partijenstelsel, met een grote socialistische en Gaullistische partij, opgeblazen. Macron, die voor de *Parti Socialiste* minister van Economische Zaken was geweest, werd in 2017 gekozen als president met een nieuwe eigen partij, *La République en Marche* (De Republiek in Beweging) met een programma dat on-Frans was maar een strategie die bijzonder Frans is. Zijn programma heeft twee grote prioriteiten: verregaande Europese samenwerking en sociaalliberale economische hervormingen. Dit staat in contrast met eerdere Franse presidenten die juist op de rem traptten waar het ging om Europese samenwerking en economische hervormingen. *En Marche* won bij de Franse presidents- en parlementsverkiezingen een ruime meerderheid. Macron's strategie om te winnen was klassiek Frans: hij creëerde wederom een bipolair conflict. In plaats van de

25 Dit is de EDP in Tabel 1. Corbett et al., 2007, p. 84; De Boissieu (2004).

traditionele competitie tussen de linkse PS en de rechtse Gaullisten, koos Macron het conflict aan te gaan met de *Front National* (Nationale Front, FN), de Eurosceptische, radicaal-rechts populistische partij van Frankrijk. Zo bood hij Franse kiezers de keuze: of uit de Europese Unie met Marine Le Pen ('*Madame Frexit*') of verder in Europa met Macron. Hiermee wist hij de pro-Europese kiezers van links en rechts te verenigen. Met de gevestigde partijen had Macron niet veel op, met één uitzondering: hij werd gesteund door de MoDem.

Door het conflict te zoeken op de as pro-/anti-Europa heeft Macron het Franse partijstelsel doen exploderen. Het is zijn ambitie om dit trucje bij de Europees-Parlementverkiezingen van 2019 te herhalen. De twee grote bestaande Europese fracties, de S&D en EPP, herinneren hem aan het oude Franse partijsysteem. Dit zijn immers de Europese tegenhangers van de PS en de Gaullisten. Nu staan deze partijen er slecht voor. Het is zelfs de vraag of de PS wel boven de kiesdrempel uit zal komen.

Maar ook elders in Europa staan de Christendemocraten en de sociaal-democraten onder druk. Sinds de oprichting van het Europees Parlement hebben deze twee fracties samen altijd een meerderheid van de zetels gehad. Peilingen duiden er nu op dat EPP en S&D voor het eerst hun meerderheid zouden kunnen verliezen. Deze partijen worden als regeringspartijen vaak afgestraft voor hun beleid. Bovendien zien ze hun traditionele achterban in kerken en vakbonden verdwijnen.

Op het ALDE-congres in november kondigde En Marche een alliantie met ALDE aan.²⁶ Voor dit bondgenootschap cirkelden En Marche en ALDE bijna een jaar lang om elkaar heen.²⁷ De Duitse FDP vreesde dat En Marche

26 Khan, M. (9 november 2018), 'Macron's En Marche calls for pro-European alliance', *Financial Times*; De La Baume, M. (11 oktober 2018), 'Macron ally charms Europe's liberals', *Politico*.

27 Zo kondigde Verhofstadt de alliantie al in september aan, maar samenwerking werd toen door *En Marche* nog ontkend. Marchand, L. (10 september 2018), 'Entretien Exclusif. Le Libéral Verhofstadt s'allie avec Macron aux européennes', www.ouest-france.fr/politique/elections/elections-europeennes/entretien-exclusif-le-liberal-verhofstadt-s-allie-avec-macron-aux-europeennes-5959435; Euractiv (10 september 2018), 'Macron aide: We're not discussing alliance with Verhofstadt', www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/macrons-aide-were-not-discussing-alliance-with-verhofstadt/.

een aparte fractie zou vormen en zo ALDE zou verdelen.²⁸ De VVD zette zich achter de schermen in door te ijveren voor samenwerking met *En Marche*, ook al is ze minder sociaalliberaal en minder pro-Europees dan de Franse president.²⁹ Macron heeft niet de ambitie om zich bij ALDE aan te sluiten. Hij wil één fractie vormen die groter is dan de som van ALDE en zijn partij. Hij wil een Franse logica, die het Europees Parlement op zal delen in een pro- en anti-Europees kamp. Dat zou in plaats moeten komen van het bestaande multipolaire politieke landschap. *En Marche* onderhoudt daarom ook contacten met partijen die nu nog niet bij de liberalen zijn aangesloten. Een recente open brief in de *Guardian* laat zien wie de nieuwe bondgenoten van *En Marche* zijn:³⁰ onder de brief staat Christophe Castaner, de huidige minister van Binnenlandse Zaken voor *En Marche*, leden van ALDE-partijen maar ook Dacian Cioloș, oud-premier van Roemenië die nu een nieuwe anti-corruptiepartij aanvoert, Matteo Renzi, de voormalige leider van de Italiaanse *Partito Democratico* (Democratische Partij, PD) en Joseph Muscat, premier van Malta voor de *Labour Party* (Partij van de Arbeid, LP). Die laatste twee partijen zijn nu nog lid van S&D. Mogelijk kan *En Marche* hen losweken van hun bondgenoten. Ook lonkt *En Marche* naar het Poolse Burgerplatform (*Platforma Obywatelska*) dat nu nog lid is van de EPP.³¹

De Tegenspellers

Macron's polarisatiestrategie vereist een tegenspeler: zoals Macron president kon worden omdat Marine Le Pen dreigde president te worden, wil Macron de kiezers nu weer de keuze bieden tussen hem en de Eurosceptici. Op dit moment bezetten Eurosceptische Europarlementariërs zo'n 20 procent van het Europees Parlement. Ze zijn verdeeld over drie fracties. Van meest naar

28 Kuhle, K. & M.G. Link (29 april 2018), 'Europas Liberale und Macron brauchen einander', *Die Zeit*.

29 Alonso, S. & T. Sadée (4 september 2018), 'Rutte neemt leiding in Europees machtsspel om steun Macron binnen te hengelen', www.nrc.nl/nieuws/2018/09/04/rutte-neemt-leiding-in-europees-machtsspel-om-steun-macron-binnen-te-hengelen-a1615247.

30 Castaner, C. O. Chastel, D. Cioloș, J. Muscat, A. Pechtold, M. Renzi, A. Rivera & G. Verhofstadt (2018), 'Let's reinvent Europe to reclaim its promise and heal its divisions', *The Guardian* 27 september 2018.

31 De la Baume, M. (5 september 2018), 'Macron's party rejects Spitzenkandidat process', *Politico*, www.politico.eu/article/macrons-party-rejects-spitzenkandidat-process/.

minst pro-Europees zijn dat: de conservatieve ECR, de diverse EFDD en de radicaal-rechts populistische ENF.

In de peilingen voor het Europees Parlement, in Tabel 2, komen de rechts-eurosceptische fracties net boven de 20 procent uit. Nu hebben ze ook 20 procent. De reden dat deze fracties nauwelijks winnen, is de Brexit. De Britse Conservatieven zijn de grootste partij binnen de ECR en UKIP binnen de EFDD. Als het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verlaat, verliezen ECR en EFDD een groot deel van hun zetels. Maar ook voor de ENF is de Brexit een existentiële bedreiging. Een fractie moet bestaan uit ten minste 25 Europarlementariërs uit zeven landen. Het aantal Europarlementariërs is voor de ENF en de EFDD geen probleem. Maar zonder de Britse Europarlementariërs valt zowel de ENF als de EFDD onder het landencriterium.

Tabel 2 Zetelverdeling van het Europees Parlement

Fractie	Leden 9 december 2018		VK	Huidige schatting Europe Elects³²		Huidige Schatting Poll of Polls³³	
EPP	219	29%	2	173-179	25-25%	178	25%
S&D	187	25%	20	127-135	18-19%	135	19%
ECR	73	10%	19	91-97	13-14%	95	13%
ALDE & En Marche	68	9%	1	49-54	7-8%	60	9%
GUE/NGL	52	7%	1	53-58	8-8%	60	9%
Greens/EFA	52	7%	6	56-62	8-9%	51	7%
EFDD	42	6%	18	42-46	6-7%	43	6%
ENF	34	5%	1	37-44	5-6%	37	5%
NI	24	3%	5	27-32	4-5%	46	7%
Totaal	751	100%	73	705	100%	705	100%

De ENF en de EFDD zullen dus actief op zoek moeten naar nieuwe leden. Er bestaat een gereede kans dat Fidesz, de partij van de Hongaarse premier Viktor Orbán, de EPP zal verlaten. Binnen de pro-Europese centrumrechtse EPP

32 Europe Elects (9 december 2018), 'European Election Forecast', <https://europeelects.eu/ep2019/>.

33 Poll of Polls (9 december 2018), 'European Parliament Elections 2019', <https://pollofpolls.eu/EU>.

is deze eurosceptische anti-immigratiepartij een *outlier*. Zij staat veel dichterbij de partijen in de ECR of ENF dan hun huidige fractie. Exemplarisch is de stemming in het Europees Parlement over de strafprocedure tegen de Hongaarse *Fidesz*-regering vanwege het afbreken van de rechtsstaat. De fracties links van de EPP stemde bijna unaniem vóór. De EPP stemde in meerderheid voor. De ECR en de ENF stemden tegen. De EFDD was verdeeld: de M5S was vóór de strafprocedure en UKIP tegen. Als *Fidesz* zich bij de ENF voegt, heeft deze fractie vertegenwoordigers uit zeven landen onder haar leden.³⁴ Het was daarom niet opmerkelijk dat Orban samen met Matteo Salvini, de Italiaanse vicepremier van de bij de ENF aangesloten *Lega Nord* (Noordelijke Liga, LN) deze zomer een gezamenlijk anti-immigratiepact presenteerde.³⁵ *Fidesz* zou zich ook bij de ECR kunnen aansluiten; de Poolse *Prawo i Sprawiedliwość* (Recht en Rechtvaardigheid, PiS), de op een-na-grootste partij in de ECR, houdt in de Europese Raad de strafprocedure tegen Hongarije tegen.

Ook de EFDD, de pragmatische alliantie van diverse eurosceptische partijen, dreigt onder het landencriterium te vallen. De enige partij uit deze fractie die er echt goed voorstaat is de M5S. Zij is echter al jaren op zoek naar aansluiting bij een nieuwe fractie: terwijl Macron en de liberalen polarisatie met de eurosceptische populistten nastreefden, probeerde M5S juist meermaals tevergeefs aansluiting te vinden bij ALDE en *En Marche*.³⁶ Het is maar zeer de vraag of M5S een fractie kan vinden die haar mengsel van linkse standpunten op economie, groene standpunten op ecologie maar

34 Want de ENF-fractie heeft op dit moment vertegenwoordigers uit acht landen. Zonder het Verenigd Koninkrijk zijn dat er precies zeven. Een van deze partijen, het *Kongres Nowej Prawicy* (Congres van Nieuw Rechts, NKP), zal volgens de peilingen geen zetel halen.

35 Tondo, L. (28 augustus 2019), 'Matteo Salvini and Viktor Orbán to form anti-migration front', *The Guardian*, www.theguardian.com/world/2018/aug/28/matteo-salvini-viktor-orban-anti-migrant-plan-brussels.

36 Robert, A. & M. Flausch (30 maart 2018), 'Europe En Marche say "not compatible" with Italian 5 Star Movement', www.euractiv.com/section/elections/news/europe-en-marche-says-not-compatible-with-italian-5-star-movement/. Barbière, C. (12 januari 2017), 'Grillo blocks further 5 Star defections', *Euractiv*, www.euractiv.com/section/future-eu/news/grillo-blocks-further-5-star-defections/.

weerstand tegen verdere Europese integratie en immigratie deelt.³⁷ Samenwerking met Le Pen en Orban heeft M5S in elk geval zelf al uitgesloten.³⁸ Na de Europese verkiezingen zal M5S waarschijnlijk zelf bijna genoeg zetels hebben om een eigen fractie te vormen. Ze zal op zoek moeten gaan naar bondgenoten uit zes landen om een fractie te vormen. Voor een fractie van partijen die niet tot de ECR en/of de ENF kunnen of willen toetreden zal wel ruimte blijven. Binnenlands politieke redenen zullen hiervoor cruciaal zijn. Het is lastig denkbaar dat Forum voor Democratie in dezelfde fractie komt als de ChristenUnie, gezien hun fundamenteel andere opvattingen over mensenrechten, migratie en milieu, maar het is ook niet waarschijnlijk dat het FvD met concurrent PVV in één fractie gaat.

Het is dus waarschijnlijk dat deze drie eurosceptische fracties blijven bestaan. Ondanks het beeld van een strijd tussen het Europa van Orban en het Europa van Macron zullen de anti-Europese krachten door het uittreden van het Verenigd Koninkrijk nauwelijks groeien. Zelfs als de *Grosse Koalition* van EPP en S&D haar meerderheid verliest, is de kans klein dat deze fracties een nieuwe machtsbalans kunnen forceren.

Het eindspel om de macht

Na de volgende Europees-Parlementverkiezingen zullen de Franse en Nederlandse logica weer tegen elkaar ingaan. Welke logica van fractievorming zal winnen, weten we dan pas. Als we nu kijken, ligt de Nederlandse logica meer voor de hand: een veelkleurig politiek landschap waarin in elk geval een van de gevestigde fracties aan het stuur staat. Een parlementaire meerderheid van pro-Europese hervormers van Franse stijl buiten de EPP en de S&D is onmogelijk: recente schattingen (in Tabel 2) van de uitslag geven de EPP tussen

37 Alleen de Kroatische populistische partij *Živi Zid* (Levende Schild, ZZ) oriënteert zich expliciet op M5S. N1 Zagreb (24 oktober 2018), 'Živi Zid confirm ties to Five Star, deny any with Bannon', NiInfo, <http://hr.niinfo.com/English/NEWS/a342316/Zivi-Zid-confirm-ties-to-Five-Star-deny-any-with-Bannon.html>.

38 *La Repubblica* (9 oktober 2018), 'Europee, Fico: "Il M5s non siederà mai con Le Pen. La strada di Salvini non è la mia"', www.repubblica.it/politica/2018/10/09/news/europee_fico_m5s_mai_con_le_pen-208547224/. *La Stampa* (9 oktober 2018), 'Di Maio: "Mai con Orban e Le Pen. Lavoriamo per creare alternativa"', www.lastampa.it/2018/10/09/italia/di-maio-mai-con-orban-e-le-pen-lavoriamo-per-creare-alternativa-gGCowYuXulhaZpJYA8uhEK/pagina.html.

de 173 en 179 zetels van de 705. De S&D staat tussen de 127 en 135 zetels. ALDE staat zonder *En Marche* tussen de 71 en 77 zetels. *En Marche* zou, volgens de peilingen begin december, nog 19 à 20 zetels kunnen bijdragen. Als *En Marche* zich bij ALDE aansluit en meerdere partijen uit S&D weet los te weken, zal ALDE mogelijk de tweede fractie in het Europees Parlement kunnen worden. Zo kan 'ALDE-Plus' in het machtsvacuüm springen dat ontstaat als EPP en S&D geen meerderheid meer hebben. En daarmee kunnen ze *kingmaker* worden. Maar wel een binnen de regels van het multipolaire Europese partijenstelsel op 'Nederlandse' leest.

De belangrijkste strijd na de verkiezingen zal zijn wie er president van de Europese Commissie wordt. De socialisten hebben Frans Timmermans, nu namens Nederland vicevoorzitter van de Europese Commissie, naar voren geschoven. De EPP heeft haar fractievoorzitter Manfred Weber, Europarlementariër voor de conservatieve Beierse *Christlich-Soziale Union* (Christelijk-Sociale Unie, CSU) aangewezen. ALDE, die vijf jaar geleden nog met Guy Verhofstadt kwam als *Spitzenkandidat*, wil nu niet meedoen aan de *Spitzenkandidaten*-procedure. *En Marche* staat er afwijzend tegenover omdat dit proces de partij dwingt om voor de verkiezingen al te kiezen voor een fractie en zij liever de kaarten tegen haar borst houdt. ALDE volgt *En Marche* in dezen.³⁹ Drie andere europartijen hebben ook kandidaten naar voren geschoven: de Groenen hebben de Duitse Ska Keller en de Nederlander Bas Eickhout als duo aangewezen. De PEL heeft ook een duo naar voren geschoven: het Sloveense Kamerlid Violeta Tomic en de Belgische vakbondsleider Nico Cue. De ECR kwam met de Tsjechische Europarlementariër Jan Zahradil. De kans dat een van deze vijf president van de Europese Commissie wordt, is klein.⁴⁰

39 De reden daarvoor is zowel ideologisch als strategisch te begrijpen. Aan de ene kant vindt ALDE een systeem met *Spitzenkandidaten* maar zonder pan-Europese lijsten gemankeerd. Als iedere Europeaan ook echt op een *Spitzenkandidat* kon stemmen dan heeft deze procedure echt populaire legitimiteit. Herszenhorn, D.M. (10 november 2018), 'Guy Verhofstadt stands his ground', *Politico*, www.politico.eu/article/guy-verhofstadt-stands-his-ground-alde-nationalism-european-elections-spitzenkandidat/.

40 De ENF heeft geen *Spitzenkandidat* naar voren geschoven. Matteo Salvini heeft wel over een mogelijke eigen kandidatuur gespeculeerd. Gotev, G. (18 oktober 2018), 'Salvini gets ready for Spitzenkandidaten battle', *Euractiv*, www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/salvini-gets-ready-for-spitzenkandidaten-battle/.

In 2014 kon het Europees Parlement Juncker als Commissievoorzitter afdwingen omdat het verenigd optrad. Met het wegvallen van de steun van GUE en ALDE lijken er barsten te zijn ontstaan in dit verenigde front. Maar de S&D, EPP, de Groenen en de ECR hebben zich gecommitteerd aan dit proces. Het is lastig denkbaar dat zij voor een kandidaat-voorzitter zullen stemmen die niet door deze voorselectie is gekomen. Er is een aantal mogelijke scenario's.

Scenario 1: de EPP blijft de grootste fractie, en S&D en ALDE-Plus delen het zilver en het brons. Deze drie steunen samen Weber. Weber wordt president van de Europese Commissie. Samen opereren ze als een nieuwe *Gros-sere Koalition*. Dit hangt met name af van de mate waarin ALDE-Plus echt streeft naar politieke vernieuwing.

Scenario 2: de EPP blijft de grootste fractie, en S&D en ALDE-Plus delen het zilver en het brons. EPP en S&D zoeken steun voor Weber bij ECR. De drie opereren als een nieuwe centrumrechtse coalitie die meer ruimte laat aan de Europese Raad om beleid te bepalen. Dit hangt met name af van de mate waarin ECR met S&D en EPP het eens kunnen worden over de koers van Europa.

Scenario 3: de EPP blijft de grootste fractie en S&D en ALDE-Plus delen het zilver en het brons. EPP en S&D zoeken steun voor Weber bij de Groenen. EPP, S&D en de Groenen opereren als een nieuwe centrumlinkse coalitie die kiest voor méér Europa. Dit hangt met name af van de mate waarin de Groenen met de EPP het eens kunnen worden over het sociaaleconomisch en milieubeleid.

Scenario 4: de EPP blijft de grootste fractie, S&D de tweede en ALDE-Plus de derde. S&D, ALDE-Plus, GUE en de Groenen vormen een meerderheid voor Timmermans. Zo ontstaat er een linkse coalitie die kiest voor een sociaal Europa. Of dit bewaarheid wordt, hangt van drie factoren af: in de eerste plaats of er een meerderheid is voor deze vier partijen; de peilingen lijken daar niet op te duiden. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat de meest rechtse partijen in ALDE-Plus, zoals de VVD, kunnen samenwerken met de communistische partijen in GUE. Ten derde is het de vraag of ALDE-Plus het promoveren van de nummer twee in de Europese Commissie naar plek nummer één, als politieke vernieuwing ziet.

Scenario 5: de EPP blijft de grootste fractie, maar ALDE-Plus wordt groter dan de S&D door sociaaldemocraten weg te kapen. ALDE-Plus, S&D, GUE en de Groenen vormen een meerderheid voor een alternatieve ALDE-Plus kandidaat. Dit lijkt om vier redenen onwaarschijnlijk: net als boven lijkt een meerderheid zonder partijen rechts van ALDE lastig. Bovendien moeten wederom communisten en liberalen zich verenigen. Verder moeten S&D en de Groenen een kandidaat steunen die niet mee heeft gedaan aan het *Spitzenkandidaten*-proces. Ten slotte moet S&D accepteren dat iemand voorzitter van de Europese Commissie wordt omdat er meerdere S&D leden zijn overgelopen naar ALDE-Plus. Het is maar de vraag of het S&D-leiderschap over deze laatste twee dingen heen kan stappen.

Scenario 6: het Europees Parlement is intern te verdeeld om een kandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie te steunen. In de Europese Raad dwingt Macron samen met andere liberale leiders een consensuskandidaat af, waarschijnlijk een zittende premier. Het Europees Parlement kan geen vuist maken omdat het geen meerderheid voor een alternatief heeft.

De uitslag is belangrijk om te bepalen welk scenario er mogelijk wordt. Maar er ligt ook een grote verantwoordelijkheid bij ALDE. Kunnen zij *En Marche* ervan overtuigen om Weber te steunen en zo met een sterk Europees parlement tegenover de Europese Raad komen te staan (*Scenario 1*)? Dan loopt de Franse vernieuwingsdrang wederom kapot op de 'Nederlandse' politieke realiteit. Macron kan aanschuiven bij het Europese establishment. Of is het voor ALDE zo aantrekkelijk om met hulp van Macron te groeien, dat de liberalen zijn vernieuwingsstreven kopiëren? Het meest waarschijnlijk is dan dat ze de kandidatuur van zowel Timmermans als Weber blokkeren. In dat geval is de kans klein dat het Europees Parlement als een gesloten front zal opereren (*Scenario 6*). Hiermee geeft het alle ruimte aan de Europese Raad om zelf een president van de Europese Commissie uit te kiezen. Dat verzwakt het Europees Parlement.

Het zou een paradoxale uitkomst zijn als het Europees Parlement zwakker wordt als gevolg van Macron's streven om de pro-Europese krachten te bundelen. De meeste pro-Europese partijen willen de supranationale instituties die het Europees belang vertegenwoordigen boven het nationale

belang juist verstevigen. Een uitkomst van Macron's streven naar politieke vernieuwing kan het einde van het *Spitzenkandidaten*-experiment zijn. De macht in de Europese Unie verschuift daarmee naar de regeringsleiders in de Europese Raad. Het is de vraag of Macron als regeringsleider dat erg vindt.⁴¹ Sterker nog: met een voorkeur voor intergouvernementele samenwerking boven supranationale instituties toont hij zich een erfgenaam van president De Gaulle.

⁴¹ Taylor, P. (12 september 2018), 'EU party politics out of step with Macron's En Marche', *Politico*, www.politico.eu/article/eu-parties-out-of-step-with-emmanuel-macron-march-european-parliament-election/.

UITDAGINGEN

‘Een Unie waarin Nederland zich thuis voelt...’

Europinie na de economische crisis

*Josje den Ridder, Joop van Holsteyn & Paul Dekker**

‘Europa brengt Nederland vrede, veiligheid en welvaart. Naast een economische gemeenschap is de Europese Unie een waardengemeenschap waarin Nederland zich thuis voelt.’ Aldus *Vertrouwen in de toekomst* (p. 49), het regeerakkoord dat richting geeft aan het beleid van het kabinet-Rutte III van CDA, ChristenUnie, D66 en VVD. Wat echter precies de status is van de stelling dat Nederland zich thuis voelt in de EU, is de vraag. Is de vader de wens van de gedachte en betreft het bovenal een verlangen of zelfs bezweringsformule, of gaat het om een observatie waarvoor afdoende empirische steun aanwezig is? En vertaalt die Nederlandse publieke opinie ten aanzien van de Europese Unie en het proces van Europese integratie in termen van verbreding en verdieping – hier Europinie genoemd (vgl. Van Holsteyn & Den Ridder, 2015; voor internationaalvergelijkende overzichtsstudies zie Hobolt & De Vries, 2016; De Vries, 2018) – zich eventueel op 23 mei 2019 in gedrag, als het Nederlandse electoraat van zijn stemrecht gebruik mag maken om 26 vertegenwoordigers te kiezen in het Europees Parlement?

Of en hoe de Europinie het stemgedrag bij Europese verkiezingen structureert of stuurt, is sinds de klassieke studie van Reif en Schmitt (1980) een vraag die in zijn algemeenheid veelal wordt beantwoord aan de hand van het onderscheid tussen zogenoemde eersterangs- en tweederangsverkiezin-

* Josje den Ridder is verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau; Joop van Holsteyn is verbonden aan het Instituut voor Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden; Paul Dekker is verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Universiteit van Tilburg.

gen, waarbij de Tweede Kamerverkiezingen in de eerste en de verkiezingen voor het Europees Parlement in de tweede categorie vallen. Maar er is meer, en reden om de Europinie als zodanig te beschouwen.

De politiek situatie in en van de EU zal in 2019 een andere zijn dan in 2014. Er is nogal wat gebeurd: het einde van de economische crisis (na 2014), een vluchtelingencrisis (vanaf zomer 2015), de Brexit (juni 2016 en sindsdien), de verkiezing van Trump (2016), en herhaalde terroristische aanslagen in diverse Europese landen. Dergelijke gebeurtenissen brachten de internationale politiek voortdurend dicht(er) bij huis. Binnenlandse ontwikkelingen en gebeurtenissen werden geduid vanuit een internationaal kader. Treffend voorbeeld: de enorme hoeveelheid aandacht van de internationale media voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017, primair gedreven door de vraag of Nederland stand zou houden onder wereldwijd aanzwellende populistische, nationalistische bewegingen (vgl. Van Holsteyn, 2018).

In dat opinieklimaat klinkt het eurosceptische geluid meer dan ooit. Al mag niet vergeten worden dat er, mede in reactie op de kritische geluiden richting EU, ook mensen en partijen zijn die zich hartstochtelijk inzetten voor de EU en voortgaande Europese samenwerking. Denk aan de ook in Nederland actieve beweging Volt, een 'pan-European progressive political movement, focused on changing the way politics is done and shaping the future of Europe! A movement committed to strengthening the Europe we all share' (www.volteuropa.org/).

Ook in Brussel is het besef ingedaald dat de EU moet hervormen (zie o.a. de hervormingsagenda van Juncker) en dat de publieke opinie ertoe doet. Op initiatief van de Franse president Macron zijn vanaf de zomer van 2018 in bijna alle EU-landen 'burgerconsultaties' uitgevoerd om met burgers van gedachten te wisselen over de toekomst van de EU.

Tegen deze achtergrond gaan wij in deze bijdrage na hoe het staat met de Nederlandse Europinie aan de vooravond van de Europese verkiezingen van 2019. Hebben de vele ontwikkelingen van in het bijzonder de recentste jaren hun neerslag gehad op die publieke opinie? Wat is de stand van

zaken aangaande de Nederlandse Europinie? Deze vragen beantwoorden we op basis van bestaand opinieonderzoek over EU-opvattingen, zoals de Eurobarometer en het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). We kijken primair naar steun voor het EU-lidmaatschap en de mate van betrokkenheid bij en het vertrouwen in de EU, en kijken vooruit naar hoe mensen de nabije toekomst van de EU voor zich zien. We ronden af met enkele slo-topmerkingen, en pas daar merken we voorzichtig wat op over de relatie van de Europinie met de aanstaande Europese verkiezingen – daar nu reeds nadrukkelijk op ingaan, zou immers eerder riskante speculatie zijn dan wetenschappelijk verantwoorde beschrijving.

Weinig betrokkenheid

Er zijn in Nederland meer voor- dan tegenstanders van het EU-lidmaatschap. In het COB stemt in oktober 2018 een krappe meerderheid van 53 procent in met de stelling dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is, 17 procent vindt van niet (zie Tabel 3). In de Eurobarometer ligt, mogelijk om onderzoekstechnische redenen (vgl. Bethlehem & Van Holsteyn, 2017), de gepeilde steun stevast hoger: daar noemt 79 procent het lidmaatschap een goede zaak (zie Figuur 1).

Voorstanders wijzen daarbij vooral op economische voordelen. Het EU-lidmaatschap zou goed zijn voor de Nederlandse economie en noodzakelijk voor een ‘klein’ handelsland als Nederland. Ook vinden voorstanders Europese samenwerking wenselijk als tegenwicht aan grote mogelijkheden, op economisch én geopolitiek gebied. Tegenstanders van het lidmaatschap hebben twee kernargumenten: ze vinden de EU te duur (te hoge bijdrage van Nederland, Brussel verspilt geld) en menen dat de EU zich te veel bemoeit met de lidstaten, waardoor Nederlanders te weinig te zeggen zouden hebben over hun eigen land. Dat idee leeft relatief breed: 46 procent vindt dat Nederland te veel macht heeft overgedragen aan de EU.

Vergeleken met vijf jaar geleden is de steun voor het EU-lidmaatschap licht gegroeid. Vooral het laatste jaar nam het aandeel EU-voorstanders toe. Tijdens de voorafgaande economische crisis was die steun juist (tijdelijk)

aanzienlijk gedaald (vgl. Tosun et al., 2014): de crisis deed kennelijk sommigen twijfelen aan economisch nut en noodzaak van de EU – precies het belangrijkste argument van voorstanders. Met het einde van de economische crisis verbeterde echter de algehele stemming of ‘public mood’ (vgl. Tiemeijer, 2008): het consumentenvertrouwen steeg, evenals het vertrouwen in de politiek en de steun voor de EU. Direct na het Brexit-referendum steeg de steun voor de EU eveneens (zie verder Dekker et al., 2015).

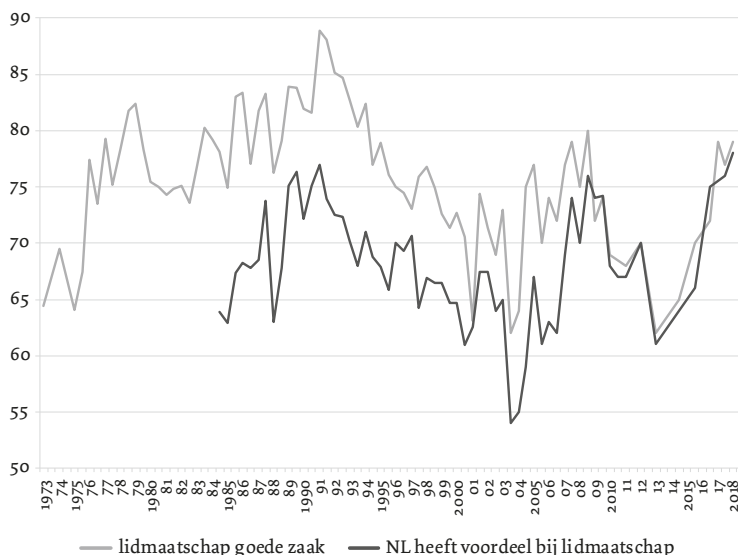
Tabel 3 Opvattingen over de EU, bevolking van 18+, 2008-2018 (in procenten)^a

		2008- 2009	2010- 2011	2012- 2013	2014- 2015	2016- 2017	2018/ 1-2	2018/3	2018/4
Het Nederlandse	oneens	16	18	22	25	22	17	19	17
lidmaatschap van	eens	47	46	44	41	43	49	50	53
de EU is een goede									
zaak.									
De politiek in Den	oneens	.	.	18	16	14	16	19	19
Haag heeft te veel	eens	.	.	50	56	55	49	46	46
macht overgedra-									
gen aan Europa.									
Het zou beter zijn	oneens	.	.	.	43	50	.	53	.
als Nederland uit	eens	.	.	.	24	20	.	16	.
de Europese Unie									
zou gaan.									

a Percentages eens en oneens tellen samen met neutraal/ik weet het niet op tot 100 procent. De stellingen zijn niet altijd in alle kwartalen van de vermelde jaren voorgelegd.

Bron: COB 2008/1-2018/4

Figuur 1 Steun voor EU-lidmaatschap, bevolking van 15+, in 1973-2018
(in procenten)^a



a Aandeel dat zegt het lidmaatschap van de EU een goede zaak te vinden (andere antwoordmogelijkheden: 'slechte zaak' en 'noch goed noch slecht') en het aandeel dat vindt dat Nederland alles welbeschouwd voordeel heeft gehad van het lidmaatschap van de EU (andere antwoordmogelijkheid: 'geen voordeel').

Bron: Eurobarometer 0-90.1 (september 2018).

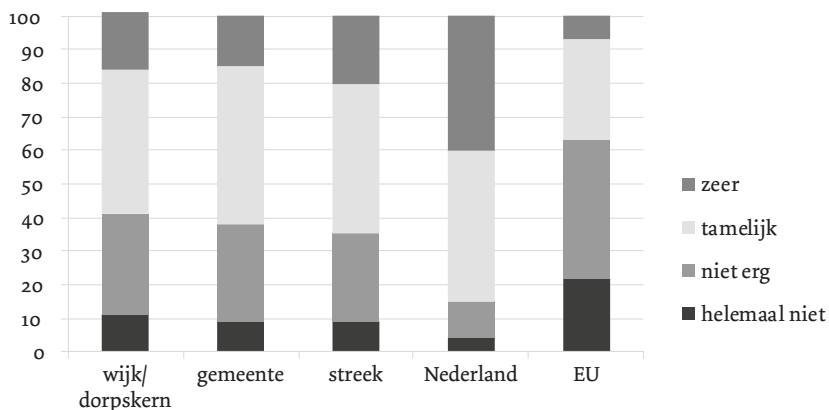
Uit diverse opinieonderzoeken blijkt overigens keer op keer dat de steun voor een Nederlandse uittreding uit de EU of Nexit gering is. In de zomer van 2018 vindt 16 procent dat het beter zou zijn als Nederland uit de EU zou gaan, 53 procent vindt dat niet (Tabel 3). In de Eurobarometer zegt slechts 12 procent dat Nederland beter af is buiten de EU en ook veel ander recent onderzoek – in 2016 leek de steun voor Nexit groter, zij het nog niet op een meerderheid te kunnen rekenen (o.a. *NRC Handelsblad*, 25 juni 2016) – toont dat momenteel slechts weinigen willen dat Nederland de EU verlaat (vgl. Kantar, 2018; Dekker & Den Ridder, 2019).

Nederland mag dan wel meer EU-voorstanders dan -tegenstanders tellen, maar de betrokkenheid bij de EU blijkt gering. Relatief weinig mensen voelen zich echt verbonden met de Unie: 37 procent zegt zich hiermee tamelijk of zeer verbonden te voelen. Ter vergelijking: met Nederland voelt 85 procent zich verbonden en met de eigen gemeente 62 procent (zie Figuur 2; zie ook Den Ridder & Dekker, 2019). In vergelijking met landelijk politiek nieuws wordt Europees nieuws trouwens weinig gevolgd (Dekker et al., 2018) en de kennis over de EU is vrij gering – al blijkt de feitenkennis van de Nederlanders keer op keer beperkt te zijn (Dekker & Den Ridder, 2019).

Als we vervolgens van een houding van betrokkenheid overgaan op de mate waarin men daadwerkelijk participeert, zien we dat de EU weinig mensen in beweging krijgt. De opkomst bij verkiezingen voor het Europees parlement is voortdurend laag (zie Figuur 3). Bij de Europese verkiezingen in 2014 ging 37 procent naar de stembus; dat zijn minder mensen dan bij de niet bijster goed bezochte verkiezingen voor de Provinciale Staten, met een opkomst van 48 procent in 2015, of de gemeenteraad (55 procent in 2018). Zelfs de drie nationale referenda die Nederland in de 21e eeuw heeft gekend en die volgens het regeerakkoord niet hadden ‘gebracht wat ervan werd verwacht’, hadden een gemiddelde opkomst van 49 procent (2005 63,3 procent, 2016 32,3 procent, 2018 51,5 procent); de gemiddelde opkomst voor de acht directe Europese verkiezingen in de periode 1979-2014 bedraagt ongeveer 42 procent.

Die geringe gedragsmatige betrokkenheid hangt mogelijk samen met het feit dat slechts weinigen de EU zien als een echt belangrijk orgaan. In het lokale kiezersonderzoek (LKO) van 2018 is gevraagd welke bestuurslaag de grootste invloed heeft op het dagelijks leven van de ondervraagde burger. Dan wordt de EU bijna nooit genoemd (nationale overheid 60 procent, gemeente 33 procent, EU 4 procent en provincie 3 procent. Hoewel het feit dat andere bestuurslagen belangrijker worden geacht dan de Europese laag uiteraard niet wil zeggen dat dit Europese niveau zonder belang zou zijn, maar de gegeven rangorde van bestuurslagen brengt de EU (en provincie) op het tweede plan.

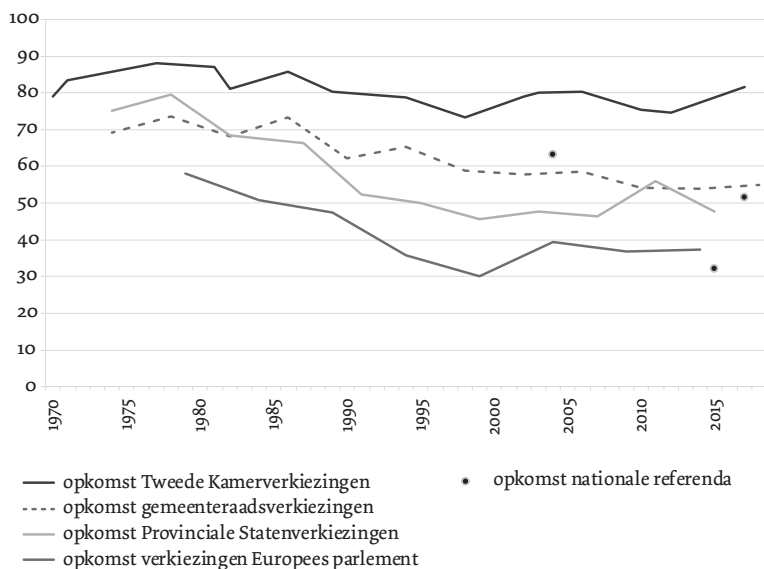
Figuur 2 Verbondenheid met geografisch-bestuurlijke niveaus, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)^a



a 'In welke mate voelt u zich verbonden met ...?'

Bron: LKO 2018

Figuur 3 Opkomst bij verkiezingen en referenda, 1970-2018 (in procenten)

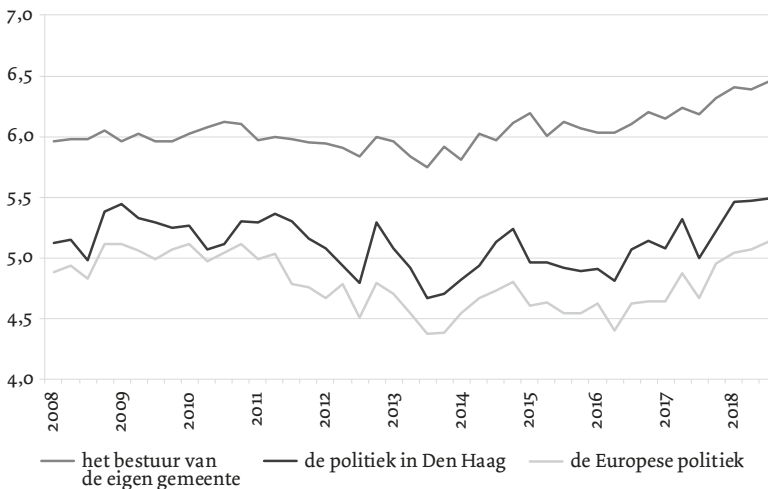


Bron: www.verkiezingsuitslagen.nl

Het blijft niet bij slechts beperkt gepercipieerd belang. Ook het vertrouwen in en de tevredenheid met de EU zijn relatief gering (zie Figuur 4). Met de Europese politiek is men minder tevreden dan met de Haagse politiek of het gemeentebestuur. Het aandeel burgers dat (tamelijk) veel vertrouwen heeft in het Europees parlement (31 procent) is ook aanzienlijk lager dan dat met vertrouwen in de Tweede Kamer (56 procent) of de gemeenteraad (62 procent), zo blijkt uit gegevens van het lokale kiezersonderzoek 2018 (vgl. Van der Meer, 2016).

Ook hier zien we de afgelopen jaren weliswaar een voorzichtige stijging van vertrouwen, maar dat heeft meer te maken met de algemene verbetering van de publieke stemming over de hele linie – ook het vertrouwen in de nationale politiek steeg bijvoorbeeld – dan dat men nu echt en specifiek meer vertrouwen in de EU heeft gekregen. Mogelijk is er sprake van een meer algemeen, onderliggend ‘trust syndrome’ (Harteveld et al., 2013, p. 561).

Figuur 4 Tevredenheid met politiek en bestuur, Nederlandse bevolking van 18+, 2008-2018 (rapportcijfers)^a



a 'Kunt u op een schaal van 1 tot en met 10 (1=zeer ontevreden; 10=zeer tevreden) aangeven hoe tevreden u bent met ...?'

Bron: COB 2008/1-2018/4

Als het vervolgens gaat over de vraag hoe de EU zich in de (nabije) toekomst verder zou moeten ontwikkelen, dan zien we al jaren geringe steun voor verdere uitbreiding (vgl. Van Holsteyn & Den Ridder, 2015; Den Ridder et al., 2018). Liever geen verbreding dus. Over verdieping door middel van verdere samenwerking en eenwording zijn de meningen verdeeld. Gevraagd naar de samenwerking tussen de huidige EU-lidstaten, zegt 19 procent die goed te vinden zoals deze is, wil 27 procent meer samenwerking en vindt 29 procent dat de samenwerking verder had moeten gaan. Een groot aandeel van 24 procent zegt het niet te weten. Uit recent onderzoek naar de inhoudelijke toekomstagenda van burgers voor de EU (Dekker & Den Ridder, 2017b) blijkt meer in het bijzonder dat Nederlanders vinden dat de EU zich zou moeten richten op grensoverschrijdende thema's zoals immigratie, klimaat en grensoverschrijdende criminaliteit. Ook moet werk worden gemaakt van lagere EU-kosten: Brussel moet zelf minder kosten en de EU moet minder geld vragen aan lidstaten. Voor een EU-belasting is weinig steun. Gevraagd naar waaraan de EU minder aandacht moet besteden, zijn de belangrijkste onderwerpen: minder kosten, geen uitbreiding, minder EU-regels en minder bemoeienis met nationale lidstaten.

In discussies over de toekomstige agenda voor de EU komt overigens een zekere spanning aan het licht, die we ook wel zien als het gaat om de nationale politiek (vgl. Flinders, 2012): gering vertrouwen gaat hand in hand met hoge verwachtingen. Mensen hebben weinig vertrouwen in de EU en willen minder bemoeienis van die EU. Echter, mensen – soms dezelfde mensen! – kijken óók naar de EU als het gaat om de aanpak van de bovengenoemde grote grensoverschrijdende problemen. De vluchtelingen crisis is daar een goed voorbeeld van: veel mensen vinden en hopen dat dit probleem op EU-niveau kan worden opgelost, al erkent men dat het een groot en moeilijk probleem is. Men hoopt dat de EU kan zorgen voor een rechtvaardige verdeling van vluchtelingen en, vooral, dat de EU zorgt dat er minder vluchtelingen naar Europa komen, bijvoorbeeld door opvang in de regio (van de vluchteling). Als de EU niet in staat zou blijken om dit soort grote thema's adequaat het hoofd te bieden, dan komt voor sommigen het bestaansrecht van de Unie in het geding (Dekker & Den Ridder, 2019). In een dergelijke spanning tus-

sen hoge verwachtingen en gering vertrouwen is het voor de EU, nu en in de toekomst, waarschijnlijk erg lastig opereren, laat staan op een wijze die velen zullen (gaan) waarderen.

Splijtzwam?

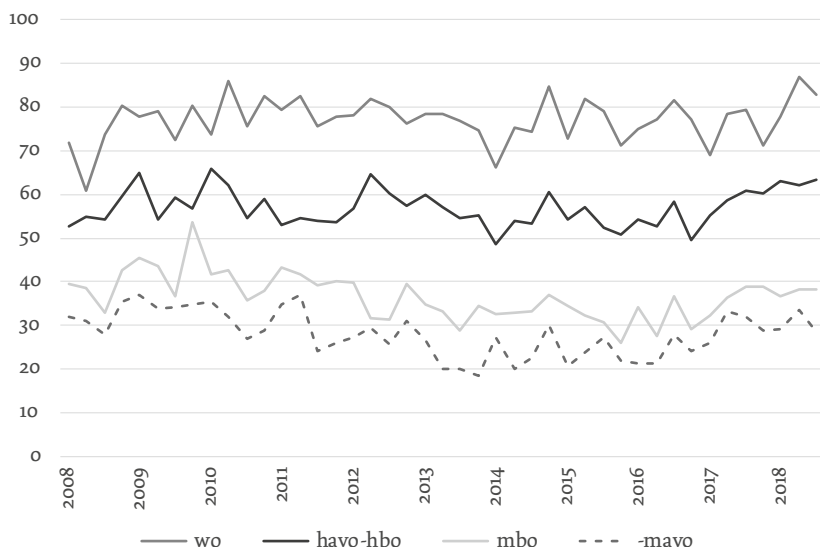
We zagen dat er over de EU verschillend wordt gedacht, wat uiteraard zo goed als per definitie het geval is bij een politieke kwestie. Er zijn voor- en tegenstanders, er is verdeeldheid over de toekomst van de EU, zeker als het om nauwere samenwerking gaat. Er is eveneens een kleine groep Nederlanders die een Nexit wil. In de Tweede Kamer is bijvoorbeeld nieuwkomer Forum voor Democratie spreekbuis van diegenen die menen dat de EU is ‘verworden tot een volstrekt ondemocratische moloch’ met een onhervormbaar en achterhaald bestuursmodel – en het Forum pleit voor een Nexit. Al komt in het licht van de problematische uitvoering van de Brexit de wens een ‘NEXIT-referendum zoals in het Verenigd Koninkrijk’ (<https://forumvoordemocratie.nl/standpunten/europese-unie>) te houden enigszins opmerkelijk over.

Voor opinies over de EU geldt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen bevolkingsgroepen, in het bijzonder tussen lager- en hogeropgeleide burgers (zie Figuur 5). Als we eventueel al kunnen spreken over een ‘opleidings-scheidslijn’ in de Nederlandse samenleving of een ‘diplomademocratie’ (o.a. Bovens & Wille, 2011; 2017; Dekker & Den Ridder, 2014), dan manifesteert die zich volgens velen onder meer hier.

Het aloude, hardnekkige idee van een aanzienlijke (representatie)kloof tussen burgers en hun volksvertegenwoordigers, waardoor aan de volksvertegenwoordiging misschien met recht de kwalificatie ‘nepparlement’ mag worden toegekend (vgl. Hakhverdian & Schakel, 2017), vindt enige empirische steun als het gaat om grote vragen als ‘wie zijn wij’ en ‘wat is Nederland’, die richting geven aan debatten over de integratie van (etnische en religieuze) minderheden in ons land, respectievelijk de rol, positie en identiteit van Nederland als soevereine staat in een Europees en wijder internationaal verband (zie ook Hakhverdian et al., 2013; Tillie et al., 2016).

Tegelijkertijd moet de problematiek van een kloof of diplomademocratie misschien toch enigszins worden gerelativeerd, precies als het gaat om de Europinie onder het Nederlandse volk en de in de Tweede Kamer aanwezige posities ten aanzien van EU en Europese integratie. Immers, door de komst en groei van eurosceptische partijen in die Kamer en de kritischer houding van enkele gevestigde partijen, is er op geaggregeerd niveau een opmerkelijke, en gegroeide congruentie van opvattingen ten aanzien van Europese integratie (Andeweg, 2018). De toegenomen eurosceptische houding van de Kamer als geheel kan er, zo merkte Andeweg in zijn afscheidsrede als hoogleraar Empirische Politicologie bijna provocerend op, zelfs toe leiden dat tussen 1998 en 2017 een groeiende kloof is ontstaan ‘tussen hoger opgeleide kiezers en Kamerleden’ (Andeweg, 2018, p. 12; cursief in origineel).

Figuur 5 Steun voor het EU-lidmaatschap in de Nederlandse bevolking naar opleidingsniveaus, 2008-2018 (in procenten)^a



a Vermeld is het percentage (zeer) eens met de stelling ‘Het lidmaatschap van Nederland van de EU is een goede zaak’.

Bron: COB 2008/1-2018/3

Slot

Aan de vooravond van de Europese verkiezingen van 2019 is althans in Nederland de stemming over Europa meer welgezend dan aan de vooravond van de verkiezingen van 2014. De steun voor het lidmaatschap is groter, minder mensen denken dat Nederland 'beter af is' buiten de EU, het vertrouwen ligt hoger en het aandeel met een negatief beeld van de EU is lager. Toch zou het voorbarig zijn om daar conclusies uit te trekken over bijvoorbeeld de opkomst in juni 2019 of over het succes van partijen met een pro-Europese agenda en de neergang van eurosceptische partijen.

Dat komt in de eerste plaats omdat de 'positievere' stemming over de EU begrepen moet worden in het licht van de wat sombere stemming van de nadagen van de economische crisis. Het is vermoedelijk niet zo dat veel mensen de afgelopen jaren echt positiever zijn geworden over de EU: het vertrouwen in en de verbondenheid met de EU zijn immers nog steeds relatief laag. En men ziet het belang van de bestuurslaag niet in – wat zacht gezegd niet echt helpt bij het bereiken van een hoge opkomst.

In de tweede plaats kan er – het is een dooddoener, maar die kunnen soms niet worden genegeerd – tot aan de verkiezingen nog veel gebeuren. De relatief positieve Europinie kan zo weer omslaan. Bijvoorbeeld bij tegenvalende economische ontwikkelingen, of als een nieuwe vluchtelingencrisis de kop opsteekt. Daarnaast is de toekomst van de Brexit nog ongewis – en daarmee het effect dat een deal/no deal zal hebben op de stemming buiten het perfide Albion. De Brexit kent geen precedent, de gevolgen ervan voor onder veel meer de publieke opinie ten aanzien van de EU laten zich niet of nauwelijks raden.

In de derde plaats is het lastig om te speculeren over de Europese verkiezingen, omdat het zoals gezegd toch nog altijd in hoge mate tweederangsverkiezingen zijn, waarbij nationale factoren sterk wegen in de electorale

calculus. Met een relatief lage opkomst. En waarbij het voor velen niet gaat over wat men van de EU wil, maar waarin nationale politieke kwesties en tegenstellingen ook en vooral een grote rol spelen. Wordt Europa alsnog sterk gepolitiseerd in de tegenstelling van 'duurzaamheid' versus 'gele hesjes' c.q. 'het einde van de wereld versus einde van de maand' als grootste zorg? In dat geval krijgen we ware Europese verkiezingen. Wordt het een stemming over het beleid van Rutte III, en dan niet per se de positie van dat kabinet aangaande de EU? Dan krijgt Nederland de facto een soort van referendum over regering en regeringsbeleid.

Het kan nog alle kanten op – een conclusie die even onbevredigend als verantwoord is.

Literatuur

- Andeweg, R.B. (2018). *Kiezers, Kamerleden en 'de kloof'*. Afscheidsrede. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bethlehem, J. en J. van Holsteyn (2017). Eurobar? Onderzoekstechnische haken en ogen van de Eurobarometer, in: A.E. Bronner e.a. (red.), *Ontwikkelingen in het marktonderzoek. Jaarboek 2017 MarktOnderzoekAssociatie*. Haarlem: SpaarenHout, p. 111-128.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovens, M. en A. Wille (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2014). Polariseert Nederland? In: M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer (red.), *Gescheiden Werelden. Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (p. 103-127). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dekker, P. en J. den Ridder, m.m.v. A. Schout (2019 – nog te verschijnen). *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie? Een verkenning met enquêtes, virtuele dialogen en focusgroepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., P. van Houwelingen en T. van der Meer (2015). *Burgerperspectieven 2015/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dekker P., A. Wennekers en L. van der Ham. (2018). *Burgerperspectieven 2018/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Flinders, M. (2012). *Defending politics. Why democracy matters in the twenty first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Hakhverdian, A., E. van Elsas, W. van der Brug en T. Kuhn (2013). Euroscepticism and education. *European Union Politics*, 14/4, p. 522-541.
- Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). *Nepparlement?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Harteveld, E., T. van der Meer en C. de Vries (2013). In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union, *European Union Politics*, 14/4, p. 542-565.
- Hobolt, S.B. en C.E. de Vries (2016). Public Support for European Integration, *Annual Review of Political Science*, 19, p. 413-432.
- Holsteyn, J.J.M. (2018). The Dutch parliamentary elections of March 2017, *West European Politics*, 41/6, p. 1364-1377.
- Holsteyn, J. van en J. den Ridder (2015). Europinie: Nederlandse burgers en houdingen ten aanzien van Europa. In: H. Vollaard, J. van der Harst en G. Voerman (red.), *Van Aanvallen! Naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015*. Den Haag: Boom, p. 355-383.
- Kantar (2018). Rechte tellingen van onderzoek door Kantar TNS Amsterdam in opdracht van de Universiteit van Amsterdam, <https://claesdevreese.files.wordpress.com/2018/05/eu-attitudes-nederland-22-05-18.pdf>.
- Meer, T. van der (2016). Legitimiteit en politieke steun. In: T. van der Meer en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 12-22.
- Reif, K. en K. Schmitt (1980). Nine second-order elections, *European Journal of Political Research*, 8/1, p. 3-44.
- Ridder, J. den, P. Dekker en E. Boonstoppel (2018). *Burgerperspectieven 2018/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2019 – nog te verschijnen). Politieke betrokkenheid. In: G. Jansen en B. Denters (red.) *Lokaal kiezersonderzoek*.

- Tiemeijer, W. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tosun, J., A. Wetzel en G. Zapryanova (2014). The EU in crisis: Advancing the debate, *Journal of European Integration*, 36/3, p. 195-211.
- Tillie, J., J. van Holsteyn, H. van der Kolk en K. Aarts (2016). *Rumoer: Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vries, C.E. de (2018). *Euroscepticism and the future of European integration*. Oxford: Oxford University Press.

Zwakte als levensbelang voor Unie

Leidt groeiende eurosceptis tot Europese desintegratie?

*Hans Vollaard**

In de beginjaren van Europese integratie kregen pro-Europese krachten als de Europese Beweging steun vanuit Amerika. In de aanloop naar de Europese Parlementsverkiezingen van 2019 kwam er opnieuw een steunactie op gang vanuit Amerika, maar dit keer voor eurosceptische partijen van populistisch-nationalistische snit. De bankier-publicist Steve Bannon – die bekendheid verwierf als oprichter van de radicaal-rechtse website Breitbart en als adviseur van de Amerikaanse president Donald Trump – steunde een poging om een Europa-brede populistisch-nationalistische beweging te maken met partijen als de PVV, Rassemblement National en Lega, die na de verkiezingen een fractie zouden moeten vormen in het Europees Parlement. Bannons hoop was de macht van de EU in te perken ten gunste van de lidstaten. Ook al strandde zijn poging, de verwachting is dat eurosceptische partijen winst boeken bij de Europese verkiezingen. Zou dat alsnog leiden tot een minder machtige EU of zelfs het startschot voor Europese desintegratie kunnen inluiden? – niet echt, is het antwoord.

Alweer buitenlandse inmenging

Dat Steve Bannon van buiten de EU steun verleende aan politieke bewegingen is niet zo opmerkelijk. De Britse oorlogspremier Winston Churchill stond bijvoorbeeld aan de basis van de Europese Beweging die een verenigd Europa propageerde. Churchills eigen land hield zich echter buiten de supranationale Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Met name Nestlé maar ook andere bedrijven uit Zwitserland – een land dat zich ook niet

* Hans Vollaard is universitair docent Nederlandse en Europese politiek aan de Universiteit Utrecht.

wilde voegen bij een supranationaal initiatief – verleenden financiële steun in de beginjaren aan de Europese Beweging, die geleid werd door Churchills schoonzoon.¹

De Amerikaanse inlichtingendienst CIA verstrekke op haar beurt min of meer geheim via de *American Committee on United Europe* (ACUE) de Europese Beweging geld om haar te behoeden voor de financiële ondergang. Ook de filantropische Ford Foundation (opgericht door de eigenaren van de autofabriek) ondersteunde de Europese Beweging financieel. Tussen 1949 en 1960 verkreeg de Europese Beweging zo'n 3 à 4 miljoen dollar – minstens de helft van haar budget – uit Amerika. ACUE voerde promotie voor Europees federalisme, onder meer door een campagne onder de jeugd in Europa. Daarnaast wierf ACUE steun voor Europees federalisme in de Verenigde Staten zelf, onder meer door publicaties, een lobby bij het Congres en steun aan Amerikaans onderzoek naar federalisme. Niet alleen de Europese Beweging maar ook allerlei andere pro-Europese, niet-communistische organisaties zoals de Italiaanse christendemocratische partij van Alcide de Gasperi, het Actiecomité voor een Verenigde Staten van Europa van Jean Monnet, een van de geestelijke vaders van supranationale Europese integratie, kregen steun vanuit Amerika.

Buitenlandse inmenging in Europese integratiepolitiek bestaat dus al sinds het prille begin ervan.

Buitenlandse bemoeienis met Europese integratiepolitiek is ook afkomstig uit andere hoek. Verschillende communistische partijen stemden hun verzet tegen Europese integratie nauw af met de leiding van de Sovjet-Unie. Meer recent kwam er opnieuw een buitenlands initiatief vanuit Moskou, maar dit keer van conservatieve snit. Het Rusland van Vladimir Putin verleende een lening aan het Front National (de voorloper van het Rassemblement National van Marine Le Pen), sloot een samenwerkingsovereenkomst met de Oostenrijkse radicaal-rechtse partij FPÖ, en onderhield contacten

¹ Richard J. Aldrich, OSS, CIA and European unity: The American committee on United Europe, 1949-1960, *Diplomacy and Statecraft*, 8(1), p. 184-227.

met partijen als het Bulgaarse Ataka en Jobbik in Hongarije. Ideologische verwantschap speelde daarbij een rol, zoals verzet tegen migratie, behoud van nationale soevereiniteit en conservatieve waarden, alsook anti-Amerikanisme.

Daarnaast kwam het Rusland goed uit dat radicaal-rechtse partijen steun wilden verlenen aan bijvoorbeeld de verovering van het Oekraïense schiereiland de Krim. Ook de Chinese regering zou zich niet onbetuigd hebben gelaten de afgelopen tijd. Het veto dat de Griekse regering uitsprak over een gezamenlijke veroordeling door de EU in de Verenigde Naties van de mensenrechtensituatie in China zou bijvoorbeeld voortvloeien uit de Chinese investeringen in de Griekse economie. Bannons actie was dus zeker niet de eerste buitenlandse inmenging in Europese integratiepolitiek.

Steve Bannon draagt ideeën uit die aansluiting kunnen vinden bij populistisch-nationalistische partijen, zoals een afkeer van migratie en Islam en een pleidooi voor het herstel van nationale soevereiniteit en conservatieve waarden. De wijze waarop Bannon dat probeerde te realiseren, is wél opmerkelijk. Europese eenwording van populistisch-nationalistische partijen in één beweging en één parlementaire fractie klinkt ons al tegenstrijdig in de oren. Bovendien bediende hij zijn publiek in Europa in het Engels, terwijl dat juist de eigen talen zo koestert. En dan leverde hij bovendien zijn steun vanuit het buitenland, terwijl nationale zelfstandigheid hoog in het vaandel staat van de partijen die hij wilde verenigen. Dat heeft bijgedragen aan het mislukken van Bannons poging.²

Bannon werkte bovendien samen met *The Movement/Le Mouvement* van de Waalse politicus-advocaat Mischaël Modrikamen, nadat hij die had leren kennen tijdens een Londens diner dankzij Nigel Farage, de vroegere leider van de UK Independence Party. Partijen als Vlaams Belang en PVV hadden

2 K. Chor, Will Europe's nationalists welcome Bannon's attempt to unite the right? 14 augustus 2018, www.france24.com/en/20180814-europe-nationalists-populists-bannon-unite-far-right-wing-movement-brussels-eu.

echter weinig op met Modrikamen en zijn club.³ Die kon dus op weinig samenwerking rekenen van radicaal-rechtse partijen in Europa. Bovendien stuitte Bannon ook op het probleem dat in veel landen buitenlandse subsidies verboden zijn in verkiezingscampagnes (met Nederland als een van de uitzonderingen).⁴ Al met al kreeg Bannon geen voet aan de grond bij eurosceptische partijen in Zweden, Denemarken, Nederland, België, Oostenrijk, Polen, Tsjechië en Duitsland.

Niet minder EU

Ook al wilde het niet echt vloten met Bannons initiatief, de verwachting is dat eurosceptische partijen winst behalen bij de Europese Parlementsverkiezingen in 2019.⁵

Dat geldt allereerst voor rechtse eurosceptische partijen, die zich vooral verzetten tegen het (verder) opgeven van nationale soevereiniteit in de Europese Unie en tegen migratie. Weliswaar verdwijnt de Britse UK Independence Party uit het Europees Parlement (onder voorwaarde dat het Verenigd Koninkrijk voor de verkiezingen in mei 2019 vertrekt) en staan rechts-eurosceptische partijen als Rassemblement National, de Finnen, de Deense Volkspartij en het Griekse Gouden Dageraad op verlies, Alternative für Deutschland, Lega, Forum voor Democratie, Debout la France, de Poolse regeringspartij Recht en Rechtvaardigheid, het Spaanse Vox, de Zweedse Democraten kunnen rekenen op winst.

Ook voor links-eurosceptische partijen die zich verzetten tegen marktliberalisering en bezuinigingsbeleid is lichte groei voorzien, onder meer door verwachte zetelwinst voor La France Insoumise, de Nederlandse SP en de Griekse regeringspartij Syriza. Ook de Italiaanse Vijfsterrenbeweging staat

3 T. Santen en R. Heirbaut, Vlaams Belang gaat niet samenwerken met 'charlatan' Modrikamen, maar wil in gesprek met Steve Bannon, 23 oktober 2018, www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/10/23/vlaams-belang-the-mouvement/.

4 P. Lewis en J. Rankin, Steve Bannon's far-right Europe operation undermined by election laws, 21 november 2018, www.theguardian.com/world/2018/nov/21/steve-bannons-rightwing-europe-operation-undermined-by-election-laws.

5 Gebaseerd op de verwachtingen gepresenteerd op Politico, www.politico.eu/2019-european-elections/ (18 december 2018).

op groei. Die staat te boek als eurosceptisch, ook al heeft ze afgelopen periode geflirt met de pro-Europese liberale groep in het Europees Parlement van Guy Verhofstadt. Het Europees Parlement zal met het verwachte vertrek van de Britse leden bestaan uit 705 leden. Alles bij elkaar zouden de eurosceptische partijen zo'n een derde van de zetels verwerven, een paar procent meer dan in 2014, en ruim meer dan de 19 procent in 1979.⁶

Voorspellingen en verwachtingen

Is met de te verwachten groei van eurosceptische partijen in het Europees Parlement de weg naar minder EU of zelfs Europese desintegratie ingeslagen? Joschka Fischer, de voormalige minister van buitenlandse zaken van Duitsland, beschouwt 2019 in ieder geval als het jaar 'that makes or breaks the European Union. (...) This will be a contest about Europe and the future of European democracy. (...) A nationalist victory would rock the EU to its core and throw it into another crisis. (...) There will be either a rebirth of nationalism or a victory for EU-level democracy and unity'.⁷ Volgens Fischer zou de hang naar nationale soevereiniteit leiden tot verdeeldheid en Europa afhankelijker maken van buitenlandse machten.

Langs dezelfde lijnen riep Natalie Nougayrède, columnist van *The Guardian*, pro-Europese, liberale krachten op om 'a far right takeover' te voorkomen.⁸

Het doet denken aan de wat opgeklopte voorspellingen over de winst van eurosceptische partijen voorafgaand aan de vorige Europese Parlementsverkiezingen in 2014,⁹ en alarmerende berichtgeving dat de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen en de Franse presidents- en parlementsverkie-

6 N. Brack, *Eurosceptic Members of the European Parliament: Foxes in the henhouse?*, in: B. Leruth, N. Startin en S. Usherwood (red.), *Routledge Handbook of Euroscepticism*. London: Routledge, p. 397.

7 J. Fischer, *Europe's coming year of reckoning*, 30 oktober 2018, www.project-syndicate.org/commentary/2019-eu-parliament-elections-by-joschka-fischer-2018-10.

8 N. Nougayrède, *Europe's democrats must unite to prevent far-right takeover*, 19 juni 2018, www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/19/europe-progressive-far-right-eu-liberal.

9 C. Mudde, *The far right and the 2014 European elections*, in: B. Leruth, N. Startin en S. Usherwood (red.), *Routledge Handbook of Euroscepticism*. London: Routledge, p. 413-423.

zingen in 2017 zouden kunnen leiden tot respectievelijk een Nexit en een Frexit. Dat resulteerde in spannende verhalen in de internationale media, maar eurosceptische partijen wonnen lang niet genoeg om een blokkerende meerderheid in het Europees Parlement te vormen, terwijl ook de nodige eurosceptische partijen verloren. Daarnaast was zeker een Nexit in de verste verte niet te voorzien, voor noch na die verkiezingen.

Vooruitblik

Dus hoe zit het de Europese Parlementsverkiezingen van 2019? Zijn voorspellingen over de verwachte groei van Eurosceptische partijen misplaatst?

Allereerst behouden pro-Europese fracties de meerderheid in het Europees Parlement, ook al zal naar verwachting de grote, overwegend pro-Europese coalitie van christendemocraten en conservatieven (Europese Volkspartij) enerzijds en sociaaldemocraten en progressieven (Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten) anderzijds niet langer gezamenlijk een meerderheid hebben. De groene en liberale groepen verzekeren echter de pro-Europese krachten van een ruime meerderheid. Dat maakt angst voor een ‘far right takeover’ al een tikkeltje overdreven. Daar komt bij dat de eurosceptische partijen onderling nogal van elkaar verschillen.

Links-eurosceptische partijen kunnen ook nationale democratie op populistische wijze koesteren (denk aan Syriza en de SP), maar verzetten zich lang niet altijd even fel tegen migratie en Islam. Sociaaleconomisch hebben ze bovendien andere prioriteiten, namelijk de bestrijding van marktliberalisering en bezuinigingen. Daar zullen ze weinig steun krijgen van de marktgerichte parlementaire groep van de Europese Conservatieven en Hervormers. Die groep kent weer zacht-eurosceptische partijen (zoals ChristenUnie/SGP) die constructief meewerken aan meerderheden in het Europees Parlement om bepaalde wetgeving aangenomen te krijgen.¹⁰ Zij wensen weliswaar geen verdere Europese integratie, maar zijn niet afkerig

¹⁰ B. Leruth (2018), Transnational and Pan-European Euroscepticism: The case of European Conservatives and Reformists, in: B. Leruth, N. Startin en S. Usherwood (red.), *Routledge Handbook of Euroscepticism*. London: Routledge, p. 384-396.

van Europees beleid dat in hun straatje past. Daarmee onderscheiden ze zich weer van parlementaire groepen en fracties die het EU-lidmaatschap van hun land afwijzen, zoals PVV en UKIP.

Waar radicaal-linkse eurosceptische partijen een redelijke stabiele groep in het Europees Parlement hebben weten te behouden, is samenwerking op de rechterflank moeizamer verlopen. Zacht-eurosceptische parlementaire groepen met Franse Gaullisten en Britse Tories hadden al moeite om stabiele, samenhangende groepen te vormen,¹¹ verder op rechts werd het helemaal problematisch. Sommige extreemrechtse partijen werden geschuwd vanwege onder meer antisemitische associaties. En als er al parlementaire groepen ontstonden, vielen die weer snel uit elkaar. Het mag wat dat betreft een verrassing heten dat in 2015 een parlementaire groep is ontstaan met onder meer Front National (nu Rassemblement National) en PVV. Rechts-eurosceptische partijen van nationalistisch-populistische partijen waren echter ook in andere groepen te vinden, zoals de zacht-eurosceptische Europese Conservatieven en Hervormers. Van 'blackmail power' was echter geen sprake, omdat ze niet groot genoeg waren, soms niet zo actief waren in het Europees Parlement, of omdat ze zich meer toelegden op parlementaire vragen en speeches in plaats van het wetgevende handwerk.¹²

Ook na de verkiezingen van 2019 is niet te voorzien dat rechtse eurosceptische partijen gelijk de krachten bundelen. Hoezeer eurosceptische partijen ook migratie mogen verafschuwen, dat hoeft nog geen basis voor eenheid te vormen. Denk maar aan de Hongaarse regeringspartij Fidesz van premier Viktor Orbán die überhaupt geen Islamitische migranten wenst, en het Italiaanse Lega van vicepremier Matteo Salvini die juist zou willen dat andere EU-lidstaten zoals Hongarije zouden helpen om de migranten op te vangen. Bovendien spelen er allerlei gevoelige kwesties tussen partijen. De wens van de FPÖ om Alte Aldige/Zuid-Tirol meer bij Oostenrijk te betrekken, kan

¹¹ Idem, p. 384.

¹² N. Brack en O. Costa (2018), *Euroscepticism in the EU institutions*, in: B. Leruth, N. Startin en S. Usherwood (red.), *Routledge Handbook of Euroscepticism*. London: Routledge, p. 7.

niet gelijk op bijval rekenen van nationalistische partijen aan Italiaanse zijde. Blokkade van wetgevende besluitvorming is dus niet te voorzien. Alleen indirect zouden ze een afremmend effect kunnen hebben op hun niet-radiaal-rechtse concurrenten zoals conservatieven en christendemocraten, die uit vrees voor verlies van kiezerssteun terughoudender zouden kunnen zijn om de wetgevingsmachine draaiende te houden.

Blokkades?

Al met al is de eerste associatie bij het woordenkoppel eurosceptis en des-integratie eerder het uiteenvallen van rechts-eurosceptische groepen in het Europees Parlement dan van de Europese Unie. Een blokkade van Europese wetgeving is daarom ook niet te verwachten in het Europees Parlement. Blokkades ontstaan eerder in de Raad van Ministers en de Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden als Noord-Europese afkeer van een grotere EU-begroting en automatische, financiële solidariteit in geval van economische tegenslag botst met de Zuid-Europese vraag daarnaar. Wat dat betreft heeft de EU of meer in het bijzonder de Eurozone kunnen blijven functioneren dankzij het optreden van een niet-gekozen orgaan, de Europese Centrale Bank. Integratie heeft (meer) democratie niet per se nodig om verder te gaan.

Of een groeiend aandeel eurosceptische partijen in het Europees Parlement tot ondermijning van Europese democratie leidt, hangt af van de democratieopvatting.

Populistische partijen hebben het niet zo op uiteenlopende (minderheids)standpunten. Er is immers één puur volk met een duidelijke wil. Ook conservatieve waarden gaan niet even goed samen met liberale vrijheden om ieders eigen seksuele, talige of etnische identiteit uit te dragen. Niettemin kan een groter aandeel eurosceptische partijen in het Europees Parlement ook bijdragen aan de Europese democratie. Allereerst dwingt het de grote coalitie van christendemocraten en sociaaldemocraten meer tot samenwerking met andere partijen om meerderheden te verwerven. Daarmee worden meer stemmen betrokken in het Europese besluitvormingsproces. Bovendien versterkt de aanwezigheid van eurosceptische partijen het Europees Parlement als representatief forum van de volken in de EU. Door grote-

re herkenning onder de eurosceptische kiezers van het Europees Parlement als de plek waar ook zij zijn vertegenwoordigd, kan dat bijdragen aan een grotere erkenning van het Europees Parlement onder het grote publiek. En hoe tegenstrijdig het al klonk, Europese groeps- en partijvorming van eurosceptische partijen is ook een vorm van Europese integratie. Zij kunnen daarmee als anti-systeempartijen het Europese stelsel ingroeien. Al met al is dus het einde van de democratie of de Europese Unie niet per se dichterbij door de groei van eurosceptische partijen.

Dynamiek

Nu kan echter electoraal succes van eurosceptische partijen niet-eurosceptische concurrenten verleiden ook eurosceptischer te worden, waardoor alsnog afgekoerst wordt op Europese desintegratie. Zo kan er binnen een lidstaat een dynamiek ontstaan dat een land een terugtrekkende beweging probeert te maken. Het is echter de vraag of dat tot desintegratie à la Brexit leidt. Een pleidooi daarvoor is bij bijvoorbeeld Rassemblement National of Lega niet zo luid en duidelijk (meer) te horen. Dat komt vooral omdat voor Frankrijk en Italië lastiger een verhaal valt te verkopen dat ze zonder de EU zelfstandig – al dan niet met steun van andere internationale organisaties – op eigen benen kunnen staan. Het geloof in eigen kunnen is daar niet zo groot. Dat is in het Verenigd Koninkrijk anders, welk land zich bovendien minder moeilijk uit de EU kan terugtrekken dan Italië en Frankrijk, die beide volledig lid zijn van de Eurozone en het Schengen-vrij-reizen-gebied. Bij gebrek aan een beter blijven bepaalde lidstaten binnen de EU, maar daarmee is de eurosceptische ontevredenheid nog niet weg. Dat zal zich echter eerder vertalen in desintegratie in de vorm van gedeeltelijke terugtrekking, zoals het (nog) minder naleven van EU-regels, het blokkeren van besluitvorming, minder (willen) afdragen aan de EU-begroting, of het terugeisen van EU-bevoegdheden.¹³

13 H. Vollaard (2018). *European disintegration: A search for explanations*. London: Palgrave-MacMillan.

Ook als een lidstaat geheel of gedeeltelijk uit de EU zou stappen onder druk van groeiende eurosceptische steun, betekent dat nog niet het einde van de EU als geheel. Niet alle EU-lidstaten hebben desintegrerende neigingen, omdat ze niet ontevreden over de EU zijn, loyaler zijn aan de EU en/of geloof hebben in het kunnen verbeteren van de EU. Dergelijke lidstaten blijven investeren in de EU en houden de EU draaiende door politieke deals te willen blijven maken. Al die gedeeltelijke desintegratie maakt het de EU niet makkelijker om tot besluiten te komen en die uit te voeren. Een krachtige EU is daarmee voorlopig niet te voorzien. Het is echter de vraag of een krachtiger EU per se garantie is voor het voortleven van de EU. Dat kan namelijk ook meer eurosceptisch verzet oproepen. Groei van eurosceptis kan daardoor juist de noodzakelijke temperende werking uitoefenen op al te voortvarende krachten.

Zwakte van levensbelang?

Zwakte kan zo van levensbehoud voor de EU zijn. Dat doet denken aan het Duitse Heilige Roomse Rijk. Ook dat was een wirwar aan bestuurslagen, gerechtshoven en lagere politieke eenheden die sterk hechtten aan hun territoriaal gezag. Juist door zijn zwakte kon het rijk uiteindelijk zo'n duizend jaar bestaan, omdat het zo niet een te grote bedreiging vormde voor de lagere politieke eenheden of voor naburige mogendheden. Dus misschien heeft de EU nog maar net een begin gemaakt van een nog lange geschiedenis.

The Euro as project under way

Eurozone – Looking Back, Looking Ahead

*Paul Dermine**

The crisis caught the Eurozone unprepared. It quickly became evident that the Treaty of Maastricht had not endowed the EU with the means necessary to face this existential threat. Consequently, the Union and its Member States had to tinker themselves, in haste and sometimes at odds with the Treaty framework, the tools to avoid the implosion of the single currency.

A new financial assistance function was brought to life, to provide support to those States threatened by default. First embodied by temporary *ad hoc* arrangements this function is now represented by a permanent institution established under international law, the European Stability Mechanism (ESM). Such stability support did not come without counterparts, and the experience of countries such as Greece, Ireland or Cyprus have shown the heavy toll paid by populations for their economic rescue.

The crisis also prompted the European Central Bank (ECB) to start its own revolution. Flirting with the limits of its constitutional mandate as a ‘price stability-oriented’ central bank, and with the risk of contravening with some central provisions of the Treaty (most notably the no-bailout clause enshrined in Article 125 TFEU and the prohibition of monetary financing consecrated in Article 123 TFEU), the ECB engaged in an ambitious monetary policy, best represented by its government bonds-buying pro-

* Paul Dermine bereidt een proefschrift voor over economische governance in de Eurozone aan de Universiteit Maastricht. Hij is advocaat in Brussel en lid van de Brusselse denktank The Friday Group. J.D (UCLouvain), M.A (College of Europe, Inbev-Bailler-Latour Scholar), LL.M (NYU, Hauser Global Scholar), PhD Candidate in EU Law (Maastricht Center for European Law).

grams (such as the Outright Monetary Transactions program) or its quantitative easing. It is today well-admitted that the Bank's unconventional programs, and its President Draghi's pledge to do 'whatever it takes' to preserve the euro, truly contributed to averting the immediate collapse of the Eurozone.

Unprecedented wave

The Eurocrisis emphasized structural flaws in the legal and institutional architecture of the Economic and Monetary Union (EMU), which called for fundamental reforms. Particularly at stake was the unsustainable asymmetry between the monetary and the economic pillar, and the limited capacity of the EU to monitor, surveil and eventually correct national fiscal and economic policies. Important reforms such as the Fiscal Compact, the Six-Pack, the Two-Pack or the EuroPlus Pact were thus passed, in order to improve fiscal and socio-economic convergence and sustainability within the Eurozone, and increase the overall macro-economic resilience of the currency union altogether. Together they contributed to the emergence of a new economic governance system for the Eurozone, strengthening discipline at home, and bolstering the EU's ability to control the macroeconomic and fiscal trajectory of its Member States, and to shape their budgetary, economic and social policies.

The crisis also precipitated an unprecedented wave of reforms in the field of financial and banking policy. The challenges were indeed manifold. The crisis not only revealed global regulatory deficiencies, but also brought into the open a fundamental discrepancy between the structure of financial supervision in Europe (which remained deeply fragmented along national lines) and the architecture of the European banking sector, which presented a high level of integration and interconnectedness. Last but not least, the Eurocrisis was a blatant and painful illustration of the unhealthy nexus connecting banks and sovereigns in Europe, and the kind of havoc it can

wreak in the economy at large. Under the 'Banking Union' project, the EU initiated action on all fronts. With the Single Rulebook, the EU endowed itself with a single set of harmonized prudential rules, designed to discipline the European financial sector, and make it more resilient, transparent and efficient. The enforcement of these rules, i.e. the function of financial supervision, was also deeply overhauled, through its supranationalisation. The Single Supervisory Mechanism (SSM) was established as an integrated supervisory framework, overseen by the ECB, but still relying on the cooperation of national supervisors. Finally, the Single Resolution Mechanism (SRM) sought to bring about a harmonized procedure and an integrated institutional apparatus for the orderly restructuring of failing banks. The Mechanism is guided by one overriding objective: containing the effects of resolution on financial stability, and minimizing the costs for the taxpayers and the real economy at large (a concern best embodied by the principle of bail-in and the establishment of the Single Resolution Fund).

The wave of reforms the Eurocrisis set in motion was truly unprecedented. Substantial transformations occurred in all fields of EMU law (monetary policy, economic and fiscal policy, financial and banking policy), and dramatically reshaped the single currency, its architecture, and the terms of the political compact it embodies. But to many, the process of completion of the EMU is far from over. Recent events indeed suggest that the Eurozone may soon be entering a new phase of its short but already tumultuous life. As the dust of the sovereign debt crisis starts settling, and the continent slowly returns to growth, winds of change are blowing across the zone, and EMU reform is back on the agenda, with new initiatives and proposals mushrooming within the EU institutions, the national chancelleries and the academic community. Following up on the so-called 'Five Presidents' Report'¹ and its Reflection Paper 'on the deepening of the Economic and Monetary Union',² the European Commission has tabled a new package

1 Juncker, J.-J., Tusk, D., Draghi, M., Dijsselbloem, J., Schulz, M., 'The Five Presidents' Report - Completing Europe's Economic and Monetary Union', June 2015.

2 European Commission, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, 31 May 2017.

of reform proposals at the end of 2017, which is currently being debated between the co-legislators, and will inevitably form the basis of future reforms in the Eurozone.³

Central issues

In a nutshell, future discussions will revolve around a few central issues. First, there is the finalization of the Banking Union. The Union indeed still lacks a pillar, and will not be complete until a supranational deposit guarantee scheme has been established. Discussions have been going on for years, but remain inconclusive. Moral hazard concerns, and the risk-mutualization that such a project would entail, have so far made it hard to break the stalemate. A possible way out may lie in furthering the efforts on risk-reduction, most notably by tackling the very serious problem of the non-performing loans. The EU must also provide a common fiscal backstop for the Single Resolution Fund, in order to guarantee the credibility and efficiency of the SRM. On this question, an agreement can soon be expected, and the backstop will normally be directly provided by the ESM.

Secondly, there is the project of a Eurozone budget. All existing proposals share the common ambition of transforming the powers of the EU in the fiscal and budgetary field, which are currently defined in negative terms, by endowing the Eurozone with a positive budgetary capacity of its own. The question of the objective that this capacity should pursue is not as consensual. According to a first (ambitious) view, the Eurozone remains a sub-optimal currency area because it lacks the transfer mechanisms necessary to mitigate the effects of asymmetric shocks hitting some of its sub-units. The budgetary capacity which is designed as a first step towards fiscal federalism, would serve a shock-absorption and fiscal stabilization function, and operate on an automatic basis (for example via a common unemployment benefits scheme). Following another (much more pragmatic) view,

3 For an overview, see European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank – Further Steps Towards Completing Europe’s Economic and Monetary Union: A Roadmap*, 6 December 2017, COM(2017)821 final.

the budget should be used to foster convergence (and competitiveness) within the Eurozone, and to punctually finance structural reforms that contribute to increase the resilience of its constitutive national economies. Of course, the level of ambition naturally conditions the size of the budgetary capacity contemplated, and the origin of the funds that would fuel it. EU institutions have long acknowledged the need for some form of fiscal solidarity in the Eurozone, but only as a medium to long-term priority. Calls for action have become more fervent in some European capitals, most notably in Paris, where President Macron, in its Sorbonne speech in September 2017, urged the Member States to endow the Eurozone with a strong budgetary capacity of its own. The Commission reacted swiftly, proposing a European Investment Stabilisation Function, which would help protect public investment levels in Eurozone Member States hit by significant economic shocks.⁴ Discussions have so far been difficult, but the Euro Summit of December 2018 agreed on the principle of a budgetary instrument for the Eurozone, without further details on its size and modalities.⁵

Institutional architecture

There is a final set of questions pertaining to the institutional architecture of the Eurozone, the transparency of its decision-making processes, and the accountability of its key actors. The Eurozone will have to overcome parts of the crisis' legacy, by bringing order and clarity in a highly complex institutional environment. Against this background, the Commission has recently made proposals on the repatriation of the Fiscal Compact within the EU legal order, and on the transformation of the ESM into an EU law-based body, the European Monetary Fund.⁶ The crisis also brought about a governance

4 European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function*, 31 May 2018, COM(2018)387 final.

5 Euro Summit, *Meeting Statement*, 14 December 2018, EURO 503/18.

6 European Commission, *Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States*, 6 December 2017, COM(2017)824 final; European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Monetary Fund*, 6 December 2017, COM(2017)827 final.

system which has been criticized as opaque and unreadable, as too inter-governmental and therefore unbalanced and biased, or as lacking appropriate accountability mechanisms.

All in all, the fundamental claim is that while the EU gained new powers and prerogatives throughout the crisis, the democratic and ‘rule of law’ credentials of the governance structures of the Eurozone did not evolve accordingly.

Many reform proposals ambition to bridge the gap. The Commission has proposed to improve the readability of the system by giving Eurozone governance a ‘face’: a new position of European Minister of Economy and Finance would be created, combining all Eurozone-related Commission prerogatives with the presidency of the Eurogroup.⁷ The Eurogroup is also increasingly under the spotlight. Formally a simple discussion forum for finance ministers of the Eurozone, it has grown as a central decision-making body, defining the central orientations of Eurozone governance. Several proposals suggest opening the institution up, and bringing it in the public eye, if need to by turning it into a formal configuration of the Council.

Last but not least, Eurozone governance is often denounced as insufficiently democratic: dominated by national and European executives, parliaments’ abilities to control this new ‘economic government’ of the Eurozone and to shape its founding orientations would be very much reduced, despite the fact that it intervenes at the heart of national social and economic pacts. There is today a growing consensus on the need to upgrade parliamentary involvement in Eurozone governance. Much less clear is however through which institutions this should be pursued: the European Parliament, national parliaments or an *ad hoc* parliamentary assembly for the Eurozone (as recently advocated by Thomas Piketty and other intellectuals)?⁸

7 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank – A European Minister of Economy and Finance*, 6 December 2017, COM(2017)823 final.

8 See T. Piketty et al., *Pour un traité de démocratisation de l’Europe*, Paris, Seuil, 2017.

More than 25 years after its political birth, the Euro remains a project underway. The main reform areas for the coming years are well-identified: some flaws in the crisis legacy need to be addressed, whereas new crisis factors (both in the private and the public sector) must be dealt with.

However, Member States struggle to offer convincing responses to these issues. The reasons behind such procrastination are manifold. The good macroeconomic environment does probably not favour far-reaching reforms. The political context does not seem supportive of such developments either: with Macron facing mounting opposition at home, and the era of Merkel coming to an end, the Franco-German engine is spluttering.

Risk reduction versus risk sharing

More fundamentally, there seems to be irreconcilable oppositions between the proponents of risk-reduction and the supporters of risk-sharing. According to the former, there can be no talks of further solidarity (be it via a shared budget, or a common deposit guarantee) until States have put their house fully in order (be it the balance sheets of their banks, the state of their public finances, of the structures of their economies). Best represented by the ESM, and Northern Europe Member States (recently united under the label of the ‘New Hanseatic League’), convergence is to take precedence over further interdependence. For the latter, best represented by countries such as France, Italy or Spain, or the European Parliament (and to a certain extent, the Juncker Commission), crisis reforms were already strongly tilted towards risk-reduction, and periphery countries paid the hard price of reforming themselves profoundly. In their view, it would be high time that the currency union endows itself with the mechanisms that will bolster its resilience and enable it to absorb the next shocks. The latest Eurogroup meetings, and the last Euro Summit have clearly shown the depth of these divergences, and the inability of the Eurozone to move beyond the lowest common denominator.⁹

9 See Eurogroup, *Report to Leaders on EMU Deepening*, 4 December 2018, Press Release No. 738/18.

Whether this inertia will continue is of course impossible to predict. But the upcoming European elections will certainly constitute an interesting test as to the willingness of the electorate to deepen integration and solidarity on the continent.

Meer coherentie, meer consistentie en meer verantwoordelijkheid, graag

EU, migratie & mensenrechten

*Tineke Strik**

Door de overstelpende aandacht voor het Europese asiel- en migratiebeleid zou je bijna vergeten dat het hier om het jongste beleidsterrein van de Europese Unie gaat. Vanaf 2003 heeft de Europese wetgever heel wat richtlijnen en verordeningen aangenomen over grenzen, visa, toelating, verblijfsrechten en terugkeer. Al na ruim een decennium van Europees migratiebeleid, sprak de Commissie Juncker in haar eerste werkprogramma de ambitie uit om een nieuwe geïntegreerde aanpak te ontwikkelen.¹ De Commissie wilde illegale migratie beter bestrijden en meer hoogopgeleide migranten aantrekken, de verantwoordelijkheid voor drenkelingen en asielzoekers eerlijker verdelen tussen de lidstaten en het migratiebeleid beter koppelen aan het Europese buitenlandbeleid.² In deze bijdrage bespreek ik wat er van deze ambities terecht is gekomen en blik ik vooruit op de komende termijn: voor welke uitdagingen staat de Europese Unie?

Europese migratieagenda

Al snel na haar aantreden werd duidelijk dat het succes van de Commissie zou afhangen van haar antwoord op de toenemende aantallen vluchtelingen. Het jaar 2015 stond in het teken van de ‘Balkanroute’, gevolgd door met name

* Tineke Strik is universitair hoofddocent migratierecht aan de Radboud Universiteit, tevens lid van de Eerste Kamer en van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Ze is kandidaat voor GroenLinks voor het Europees Parlement.

1 Werkprogramma voor 2015, COM(2014) 910, 16 december 2014.

2 Zie voor dat laatste punt ook de Mededeling van de Commissie over de Global Approach on Migration and Mobility, the GAMM, COM(2011)743, voortbouwend op de Global Approach to Migration, COM(2005)621, aangenomen door de Europese Raad van 17 december 2005, 15914/05.

Syrische vluchtelingen na een jarenlang verblijf in Turkije. Hun spaargeld was op, er was in Turkije geen zicht op werk of onderwijs voor hun kinderen en terugkeer naar Syrië kwam alleen maar verder buiten bereik. De grote aantallen vluchtelingen dwongen de landen tot het reguleren van de 'illegale' route, vanaf Schengenland Griekenland tot in de meer noordelijk gelegen Noordelijke Schengenlanden Kroatië, Slovenië, Oostenrijk en Duitsland.

De eerste toename in het voorjaar van 2015 bracht de Commissie in mei van dat jaar tot het lanceren van haar Europese Migratieagenda, die leidend zou blijven gedurende de gehele termijn. In deze agenda zette de Commissie in op vier pijlers: beter beheer van de buitengrenzen met meer reddingscapaciteit, een uniform gemeenschappelijk asielbeleid, een nieuw beleid voor legale migratie en investeren in landen van herkomst en transit om illegale migratie te voorkomen en terugkeer te verbeteren. Voor de korte termijn stelde de Commissie voor om hotspots in te richten in de twee lidstaten waar de meeste asielzoekers arriveerden, Italië en Griekenland, gekoppeld aan een tijdelijke maatregel om 40.000 kansrijke asielzoekers snel te herverdelen over alle lidstaten.³ In zijn eerste *State of the Union* in september 2015 kondigde Juncker aan om dit aantal te verhogen naar 160.000, en daarbij ook te herplaatsen vanuit Hongarije.⁴

De vier pijlers van de Europese migratieagenda beslaan alle elementen van het Europees asiel- en migratiebeleid. Hierna bespreek ik de uitdagingen waar de Unie voor staat op het gebied van reguliere migratie en het asielbeleid. Vervolgens ga ik in op de toenemende focus op de externe dimensie en de mensenrechtelijke consequenties, aan de hand van de ervaringen met de EU-Turkijedeal.

3 Besluit 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland, Pb. EU 2015, L 239, p. 146; Besluit 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, Pb. EU 2015, L 248, p. 80.

4 Nadat Hongarije in het najaar van 2015 een hek had geplaatst tussen Servië en Hongarije, verlegde de route zich vanuit Servië naar Kroatië en daalde het aantal asielzoekers in Hongarije drastisch.

Reguliere migratie

Vlak nadat het Verdrag van Amsterdam in werking trad, stelden de regeringsleiders in oktober 1999 de inhoudelijke uitgangspunten vast voor de te ontwikkelen migratiewetgeving.⁵ In deze conclusies van Tampere spreken de lidstaten de ambitie uit om derdelanders die al langere tijd legaal in een lidstaat verblijven, vergelijkbare rechten te geven als Unieburgers. Een sterke rechtspositie en de bestrijding van discriminatie, zo was de communis opinio, zou hun integratie bevorderen en daarmee ook het economisch belang van de Unie dienen. Afspraken over toelating van derdelanders, met name arbeidsmigranten, zouden de landen moeten baseren op de economische en demografische ontwikkelingen in hun land, rekening houdend met de opvangcapaciteit.

Veel richtlijnen laten ruimte voor afwijkend beleid of nadere nationale invullingen. De verblijfsrechtelijke aanspraken, bijvoorbeeld op gezinshereniging (goed voor een derde van de toetalmigratie), op een permanente verblijfsvergunning of toelating als student zijn desondanks stevig verankerd, mede onder invloed van het Handvest van de Grondrechten en jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het Hof legt de nieuwe wetgeving uit in het licht van de regels van het vrij verkeer voor Unieburgers, precies zoals de lidstaten aanvankelijk voor ogen stond.

De afgelopen vijf jaren toonden Commissie en Raad weinig animo voor verdergaande harmonisatie op het gebied van reguliere migratie.⁶ Met name de regels voor arbeidsmigratie blijven daardoor gefragmenteerd en onvolledig geharmoniseerd. In haar Europese migratieagenda benoemde de Commissie migratie als steeds belangrijker voor behoud van de economische groei en het sociaalezekerheidsstelsel, omdat de beroepsbevolking van de EU zonder migratie in tien jaar met 17,5 miljoen personen zou krimpen.⁷ Ze kon-

⁵ Conclusies van Tampere, 14-15 oktober 1999.

⁶ De enige wetgeving op dit terrein bestond uit het samenvoegen en iets verder harmoniseren van de Studentenrichtlijn en Onderzoekersrichtlijn in Richtlijn (EU) 2016/801.

⁷ Mededeling van de Commissie inzake een Europese migratieagenda, COM(2015)240, 23 mei 2015.

digde aan een nieuw model voor legale migratie uit te werken, met criteria voor kwalificaties waaraan de Europese arbeidsmarkt behoefte heeft.

De houding van de lidstaten is echter ambigu: men wil dat de Europese Unie als entiteit de slag om de hoogopgeleide migrant wint van landen als de VS, Canada en China, maar blijft op het niveau van de lidstaat concurreren en denken. Seizoensarbeiders mogen tijdelijk komen werken, maar ten aanzien van andere segmenten met een tekort aan arbeidskrachten wagen de meeste lidstaten zich niet aan het openen van de arbeidsmarkt voor migranten.

De ‘Tampere ambitie’ dat migranten met een permanente verblijfsvergunning ook elders in de Unie kunnen wonen en werken, heeft een zeer beperkte uitwerking gekregen. Wellicht heeft de uitbreiding van de Unie en het daarmee samenhangende toenemende gebruik van vrij verkeer de lidstaten meer kopschuw gemaakt.

Ook de verhoogde aantallen vluchtelingen hebben het ressentiment ten aanzien van migranten aangewakkerd. Duitsland is de enige lidstaat die zich openlijk uitspreekt voor het aantrekken van meer arbeidskrachten van buiten de Europese Unie en die ook afgewezen asielzoekers kans op een verblijfsvergunning geeft als ze een vacature kunnen vervullen. Vooral dat laatste plan is onderwerp van een vaak gepolariseerd debat.

In veel lidstaten overschaduwen de zorgen over toenemende immigratie de zorgen over een krimpende economie. Deze verlamming blokkeert een rationeel en transparant debat over de toekomst van de Europese arbeidsmarkt, de rol die arbeidsmigranten daarin kunnen spelen en wat dit betekent voor Europees beleid. De Commissie Juncker heeft dit taboe niet kunnen doorbreken, dus hier ligt een schone kans voor de nieuwe Commissie.

Gemeenschappelijk asielstelsel?

Al in de Conclusies van Tampere spraken de regeringsleiders hun ambitie uit om te komen tot een gemeenschappelijk asielstelsel, met uniforme procedures en zelfs een uniforme status voor vluchtelingen. Deze harmonisatie was bij het aantreden van de Commissie Juncker nog niet van de grond gekomen.

Niet alleen doordat de richtlijnen ruimte voor nationale verschillen laten, maar ook omdat het in veel lidstaten schort aan implementatie. De Europese Commissie schuwt een harde confrontatie met deze landen, uit angst het conflict over een onevenredige verdeling verder op scherp te zetten. De Dublinverordening, die vanwege het beginsel dat het eerste land van binnenkomst verantwoordelijk is voor de asielprocedure de noordelijke en zuidelijke lidstaten verdeeld houdt, fungeert zo al jaren als een splijtzwam voor het gehele Europese asielbeleid.

In plaats van meer te investeren in een betere naleving van de Europese normen, koos deze Commissie de vlucht naar voren met nieuwe wetgeving. In 2016 presenteerde ze voorstellen voor volledige harmonisatie, met ontwerpverordeningen voor de asielprocedure en voor de definitie en rechten van vluchtelingen en met een voorstel voor een herziene richtlijn voor de opvang van vluchtelingen.

Om de Raad te dwingen met een oplossing te komen voor het verdelingsvraagstuk, wil het Europees Parlement pas stemmen over het gehele pakket zodra de lidstaten het eens zijn over een nieuwe Dublin Verordening. Dat lijkt voorlopig niet te gaan lukken. De Commissie kreeg onvoldoende steun voor een radicaal andere verdeling van het aantal asielzoekers, namelijk het automatisch verdelen over de lidstaten. In het huidige voorstel wordt het land van eerste binnenkomst zelfs langer verantwoordelijk gehouden dan nu en worden asielzoekers bestraft voor doorreizen naar een andere lidstaat. De hevigste discussie tussen de lidstaten gaat echter over een solidariteitsmechanisme op het moment dat een lidstaat meer asielzoekers binnen krijgt dan het aankan. De Oost-Europese lidstaten, die eerder al vergeefs beroep aantekenden bij het Hof van Justitie over de bindendheid van het eenmalige herverdelingsbesluit, weigeren categorisch hun medewerking.⁸

8 HvJEU 6 september 2017, C-643/15 en C-647/15, Slowakije en Hongarije (ondersteund door Polen) tegen Raad, ECLI:EU:C:2017:63; zie ook H.C.F.J.A. de Waele, 'Uitspraak Uitzelicht. Besluit over herplaatsing van asielzoekers geldig; Slowakije en Hongarije halen bakzeil bij Europees Hof van Justitie', *Asiel & Migrantenrecht* 2017, nr. 9.

Externe dimensie

Het asiëldossier houdt de lidstaten hopeloos verdeeld. Het enige waar de landen elkaar wel in kunnen vinden, is een aanpak die voorkomt dat asielzoekers het grondgebied van de Unie bereiken om daar asiel aan te vragen. Dus kijkt de Raad liever naar buiten dan naar binnen zodra het asielstelsel op de agenda staat. Samenwerken met herkomstlanden op het gebied van migratie is niet nieuw, maar de onderhandelingen werden pas echt complex toen de EU transitlanden wilde overhalen om migranten over te nemen. De overeenkomsten gingen gepaard met toezeggingen over handel, visa voor eigen burgers of financiële programma's. Hiermee werd het migratiebeleid onderdeel van het veelomvattender Europese buitenlandbeleid.

Het meest concrete voorbeeld daarvan vormt de EU-Turkijedeal, die de EU-regeringsleiders in maart 2016 sloten met Turkije om de Balkanroute een halt toe te roepen.⁹ In ruil voor financiële steun voor de opvang van vluchtelingen en grensbewaking en voor toezeggingen over versnelde toetredingsonderhandelingen en visumvrij reizen, beloofde Turkije om migranten die vanuit Turkije naar Griekenland reisden, terug te nemen.

De consequenties voor de vluchtelingen zijn zorgelijk, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Vluchtelingen die sindsdien op de Griekse eilanden arriveren, moeten daar blijven in afwachting van overdracht naar Turkije in de overbevolkte hotspot Moria of in zomertentjes. Hun verblijfsomstandigheden zijn ver beneden het vereiste niveau van de EU-richtlijnen. De asiëlprocedure is erg traag en wordt bemoeilijkt door discussie of Turkije wel een veilig land is voor alle vluchtelingen. In Turkije zelf leven nog veel vluchtelingen onder het armoedeniveau en hebben ze nauwelijks toegang tot de arbeidsmarkt. Bovendien hebben na de instelling van de noodtoestand ruim 51.000 Turkse burgers asiel aangevraagd in Europa, wat het label van Turkije als 'veilig derde land' eveneens twijfelachtig maakt.

9 EU-Turkey statement, 18 March 2016, press release, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

Mensenrechtenimpact

Dat de externe samenwerking het aanwijzen van verantwoordelijken voor mensenrechtenschendingen bemoeilijkt, illustreert de EU-Turkijedeal. Drie vluchtelingen op Lesbos die de EU aanklaagden omdat deze deal hun rechten zou schenden, kregen nul op het rekest bij het EU-Gerecht.¹⁰ Het Gerecht verklaarde zich onbevoegd omdat niet de EU maar de regeringsleiders de overeenkomst zouden hebben gesloten. Het is de vraag of misschien een Nederlandse rechter deze vluchtelingen ontvankelijk zou verklaren, nu de overeenkomst is gesloten onder het Nederlandse voorzitterschap en de Nederlandse regering een van de stuwende krachten achter de overeenkomst was. De kans lijkt groter dat de vluchtelingen uiteindelijk geen enkele actor ter verantwoording kunnen roepen.

Ook laat de EU-Turkijedeal zien hoe externe samenwerking de toegang tot bescherming buiten het EU-grondgebied kan belemmeren. Transitlanden scherpen hun grensbeleid aan op verzoek en met ondersteuning van de EU, maar de deal creëert ook een eigenbelang bij strengere grenscontroles om zo min mogelijk 'transitmigranten' te moeten terugnemen van de EU. Zo heeft Turkije zijn oost- en zuidgrenzen afgegrensd, waardoor Syriërs het geweld in hun land nog maar moeilijk kunnen ontvluchten.

Om al deze redenen verzocht de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa de EU om voorafgaand aan een migratiedeal de mensenrechtelijke effecten te onderzoeken en deze ook te monitoren tijdens de uitvoering. Een significante schending zou moeten leiden tot opschorting van de samenwerking.¹¹ Het is opvallend dat impact assessments aan de orde van de dag zijn op EU-niveau, maar dat ze op dit gebied steeds uitblijven, vaak met het argument dat snelheid is geboden. Het Comité van Ministers van

¹⁰ Beschikkingen Gerecht van 28 februari 2017, zaak T-192/16, NF, ECLI:EU:T:2017:128; zaak T-193/16, NG, ECLI:EU:T:2017:129; zaak T-257/16, NM, ECLI:EU:T:2017:130. Zie ook H.C.F.J.A. de Waele, 'Uitspraak Uitgelicht: Toetsing van "Turkijedeal". Gerecht van de EU schuift hete aardappel door', *Asiel & Migrantenrecht* 2017, nr. 4.

¹¹ PACE resolutie 'Human rights impact of the "external dimension" of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?', nr. 2228, aangenomen op 26 juni 2018.

de Raad van Europa ondersteunde deze aanbeveling en sprak zich uit voor meer transparantie en *mainstreaming* van de mensenrechtelijke normen in de migratiesamenwerking met derde landen. Volgens het Comité kunnen de lidstaten zich wat betreft hun verantwoordelijkheid nooit verschuilen achter de EU.¹²

Deals met Afrika?

Deze mensenrechtelijke zorgen klinken weinig door in de juichverhalen over het effect van de EU-Turkijedeal. Ook het succes van een dalend aantal migranten moet worden gerelativeerd: sindsdien zijn de smokkelroutes immers verlegd naar de Middellandse Zee en daarmee duurder, langer en gevaarlijker geworden. Toch wordt de deal als mogelijke blauwdruk gezien voor de relaties met de Afrikaanse landen. De Libische Kustwacht wordt getraind en gefinancierd uit het EU *Trust Fund for Africa*, waar Europese ontwikkelingsgelden zijn ondergebracht, aangevuld met nationale bijdragen. Deze kustwacht onderschept migranten in de Libische wateren en stuurt ze linea recta terug naar de detentiecentra die op internationaal niveau scherp zijn veroordeeld vanwege de mensenrechtenschendingen.¹³ Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens verbiedt lidstaten van de Raad van Europa om migranten terug te sturen naar een mensonwaardige situatie.¹⁴ Het is daarom zeer de vraag of het organiseren en betalen ervan niet eveneens onder dit ‘refoulement’-verbod valt, het effect is gelijk. Daar komt bij dat humanitaire reddingorganisaties niet langer in de Libische wateren mogen werken en hun geredde migranten niet meer krijgen ontscheept in een haven van een

12 Committee of Ministers, Reply to Recommendation 2136 (2018), 5 december 2018, doc. 14774.

13 Zie onder andere VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, “‘Detained and Dehumanised’. Report on Human Rights abuses against migrants in Libya’, 13 december 2016, UNHCR, ‘Libya: Refugees and migrants held captive by smugglers in deplorable conditions’, 17 oktober 2017; ‘High Commissioner for Refugees Calls Slavery, Other Abuses in Libya “Abomination” That Can No Longer Be Ignored, while Briefing Security Council’, 28 november 2017; Amnesty International, Libya’s dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants, <http://bit.ly/2Av8r1w>.

14 EHRM 3 oktober 2017, zaaknr. 8675/15 en 8697/15, *N.D. en N.T. t. Spanje*; EHRM 23 februari 2012, zaaknr. 27765/09, *Hirsi e.a. t. Italië*, EHRM 21 oktober 2014, zaaknr. 16643/09, *Sharifi e.a. t. Italië en Griekenland*.

lidstaat.¹⁵ Dit heeft migranten volledig afhankelijk gemaakt van Libische soldaten.

Met Libië samenwerken betekent zaken doen met milities, voor wie migranten slechts handel- of gijzelwaar zijn. Landen als Egypte en Eritrea zien samenwerking met de Europese Unie als een uitgelezen kans op legitimatie van hun repressieve regimes. Het belang en de rechten van migranten interesseert hen stukken minder. Sinds er met tientallen landen afspraken zijn gemaakt, is de toenemende repressie tegen vluchtelingen en andere migranten merkbaar en neemt ook de regionale mobiliteit binnen vrij-handelszones (die veel meer migratie betreft dan die naar Europa) zoals ECOWAS af, met alle economische gevolgen van dien. Om al deze redenen raakt migratie als topprioriteit van het buitenlandbeleid andere doelen zoals economische ontwikkeling, rechtsstaat, onderwijs en klimaat. Deze beleidsterreinen worden zelfs ingezet om te belonen en bestraffen.¹⁶

Tegelijkertijd staan Afrikaanse landen niet te popelen om de rol als buffer voor de EU te vervullen. De aankondiging van de Europese Raad in juni 2018 om regionale ontschepingsplatforms te creëren buiten Europees grondgebied, waarheen migranten vanuit zee of vanaf de EU-buitengrenzen worden gestuurd voor hun asielverzoek, stuitte op afhoudende reacties van derde landen.¹⁷ Ook de vele juridische voetangels en klemmen zijn nog verre van uitgewerkt.¹⁸

15 Zie Code of Conduct for NGOs involved in migrants' rescue operations at sea, <http://statewatch.org/news/2017/jul/italy-eu-sar-code-of-conduct.pdf>; zie ook 'NGO PRESS RELEASE – Don't look the other way: Allow the disembarkation of the men, women and children stranded on board the Sea-Watch 3', 28 december 2018, <https://aditus.org.mt/ngo-press-release-dont-look-the-other-way-allow-the-disembarkation-of-the-men-women-and-children-stranded-on-board-the-sea-watch-3/>.

16 Zie de nadruk op de 'less for less approach' in de mededeling over het Nieuw Partnerschapskader in navolging van de GAMM, COM (2016) 385, 7 juni 2016.

17 EU Raadsconclusies van 28 juni 2018, EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3.

18 Zie onder andere de brief van de commissie-Meijers met vragen over de Raadsconclusies, CM1807 Brief over de externe dimensie van het Europese asielbeleid, 24 juni 2018, www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1807_brief_over_de_externe_dimensie_van_het_europese_asielbeleid.pdf.

Conclusie

Naleving van de EU-asielnormen en de beoogde harmonisatie zullen uitblijven zolang lidstaten niet bereid zijn tot onderlinge solidariteit. De opdracht om dit te doorbreken wordt in de nabije toekomst alleen maar dringender. Het uitblijven van overeenstemming over een migratie-aanpak maakt de EU in toenemende mate afhankelijk van haar relatie met derde landen. De ambitie van een samenhangende visie op migratie heeft daarmee plaatsgemaakt voor een buitenlandbeleid waarbij het Europese migratiebelang voorrang heeft. Deze eendimensionale benadering bedreigt een coherent buitenlandbeleid, waarbij de mensenrechtelijke doelen als eerste dreigen te sneuvelen. Uiteindelijk raakt dit ook de geloofwaardigheid van de Europese Unie.

Ook de samenhang tussen reguliere migratie en asiel is te weinig uitgewerkt. Aan de aanvankelijke ambitie om het migratiebeleid mede te baseren op demografische ontwikkelingen en de behoeften op de arbeidsmarkt wagen zowel Commissie als de meeste lidstaten zich niet. Dit taboe wreekt zich evenzeer in de migratiesamenwerking met derde landen, omdat het de wederkerigheid van de migratiesamenwerking op het spel zet. Om gelijkwaardig partnerschap te stimuleren maar ook om stagnatie van duurzame groei binnen de Unie te voorkomen, zullen de EU-instituties in de komende termijn taboes moeten slechten over legale migratie, op basis van rationele uitgangspunten.

De migratieagenda zal in de toekomst niet minder urgent zijn, maar wel vragen om meer coherentie en langetermijnbeleid, evenals meer consistentie met de fundamentele rechten. En dat begint allemaal met het nemen van verantwoordelijkheid.

NABESCHOUWING

Tijd voor een democratisch elan

Toast bij het Feest van de Europese democratie

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

Er was eens – het is al weer heel wat jaren geleden – een minister met een lange staat van dienst in het parlement, ook het Europese, die op verkiezingsdag traditiegetrouw een slagroomtaart bestelde. Terwijl de stembussen open waren, sneed hij de taart aan – ter viering van de Dag van de democratie. ‘Verkiezingen zijn het feest van de democratie’, placht hij te zeggen. En hij nam een hap. Proost!

Verkiezingen symboliseren zeggenschap van burgers. Ze geven burgers een stem – over de zittende regering, over de kwaliteit van het beleid, over het alternatief van de oppositie.

Verkiezingen maken een vreedzame machtswisseling mogelijk. Ze regelen de terugtocht van verliezers, ze bieden winnaars een kans aan te treden. Verkiezingen zijn de smeerolie van de representatieve democratie. Sjiem gezegd: verkiezingen bevestigen de representativiteit van democratie, de legitimiteit van het constitutionele stelsel en de rechtmatige uitoefening van de macht.

De vijfjaarlijkse verkiezingen voor het Europees Parlement laten waarschijnlijk de haperende Europese democratie zien. Haperend, omdat de opkomst en het vertrouwen niet erg hoog zullen zijn. Haperend omdat een wisseling van de wacht als direct gevolg van de verkiezingsuitslag niet erg

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staatsrecht aan de Universiteit van Maastricht; Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer, is adviseur van het Montesquieu Instituut.

waarschijnlijk is. Ook als nieuwe meerderheden in het Europese Parlement ontstaan, is er geen directe, vanzelfsprekende link met de nieuwe Europese Commissie. En een nieuwe President van de Europese Raad staat in theorie en vermoedelijk ook in de praktijk helemaal los van de verkiezingsuitslag. Taart? Feest van de democratie?

Parlement als broedplaats

Het begint bij het parlement, de broedplaats van de democratie. Heeft het Europees Parlement voldoende macht om de zeggenschap van de kiezers waar te maken? Leidt wisseling van de macht tot andere politieke prioriteiten? Dragen de verkiezingen bij aan de legitimiteit van de Europese Unie als geheel, een organisatie met grote bevoegdheden en verantwoordelijkheden?

Er is, vriendelijk gezegd, twijfel mogelijk. Mendeltje van Keulen beschrijft de moeizame rol van het Europees Parlement. En dat klemmt temeer in een tijdperk waarin ook nationale democratieën het moeilijk hebben, waarin internationale vraagstukken welhaast onoplosbaar en ongrijpbaar lijken en waarin kiezers verdeeld en onzeker zijn over de toekomst. Een tijdperk waarin democratie zo in het defensief is geraakt.

Dat is meer dan jammer. Juist een instelling als het Europese Parlement zou binnen een haperende democratie als de Europese zo'n belangrijke rol kunnen spelen – als motor, als krachtbron, aanjager.

De democratie is niet op sterven na dood, zoals sommigen vrezen. Uit allerlei barometers en vertrouwensmeters blijkt nog steeds dat kiezers vertrouwen hebben in de democratie. Het knelpunt zit bij de beoefenaars van de democratie, de politici. En ook Europa ligt niet op apegapen. Er is, al wisselt dat tussen lidstaten, vertrouwen in de Europese Unie. Maar dat vertrouwen is zeer afhankelijk van de vraag of de EU zekerheid en daadkracht kan leveren.

Er tekent zich een boeiende paradox af. Breed ziet men in dat de EU nuttig en nodig is. Maar wat steekt, is dat Europese besluiten zo ver weg genomen worden – door en in niet bepaald erg transparante gremia als Europese

Commissie, Europese Raad, Eurogroep en Euro-trilogen. Daar zit een ‘gat’ – noem het een democratisch deficit – dat het Europees Parlement zou kunnen, zou moeten vullen.

Gebrek aan transparantie

Laten we eerlijk zijn: de laatste jaren is de Europese Unie er niet transparanter op geworden. Het Europees Parlement heeft sinds een decennium een eigen, structurele plaats in de wetgevingsprocedure. Dat is democratische winst. Maar nog altijd gaat datzelfde parlement niet over eigen wetgevingsinitiatieven, niet over de EMU, niet over de Eurogroep, niet over de bankenunie, niet over buitenlands beleid, niet over een echt budgetrecht (zoals Suzanne Poppelaars laat zien), niet over het budgettaire toezicht zoals de EU dat uitoefent over de lidstaten. Wetgevingscompromissen worden gesloten in achterkamertjes, met de Europese Raad en de Europese Commissie, in niet-verdragsrechtelijke gremia als trilogen, in achterkamertjes dus.

Ook binnen het Europees Parlement is het niet een en al transparantie. Er is een ingewikkeld spel rond de vorming van Europese fracties (lees Simon Otjes) dat waarschijnlijk kiezers volledig ontgaat. De verkiezing is er een voor het Europees Parlement, maar verloopt feitelijk via nationale partijen die het na verkiezingen nog onhelder maken.

Onhelder is ook de rol van het Europees Parlement bij de samenstelling van de Europese Commissie. Juridisch zijn de regels wel helder. Maar of en hoe het Parlement (net zoals in 2014) kan afdwingen dat de kandidaat van zijn keuze voorzitter van de Commissie wordt, is twijfelachtig.

Ook is het niet zo dat de Commissie een politieke signatuur krijgt die de uitslag van verkiezingen voor het Europees Parlement op een of andere manier weerspiegelt. Het zijn nationale regeringen die kandidaten voordragen. En de kleur van een nationale kandidaat hangt eerder af van nationale verhoudingen dan van Europese. Dat is een democratisch nadeel, alleen maar gemitigeerd doordat de Commissie erop moet toezien dat de nationale lidstaten zich aan het Europese recht houden.

Andere machtsfactor: Europese Raad

Niet alleen met de Europese Commissie, maar ook met die andere instelling, de Europese Raad, heeft het Europees Parlement een, laten we zeggen, ingewikkelde verhouding.

De Europese Raad, de verzamelde regeringsleiders, geeft binnen de Unie stem aan de lidstaten. Benoemt de eigen President. En geeft vorm aan de strategie en het beleid van de EU. Dat is begrijpelijk vanuit het perspectief als verdragsorganisatie, als samenwerkingsverband van een reeks landen. Maar het is minder gelukkig vanuit de gedachte dat de Europese burgers via verkiezingen die koers beogen uit te zetten. Het een conflicteert met het ander.

Vanuit haar positie concurreert ook de Commissie met de Raad, met name als het gaat om de rol als strategische beleidsbepaler. Anchrit Wille laat zien hoe de Commissie in staat is gebleken die rol te spelen – en motor van de integratie te zijn en te blijven. Dat is ook mogelijk omdat de Europese Raad niet zo'n overheersende rol kan spelen als soms te gemakkelijk gedacht. Jan van der Harst en Arjo Harryvan analyseren de onderlinge verhoudingen binnen de Europese Raad. Er zijn (enkele) regeringsleiders in enkele grotere lidstaten die vooral hun eigen positie proberen te behouden.

Concurrentie binnen de Unie

Wat het nog minder helder maakt, is de voortdurende concurrentie tussen de Unie en de lidstaten. Of, zoals Hoai-Thu Nguyen beschrijft, de spanning tussen de EU-representatie en de nationale representatie. Dat betreft niet de minste zaken. Het loopt uiteen van het benadrukken van de nationale identiteit, soevereiniteit of autonomie tot aan de belangen van het nationale parlement als vertegenwoordiger van de 'eigen' kiezers.

Voorals die rol van de nationale parlementen – ook onze 'eigen' Tweede Kamer – maakt de Europese democratie diffuus. Volgens de Europese verdragen hebben de nationale parlementen ook een rol binnen de Unie te spelen. Bijvoorbeeld door de nationale ministers ter verantwoording te roepen, door als parlement contact op te nemen met de Europese Commissie over wetten en andere voornemens. Maar hoe doen parlementen dat? Als be-

hartigers van het nationale belang, als nationale representatie? Of ook als behartigers van EU-legitimatie?

Deze altijd wat schizofrene, dubbele legitimiteit speelt extra op als het spannend wordt. Als er nationale verkiezingen zijn geweest waarvan de uitslag ingaat tegen afspraken, besluiten, regels, toezichtprocedures van de EU, als 'Brussel' iets wil dat in het nationale parlement slecht valt, als – noem maar op. Naar Europees recht gaat het EU-belang voor, maar dat botst met het nationale burgerperspectief van via verkiezingen uitgeoefende nationale zeggenschap.

Complicerende factoren

Nee, erg groot kan de taart voor het feestje van de Europese democratie niet uitvallen. Ook omdat de vooruitzichten, eerlijk gezegd, niet zo feestelijk zijn. Valt er wel wat te vieren?

Europa maakt het zichzelf nogal moeilijk, zo valt al lezend en bladerend uit deze bundel op te maken.

Zes complicerende factoren op een rij:

- Er zijn de afgelopen jaren zoveel procedures en taken bijgekomen dat de parlementaire zeggenschap niet is vergroot. Dat geldt met name het ESM, de Eurogroep, de Bankenunie en het begrotingstoezicht via het Europees semester. Er wordt door, binnen of namens 'Europa' steeds meer ondernomen zonder dat het parlement er greep op heeft. Waar nationale parlementen na verkiezingen bij kabinetsformaties zich als regel laten gelden, staat het Europees Parlement zwak. Het kan daarom, als het gaat om strategievorming of centrale beleidsontwikkeling, niet concurreren met de Europese Raad en de Commissie. En daarin ligt toch vooral de kracht van een parlement: hetzij als permanente, kritische oppositie tegenover een regering (zoals in Nederland in elk geval op papier), hetzij als tegenwicht tegen een onafhankelijke executieve (zoals in de Verenigde Staten).
- Politiek, democratie en representativiteit komen ook op Europees niveau steeds meer in het geding. Democratie wordt meer en meer ver-smald tot meerderheidsdenken, de rechtsstatelijkheid staat onder druk. Vergeten dreigt te worden – lees Aalt Willem Heringa – dat democratie

ook respect voor de rechtsstaat omvat. En dat vergt compromissen, om minderheden recht te doen, om een groot draagvlak te verwerven. Hoe zal dat straks gaan in een Europees Parlement met straks 27 nationaliteiten, grote en kleine stromingen, verzwakte politieke families, een kleiner midden en oprukkende flanken?

- Scheidslijnen lijken zich overal te verdiepen: tussen stad en platteland, tussen arm en rijk, tussen sociale cohesie en liberale economie, tussen somewhere's en anywhere's, tussen mensen die profiteren van globalisering en Europeanisering en bevolkingsgroepen die geconfronteerd worden met de schaduwzijde. Ook in Europa groeien de tegenstellingen: Noord-Zuid, Oost-West, economisch conservatief liberaal-sociaal economisch links, nationalisten-internationalisten, verstedelijkt-landelijk, handelsnaties-industriestrecken, landen met een stabiele constitutionele historie-lidstaten met een hectischer constitutioneel verleden.
- De euro en de eurozone blijven zorgenkinderen. Is de EMU, gegeven alle interne tegenstellingen, houdbaar? De analyse van Paul Dermine spreekt voor zich.
- Er is een groeiend aantal grote vraagstukken, vaak internationaal van karakter, die hoge eisen stellen aan onderlinge samenwerking en solidariteit van een organisatie als de Europese Unie. Voorbeeld: migratie, een ingewikkeld dossier waar (zoals Tineke Strik betoogt) Europese effectiviteit op de langere termijn botst met nationale kortetermijnbelangen. Kunnen de lidstaten die samenwerking opbrengen?
- Last but not least: Brexit. Het vertrek van de Britten zal de EU er niet sterker op maken, zeker niet als internationale markt. Het kan leiden – zie de bijdrage van Prashant Sabharwal – tot interne handelsstrubbelingen en economische schade. Misschien versterkt het de beweging van een two-speed Europe. Maar er is ook een andere kant. Letterlijk. In het oosten wordt gesproken over uitbreiding van de Unie. Dat is een proces van kleine stapjes. Small steps in place of big leaps (Andrea Ott – is dat niet typisch EU? Is, zoals Hans Vollaard opmerkt, zwakte van levensbehoud voor Europa?

Enige optie...

Wat is er eigenlijk nog te vieren? Kunnen we die hele feestdag maar beter vergeten?

Er zijn er die ervoor pleiten om het project Europese Unie te verlaten, de EU op de helling te zetten, of om een verdere ontwikkeling te staken. Maar hoe verstandig is dat? Natuurlijk zijn er alternatieven, maar die zijn vele malen slechter. En – met veel meer onzekerheden omgeven. Of we het leuk vinden of niet: de enige optie is stug door te gaan op de in het verleden ingeslagen weg van stapsgewijze uitbouw van de Europese democratie.

Ook omdat het om meer dan economie en handel gaat. De Europese Unie is minstens zozeer een waardenunie. Democratie en rechtsstaat verdienen onze vanzelfsprekende inzet – zowel binnen de Unie als geheel als binnen de lidstaten. Dat is misschien wel het krachtigste argument voor uitbreiding. Meer dan ooit.

Zonder een EU zal het Europese territorium uiteenvallen, worden verkaveld, door andere actoren worden beheerst en misschien wel verdeeld. Intern doen problemen en uitdagingen hun desintegrerend werk. Extern neemt de druk toe van Rusland (ook militair), China (handel) en zelfs van bondgenoot VS (politiek).

Inderdaad, er is geen andere optie dan te blijven nadenken over verbeteringen. Hoe de Europese Unie effectiever te maken? Hoe instituties te versterken? Hoe procedures te verbeteren? Hoe behoorlijk beleid te ontwikkelen? Hoe crises te voorkomen?

Dat is meer dan een technocratisch of bureaucratisch getoonzet 'verbetermanagement'. Het heeft alles te maken met de kwaliteit van Europese democratie. Te lang zijn de democratische, rechtstatelijke en transparante kant van de Europese integratie verwaarloosd. Te lang heeft, zeker de laatste tien jaar, alles-wat-met-Europa-te-maken-had in het teken van crisisbestrijding gestaan: de financiële crisis, de bankencrisis, de eurocrisis, de economische crisis, de Griekse crisis. Die democratische verwaarlozing heeft het draagvlak aangetast – en daarmee de effectiviteit.

Dat kan niet anders betekenen dan een grotere rol voor het Europees Parlement, ook ten opzichte van de Europese Raad, de Eurogroep en de Europese Monetaire Unie.

Dat kan niet anders betekenen dan meer parlementaire bevoegdheden, in elk geval waar het om het initiatiefrecht van wetgeving gaat.

Dat kan niet anders betekenen dan dat regeringen, ook al zijn ze van onszelf, zich niet moeten mogen onttrekken aan parlementaire controle op EU-niveau.

Dat kan niet anders betekenen dan dat, zoals Henri de Waele schrijft, Europa in het algemeen en het Parlement in het bijzonder opener zal moeten communiceren met z'n burgers.

Dat kan het niet anders betekenen dan dat er 'echte' Europese partijen komen, als democratische krachtcentrales achter Europese integratie.

Dat kan het niet anders betekenen dan dat Europese verkiezingen Europees worden – met inhoudelijke Europese programma's, met voorstellen om de EU dichterbij de burger te brengen.

Dat kan het niet anders betekenen dan dat de uitslag van Europese verkiezingen ook af te lezen is aan de strategie van de nieuwe Europese Commissie en ook de keus van de nieuwe Commissievoorzitter.

Democratisch elan

Het is, anders gezegd, hoog tijd voor een democratisch elan binnen de Europese Unie.

Het is iets dat iedereen, ook in Brussel, met de mond zal belijden. Tot op het vermoeiende af. Maar het blijkt steeds weer af te stuiten op een onzichtbare, meeverende, taaie muur van weerstand. Ook na de Europese verkiezingen van 2019 zullen die anonieme tegenkrachten niet wegsmelten. Het blijft moeizaam. Maar er is geen alternatief dan door te ploeteren. Er is geen alternatief dan Europa.

Eurosceptici en pleitbezorgers van minder of geen EU hebben geen echt alternatief. Anders dan tegen te zijn. Hoe zou Europa, teruggeworpen, op zichzelf moeten overleven? Zonder EU redden de grote lidstaten het vermoedelijk wel, maar voor de kleinere blijft er weinig bescherming over in de Hobbesiaanse wereld van de internationale (wan)orde. Pleitbezorgers

van nationale soevereiniteit bepleiten de kleren van de keizer: iets wat niet bestaat, omgeven met een waas van romantiek. In de harde werkelijkheid is het een garantie voor bestaansonzekerheid. Meer te zeggen over minder, overgeleverd aan de internationale macht van de sterkste. Liever minder zeggenschap over meer, grotere bescherming van alles wat ons dierbaar is – toch?

Het idee achter Europa is zo veel jaar na al die verwoestende oorlogen actueel, actueler dan ooit. Maar het project heeft wel het nodige onderhoud. Plus een fikse opknapbeurt. Dat vergt inzet, overtuigingskracht, volharding en een vleugje feestelijk optimisme.

Laten we op de dag van de Europese verkiezingen toch maar een stukje taart aansnijden. Proost!

