



Brussel, 14.2.2018
COM(2018) 95 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

**Een Europa dat resultaten boekt: institutionele opties om de werkzaamheden van de
Unie doeltreffender te maken**

*De bijdrage van de Europese Commissie aan de informele bijeenkomst van leiders van
23 februari 2018*

“Wij moeten de onderlinge communicatie - tussen de lidstaten, met de EU-instellingen - verbeteren, maar het belangrijkste is dat de communicatie met onze burgers verbetert.

Wij moeten onze besluiten helderder maken. Duidelijke, eerlijke taal spreken. Ingaan op de verwachtingen van de burgers, en daarbij met grote vastberadenheid simplistische oplossingen van extreme of populistische politieke krachten ter discussie stellen.”

Verklaring van Bratislava, 16 september 2016

[De]toekomst van Europa [ligt]in onze eigen handen [..] en [...] de Europese Unie [is]het beste instrument [...] om onze doelstellingen te verwezenlijken. [...]

Wij willen een grote Unie voor grote vraagstukken en een kleine Unie voor kleine.

Wij zullen een democratische, doeltreffende en transparante besluitvorming en een betere uitvoering stimuleren.”

Verklaring van Rome, 25 maart 2017

“Om in Europa te slagen, moeten wij een einde maken aan deze kunstmatige tegenstelling tussen de Unie en haar lidstaten.

Onze Unie kan alleen tot stand komen door met onze lidstaten samen te werken en nooit door onze lidstaten tegen te werken.”

Jean-Claude Juncker, Straatsburg, 17 januari 2018

Een Europa dat resultaten boekt: institutionele opties om de werkzaamheden van de Unie doeltreffender te maken

**Bijdrage van de Europese Commissie aan de informele bijeenkomst van leiders
op 23 februari 2018**

Op een kritiek moment, 16 september 2016, kwamen de Europese leiders bij elkaar met een positieve Europese agenda, in de vorm van de verklaring en routekaart van Bratislava. Daarmee werd niet alleen erkend dat de EU de beste papieren heeft om de huidige problemen aan te pakken, maar ook de verplichting aangegaan om beter in te spelen op de behoeften van de Europeanen door ten aanzien van een reeks voornamen prioriteiten met tastbare resultaten te komen. De leiders erkenden dat alleen een collectieve vastberadenheid om gezamenlijk resultaten te boeken ten aanzien van de zaken die ertoe doen, zal helpen om de kloof te dichten tussen papieren beloften en de verwachtingen van burgers.

Meer dan een jaar later werpt de Bratislava-methode vruchten af. De EU heeft reële vooruitgang geboekt op terreinen als grensbeheer, defensie, investeringen, digitale economie, onderwijs en cultuur, alsook de sociale dimensie van onze interne markt. Deze nieuwe methode is versterkt door de agenda van de leiders van oktober 2017. In die agenda wordt duidelijk aangegeven wat de Europese Unie de komende 16 maanden, tot aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, wil bereiken.

Onze collectieve inspanningen dienen gericht te zijn op de totstandkoming van een Europa dat resultaten boekt voor alle Europeanen en aan hun verwachtingen voldoet. Het is daarom terecht dat kwesties van institutionele aard naar het tweede plan zijn verwezen.

De Europese Commissie blijft ervan overtuigd dat het nu niet het moment is voor abstracte discussies over institutionele hervormingen. Op basis van de bestaande Verdragen kan echter een aantal praktische stappen worden genomen om onze Unie doeltreffender te maken bij het verwezenlijken van haar voornaamste doelstellingen. Het is immers via onze gemeenschappelijke instellingen en onderling overeengekomen besluitvormingsprocessen dat wij onze beloften kunnen nakomen en kunnen voldoen aan de verwachtingen die burgers van ons hebben.

De Europese Commissie is dan ook verheugd over het besluit van voorzitter Tusk om op 23 februari 2018 een debat tussen de leiders te houden over institutionele aangelegenheden. Als bijdrage aan deze discussie worden in de onderhavige mededeling diverse opties binnen het huidige Verdragskader geschetst om de werkzaamheden van de Europese Unie efficiënter te maken. Deze mededeling gaat vergezeld van een aanbeveling voor het verbeteren van het Europese karakter en de doeltreffende organisatie van de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019, die de aanbeveling van de Commissie van 2013 in sommige opzichten actualiseert en aanvult¹.

¹ Aanbeveling 2013/142/EU van de Commissie van 12 maart 2013 om de verkiezingen voor het Europees Parlement democratischer en efficiënter te laten verlopen – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=NL>

1. Topkandidaten: de grondslag voor een politieke Europese Commissie die beter aansluit bij de Europese werkelijkheid

De Europese Unie is een zowel een unie van staten als een unie van burgers. Burgers worden direct vertegenwoordigd via het Europees Parlement en indirect via hun eigen regeringen, die samenwerken in de Raad en in de Europese Raad². De voorzitter van de Europese Commissie ontleent aan beide bronnen legitimiteit: de leiders doen in de Europese Raad een voorstel voor zijn verkiezing en vervolgens wordt hij door het Europees Parlement gekozen.

In 2014 kwamen Europese politieke partijen in het kader van het nieuwe systeem van “Spitzenkandidaten”, voorafgaand aan de verkiezingen voor het Europees Parlement met “topkandidaten”. Dit systeem zorgde ervoor dat aan de competitie tussen de diverse politieke programma’s gezichten konden worden gekoppeld en versterkte het profiel van pan-Europese verkiezingscampagnes. Hoewel het systeem van topkandidaten de negatieve trend qua opkomst bij de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement³ niet kon doen keren, heeft het deze trend wel helpen stuiten⁴, aangezien het voor meer informatie en keuzemogelijkheid zorgde⁵.

Het topkandidaten-systeem houdt geen rechtstreekse verkiezing van de voorzitter in. Dat de kandidaat van de partij die het grootste aantal stemmen behaalt, tot voorzitter van de Europese Commissie wordt verkozen, is geen automatisme; die eer valt te beurt aan degene die, in overeenstemming met het Verdrag⁶, de steun van de meerderheid weet te verwerven in, allereerst, de Raad en, vervolgens, het Parlement. Er zij aan herinnerd dat op grond van de Verdragen het Europees Parlement en de Europese Raad samen verantwoordelijk zijn voor het soepele verloop van het proces dat tot de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie leidt. De lidstaten zijn overeengekomen dat voorafgaand aan het besluit van de Europese Raad vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Europese Raad de noodzakelijke raadplegingen zullen houden⁷.

² Artikel 10, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

³ Opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement: 1979: 61,99% 1984: 58,98 % 1989: 58,41 % 1994: 56,67 % 1999: 49,51 % 2004: 45,47 % 2009: 42,97 % 2014: 42,61%.

⁴ Daling van de opkomst ten opzichte van vorige verkiezingen voor het Europees Parlement: 2004: 4,04 procentpunten; 2009: 2,5 procentpunten; 2014: 0,36 procentpunten.

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s – Verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 – COM(2015) 206 van 8 mei 2015.

⁶ Artikel 17, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie “Rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadplegingen, draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het Europees Parlement een kandidaat voor het ambt van voorzitter van de Commissie voor. Deze kandidaat wordt door het Parlement bij meerderheid van zijn leden gekozen. Indien de kandidaat bij de stemming geen meerderheid behaalt, draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen een maand een nieuwe kandidaat voor, die volgens dezelfde procedure door het Parlement wordt gekozen.”

⁷ Verklaring nr. 11 bij artikel 17, leden 6 en 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die is gehecht aan de slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

In 2014 was het de topkandidaat wiens partij het meeste aantal stemmen behaalde die in de beste positie verkeerde om in zowel de Europese Raad als het Europees Parlement de steun van de meerderheid te verwerven.

Nadat het resultaat van de topkandidaten-procedure op 27 juni 2014 was bekrachtigd door de Europese Raad en op 15 juli 2014 door het Europees Parlement, droeg deze procedure er in belangrijke mate aan bij dat de Commissie Juncker meer politiek en uitgesprokener in haar beleidskeuzes kon zijn. Dit was ook te danken aan de strategische agenda met kernprioriteiten. Deze werd door de Europese Raad in juni 2014⁸ opgesteld en sloot aan bij de 10 punten van de politieke beleidslijnen die de basis vormden voor de verkiezing van voorzitter Juncker door het Parlement en die natuurlijk het programma weergaven waarmee hij in de Unie campagne had gevoerd. Dit hielp duidelijk maken dat de Europese instellingen en de lidstaten kunnen samenwerken en resultaten kunnen bereiken op punten die er voor burgers toe doen en waarvoor Europese maatregelen echt nodig zijn. Dit alles had het doel om het beeld van verdeeldheid tussen “Brussel” en de lidstaten bij te stellen.

Door in heel Europa campagne te hebben gevoerd en rechtstreeks in contact te zijn getreden met burgers en gekozen vertegenwoordigers op lokaal, regionaal en nationaal niveau, werd de verantwoordingsplicht van de succesvolle topkandidaat in 2014 verzwaaard. Dit proces gaf de voorzitter van de Europese Commissie een mandaat om selectiever te zijn bij het stellen van prioriteiten voor interventie op Europees niveau, op basis van een gedeelde agenda waarbij de verantwoordelijkheden door de instellingen worden gedeeld. Mede daardoor heeft de Europese Commissie kunnen bepalen wanneer optreden van de Unie geboden is en wanneer niet. “Groot zijn voor grote problemen en klein voor kleine problemen” is daarom de benadering die de Commissie Juncker voorstaat en die door de Verklaring van Rome is bekrachtigd⁹.

In het geheel genomen had het topkandidaten-systeem een positief effect op de relatie tussen de EU-instellingen en daardoor op de efficiëntie van de werkzaamheden ervan.

De volgende stap zou betekenen dat de voorzitter van de Europese Commissie rechtstreeks door de burgers wordt gekozen, iets wat door sommigen is bepleit¹⁰. Dit zou echter een aanpassing van de Verdragen vergen.

Het experiment van 2014 dient, op basis van de huidige Verdragen, te worden voortgezet¹¹ en verbeterd. De Europese Commissie is van mening dat er praktische stappen kunnen worden gezet om het proces te verbeteren, met inachtneming van de balans tussen de EU-instellingen en tussen de lidstaten.

⁸ Strategische agenda voor de Unie in tijden van verandering – Europese Raad 26 en 27 juni 2014 – https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf

⁹ Verklaring van de leiders van de 27 lidstaten en van de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie: <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de toespraak van Wolfgang Schäuble bij de toekenning van de Karelsprijs in 2012: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>

¹¹ “Als je de Europese democratie wil versterken, kan je onmogelijk de bescheiden democratische vooruitgang ongedaan maken die is geboekt met het presenteren van topkandidaten – ‘Spitzenkandidaten’. Voor mij is deze ervaring voor herhaling vatbaar – Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie in zijn toespraak over de staat van de Unie van 2017, Straatsburg, 13 september 2017.

Het is van belang om open te blijven discussiëren over het proces waarin het unieke democratische karakter van de Europese Unie en de dubbele legitimiteit van de Europese Commissie als vertegenwoordiger van alle Europese burgers en alle EU-lidstaten het best tot uitdrukking komt. Het proces zou verder moeten worden ontwikkeld om tot een echt Europees debat te komen over het Europa dat de Europese burgers en de lidstaten voor ogen staat, voortbouwend op de positieve bijdrage van het proces van 2014.

Het vroeger kiezen van de topkandidaten dan de laatste keer, idealiter tegen eind 2018, en een vroeger begin van de campagne zouden kiezers meer gelegenheid geven om zich een beeld te vormen van de kandidaten en de politieke programma's waarvoor zij staan¹². Dit zou kandidaten, waaronder degenen die een uitvoerend ambt bekleden als staats- of regeringshoofd, als minister of als lid van de Europese Commissie, meer tijd geven om lidstaten te bezoeken en zich op de hoogte te stellen van wat er in Europa en bij de burgers leeft. In 2014 kozen de Europese politieke partijen hun kandidaten betrekkelijk laat in het proces, zodat er maar een paar weken overbleven voor het voeren van campagne en het verwerven van bekendheid in Europa.

De manier waarop topkandidaten door Europese politieke partijen worden gekozen, kan ook relevant zijn. Wanneer Europese politieke partijen, waarin gelijkgestemde nationale en regionale politieke partijen en hun leiders verenigd zijn, bijvoorbeeld voorverkiezingen zouden houden om hun kandidaten te selecteren, zou het proces van vertrouwd maken en het verkrijgen van bekendheid eerder kunnen beginnen. Het bieden van een strijd tussen personen met verschillende ideeën zou kunnen helpen om meer belangstelling voor de campagne en de daaropvolgende verkiezingen voor het Europees Parlement te wekken.

De banden tussen nationale en Europese partijen zouden zichtbaarder moeten zijn en tot meer openheid in het Europese politieke landschap moeten aanmoedigen. In een specifiek hervormingsvoorstel inzake Europese politieke partijen en stichtingen¹³, dat tegelijk met de toespraak over de staat van de Unie van 2017 werd gepresenteerd, stelde de Europese Commissie voor om een bepaalde mate van transparantie over deze banden verplicht te stellen voor Europese politieke partijen die financiële middelen uit de EU-begroting willen ontvangen (in de vorm van publicatie van hun logo en programma op de websites van de nationale en regionale aangesloten partijen). Lidstaten en de politieke partijen zelf zouden op basis van vrijwilligheid nog verder kunnen gaan, bijvoorbeeld door het plaatsen van de logo's van de Europese politieke partijen op campagne- en stembusmaterialen. Nationale en regionale politieke partijen dienen duidelijk en op onderscheidende wijze stelling te nemen over de belangrijkste kwesties in het Europees debat. Nationale en regionale politieke partijen, waaronder die welke niet bij Europese politieke partijen zijn aangesloten, zouden ook duidelijk moeten maken wat zij met hun deelname aan (bestaande of potentieel nieuwe)

¹² “Ik zou graag zien dat de Europese politieke partijen veel vroeger dan in het verleden campagne beginnen te voeren voor de volgende Europese verkiezingen. Al te vaak waren Europese verkiezingen niet meer dan de optelsom van nationale campagnes. De Europese democratie verdient beter.” – Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie in zijn toespraak over de staat van de Unie van 2017, Straatsburg, 13 september 2017.

¹³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen – COM(2017) 481 van 13 september 2017.

politieke fracties in het Europees Parlement en hun beoogde keuze van voorzitter van de Europese Commissie beogen.

In iedere verkiezingscampagne spelen de media een belangrijke rol. In 2014 zonden in een aantal lidstaten belangrijke televisieomroepen (zoals ARD, ZDF, ORF, RTBF, France24, LCI en Euronews) de debatten uit tussen de kandidaten voor de functie van voorzitter van de Europese Commissie, terwijl er in andere lidstaten via de tv of radio slechts oppervlakkig of zelfs geen aandacht aan werd besteed. Het was een goed begin, maar volstond niet. Voor 2019 zou het, ook om brede, evenwichtige en objectieve verslaggeving te stimuleren, wenselijk zijn dat in iedere lidstaat via de voornaamste publieke omroepen ten minste één debat tussen de topkandidaten zou worden uitgezonden. Debatten op tv of radio over de inhoud en de uitdagingen in verband met de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen hoe dan ook bijdragen tot een groter bewustzijn en een sterkere betrokkenheid van burgers.

2. Het rechtskader voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019

De leiders in de Europese Raad moeten op basis van een voorstel van het Europees Parlement en na goedkeuring door het Europees Parlement van de definitieve tekst, beslissen over **de samenstelling van het Europees Parlement voor de periode 2019-2024**. Vóór de Europese verkiezingen moet een besluit worden genomen over de herverdeling van de zetels tussen de lidstaten en daarbij moet rekening worden gehouden met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie in maart 2019; het Verenigd Koninkrijk heeft thans 73 zetels.

Er zijn verschillende mogelijkheden:

- de omvang van Parlement kan worden teruggebracht tot minder dan het maximum van 751 zetels dat op grond van de Verdragen is toegestaan;
- de vrijgekomen zetels kunnen over andere lidstaten worden herverdeeld;
- niet-gebruikte zetels kunnen worden gereserveerd met het oog op een toekomstige uitbreiding van de Unie;
- niet-gebruikte zetels kunnen worden gereserveerd voor de eventuele invoering van een transnationaal kiesdistrict.

Het Europees Parlement stelde op 7 februari 2018 een mix van de eerste drie opties voor: het reduceren van het totale aantal leden tot 705, een herverdeling van 27 zetels en het reserveren van de overblijvende ongebruikte zetels voor uitbreiding. Hoewel in de resolutie van het Europees Parlement niet wordt opgeroepen tot de invoering van een **transnationaal kiesdistrict**, wordt er daarin wel aan herinnerd dat een dergelijke stap opgenomen zou moeten worden in de EU-regels voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Er bestaat reeds een daartoe strekkend voorstel van het Europees Parlement uit 2015. Een wijziging van deze regels vergt de unanieme goedkeuring van de Raad, waarbij het Europees Parlement de definitieve tekst moet goedkeuren en elke lidstaat vervolgens tot ratificatie volgens de eigen grondwettelijke vereisten zal moeten overgaan.

Een aantal lidstaten¹⁴ heeft onlangs steun betuigd voor een transnationaal kiesdistrict. Andere¹⁵ hebben zich daarentegen tegen de invoering daarvan uitgesproken.

Een transnationaal kiesdistrict zou de Europese dimensie van de verkiezingen kunnen versterken doordat kandidaten de mogelijkheid krijgen om meer burgers in heel Europa te bereiken. Het zou ook kunnen aansluiten bij de topkandidaten-procedure, omdat het aantoonbaar een Europese ruimte zou scheppen voor publiek debat en Europese politieke partijen een zichtbaardere rol zou geven¹⁶.

Wanneer een transnationaal kiesdistrict zou worden gecreëerd, zou het van belang zijn ervoor te zorgen dat er tussen parlementsleden en burgers die hen hebben gekozen, een zeer directe vertegenwoordiging en communicatie mogelijk is. Dit zowel vanwege de verantwoordingsplicht als vanwege de mogelijkheid de zorgen van burgers ter tafel te kunnen brengen.

Het kiesstelsel wordt reeds hervormd. In 2015 diende het Europees Parlement formeel een voorstel in voor **de hervorming van de kieswet van de Europese Unie**¹⁷. Wil een besluit tijdig effect hebben voor de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement, dan moet dit tegen mei 2018 worden genomen. Het voorstel van het Europees Parlement ziet niet alleen op de invoering van een transnationaal kiesdistrict, maar ook op een hervorming van de kieswet van de EU om het Europees karakter van deze verkiezingen te versterken. Het bevat een uniforme termijn voor de vaststelling van kieslijsten en kiesregisters in de hele EU, maakt deelname mogelijk van EU-burgers die buiten de Unie verblijven, moedigt lidstaten aan om kiezen per post en via e-mail en internet toe te staan, voorziet in uit genderoogpunt evenwichtige kandidatenlijsten, verhoogt de zichtbaarheid van Europese politieke partijen door de plaatsing van hun namen en logo's op de stembiljetten, en voorziet in transparante en democratische procedures voor de selectie van kandidaten.

Een belangrijk voorstel betrof een drempel van tussen de 3 en 5 procent van de uitgebrachte stemmen voor lidstaten met één kiesdistrict en kiesdistricten met meer dan 26 zetels en een

¹⁴ Bijvoorbeeld: Emmanuel Macron, president van de Franse Republiek, 26 september 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>;

Leo Varadkar, premier van Ierland – 17 januari 2018 –

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Top van de zuidelijke landen van de Europese Unie (Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Italië, Malta, Portugal en Spanje) –

Rome, 10 januari 2018 – "Declaration: Bringing the EU forward in 2018" –

<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

¹⁵ Top van de V4 – Visegradlanden (Tsjechië; Hongarije, Polen en Slowakije) – Boedapest, 26 januari 2018 – Verklaring over de toekomst van Europa – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

¹⁶ Ik heb ook sympathie voor het idee van transnationale lijsten bij de Europese verkiezingen - hoewel ik beseft dat dit bij velen hier niet in goede aarde valt. – Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie in zijn toespraak over de staat van de Unie van 2017, Straatsburg, 13 september 2017.

¹⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (2015/2035(INL)).

lijststelsel. Dergelijke drempels helpen de politieke fragmentatie in het Parlement terug te dringen, waardoor de besluitvorming efficiënter wordt. Bij de besluitvorming over dit voorstel moet er goed op worden gelet dat uiteenlopende standpunten aan bod komen en uiteenlopende tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd.

3. Samenstelling van de Europese Commissie

Thans bestaat het college van commissarissen uit 28 leden, één uit elke lidstaat.

Artikel 17, lid 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat vanaf 1 november 2014 de Commissie uit een aantal leden diende te bestaan dat overeenstemt met twee derde van het aantal EU-lidstaten (uitgaande van een Unie van 27 lidstaten kwam dit neer op 18 commissarissen), tenzij een andersluidend besluit zou worden genomen.

In 2009, vóór het tweede Ierse referendum over de ratificering van het Verdrag van Lissabon, besloot de Europese Raad een besluit vast te stellen dat ervoor zorgde dat het aantal leden van de Europese Commissie overeen zou komen met het aantal lidstaten.

De Europese Raad moet nu zijn besluit van 22 mei 2013 herzien¹⁸. **De leiders zullen moeten beslissen of een Europese Commissie met één lid per lidstaat zal worden gehandhaafd dan wel de Commissie kleiner wordt gemaakt.** In geval van een kleinere Europese Commissie bepaalt het Verdrag dat de leden daarvan zullen worden gekozen volgens een toerbeurtsysteem op basis van strikte gelijkheid tussen de lidstaten dat de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten weerspiegelt.

Een kleiner uitvoerend college zou in theorie efficiënter functioneren, eenvoudiger te beheren zijn en een evenwichtiger verdeling van portefeuilles mogelijk maken tussen zijn leden, zoals sommige leiders onlangs hebben betoogd¹⁹. In een dergelijk geval zou de Europese Commissie met name erop moeten toezien dat de betrekkingen met alle lidstaten volkomen transparant zijn²⁰.

Een kleiner uitvoerend orgaan zou echter betekenen dat sommige lidstaten niet op het politieke niveau van de instelling door een van hun onderdanen vertegenwoordigd zijn. Wanneer iedere lidstaat een zetel in de Europese Commissie behoudt, heeft dat het voordeel dat er een direct communicatiekanaal blijft bestaan met de burgers en nationale autoriteiten in iedere lidstaat. Zo zijn de leden van de Commissie Juncker een essentiële trait d'union gebleken tussen de Commissie en hun landen van oorsprong, doordat zij in hun nationale taal

¹⁸ Het besluit van 22 mei 2013 vereist dat “[d]e Europese Raad [...] dit besluit [beoordeelt] vóór de benoeming van de eerste Commissie na de datum van toetreding van de dertigste lidstaat, dan wel de benoeming van de Commissie die volgt op de Commissie die op 1 november 2014 zal aantreden, indien die datum eerder valt.”

¹⁹ Emmanuel Macron, president van de Franse Republiek, 26 september 2017 – “*Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple.*” <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, kanselier van Oostenrijk, in het programma van de ÖVP voor de Oostenrijkse verkiezingen van 2017 – <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>

²⁰ Verklaring nr. 11 bij artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die is gehecht aan de slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen,

kunnen communiceren en bijvoorbeeld meer dan 657 bezoeken aflegden om nationale parlementsleden te informeren en met hen te debatteren en discussiëren.

Wanneer iedere lidstaat een commissaris blijft houden, zullen er weer organisatorische aanpassingen nodig zijn om voor het afleggen van verantwoording, eenheid en efficiëntie te zorgen. De Commissie Juncker heeft haar werkzaamheden rond diverse vicevoorzitters georganiseerd – waaronder de eerste vicevoorzitter en de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter –, die verantwoordelijk zijn voor horizontale projectteams op verschillende beleidsterreinen. De eerste vicevoorzitter werd belast met een grotere leiderschapsrol en de verantwoordelijkheid voor de aansturing en coördinatie van een team van commissarissen. Deze tweeledige structuur heeft zijn waarde bewezen en zou in de toekomst verder kunnen worden verbeterd.

4. Een voorzitter met een dubbele functie

Een mogelijkheid om de structuur van de Unie efficiënter te maken, zou erin kunnen bestaan dat een enkele persoon de beide ambten van voorzitter van de Europese raad en voorzitter van de Europese Commissie bekleedt²¹.

Een dergelijke wijziging zou een hardnekkige en schadelijke misvatting helpen wegnemen: al te vaak bestaat er een beeld van tweedracht tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Besluiten worden op nationaal niveau te vaak weergegeven als “dictaten” die aan de lidstaten zijn opgelegd door een “Brussel” dat is losgeraakt, terwijl het in feite de lidstaten en de rechtstreeks gekozen leden van het Europees Parlement waren die samen beslisten over de te volgen weg.

De Europese Commissie is een instelling die door de lidstaten is geschapen om een gemeenschappelijk Europees belang te dienen, net als de Europese Raad. Wanneer één persoon voorzitter van beide instellingen zou zijn, zou dat het duale karakter belichamen van de legitimiteit en de verantwoordingsplicht van de Unie en deze beide versterken.

Dit zou ook de externe vertegenwoordiging van de Unie meer stroomlijnen en voor derde landen begrijpelijker maken. Andere wereldleiders zouden een enkele aanspreekpartner hebben, onder meer in hun betrekkingen met de EU en met name bij topontmoetingen en op internationale fora zoals de G7 of de G20.

Een dubbele benoeming van deze aard zou geen fusie van beide instellingen inhouden. De voorzitter van de Europese Commissie is al qualitate qua lid van de Europese Commissie en dit is altijd volledig verenigbaar geacht met zijn onafhankelijkheid. Geen van de twee voorzitters brengt een stem uit in de Europese Raad; beide adviseren zij, leveren zij een bijdrage op grond van de werkzaamheden van hun respectieve diensten, helpen zij bruggen te slaan en geven zij de punten van overeenstemming tussen de lidstaten aan. Een dubbele benoeming zou de al bestaande nauwe en doeltreffende coördinatie tussen de twee onafhankelijke instellingen verder kunnen verbeteren.

²¹ “Europa zou beter functioneren als we de functie van voorzitter van de Europese Raad en voorzitter van de Europese Commissie zouden samensmelten. (...) Eén voorzitter zou gewoon beter passen bij de essentie van onze Europese Unie, als zowel een Unie van staten als een Unie van burgers.” – Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie in zijn toespraak over de staat van de Unie van 2017, Straatsburg, 13 september 2017.

Een voorzitter met een dubbele functie is mogelijk op grond van de bestaande verdragen, die impliciet toestaan dat de voorzitter van de Europese Raad een andere *Europese* rol²² krijgt toebedeeld. De ambtstermijn van de voorzitter van de Europese Raad is korter dan die van de voorzitter van de Europese Commissie, maar aangezien hij precies half zo lang is en een herbenoeming is toegestaan, behoort een pragmatische oplossing tot de mogelijkheden.

In dit opzicht zou de bestaande rol van de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en vicevoorzitter van de Europese Commissie als voorbeeld kunnen worden genomen. Dit ambt, dat het resultaat is van een evolutie van de vroegere, bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde functie van secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie/hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en die van de toenmalige commissaris voor externe betrekkingen, werd bij het Verdrag van Lissabon gecodificeerd. Het is een voorbeeld van de wijze waarop verantwoordelijkheid in twee EU-instellingen met succes door één persoon kan worden uitgeoefend, zonder de onafhankelijkheid van de respectieve functies van de instellingen in gevaar te brengen of meer macht aan de ene instelling ten koste van de andere te geven.

5. Dialoog met de burgers op weg naar Sibiu

In de cruciale periode voorafgaand aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, waarin de Unie moet laten zien dat zij de verwachtingen van de burgers kan waarmaken, leggen de lidstaten graag en in toenemende mate de nadruk op het belang van een grotere betrokkenheid van de burgers bij de discussie over de toekomst van Europa²³. Te vaak is het EU-debat ondermijnd door mythen, verkeerde voorstellingen en ondergeschikte zaken. Politici dragen op het niveau van de EU en op nationaal, regionaal en lokaal niveau samen de verantwoordelijkheid voor het bevorderen van een eerlijk debat over Europa en zijn toekomst. Burgers zouden eerder bereid zijn om te stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement wanneer zij bewuster waren van de gevolgen van EU-beleid voor hun dagelijks leven.

In heel 2018 en 2019 zullen leiders regelmatig bijeenkomen voor het bespreken van het verdere traject tot aan de volgende cruciale halte in het proces van hervorming en ontwikkeling van de Unie: de Sibiu-top van 9 mei 2019. Hoe meer die discussie stevig is gefundeerd op informatie, debat en betrokkenheid van burgers en het maatschappelijk middenveld in de lidstaten, des te belangrijker zullen de resultaten zijn.

Het voorstel van president Macron voor raadpleging van burgers²⁴ over de toekomst van Europa heeft de expliciete steun van diverse leiders van andere lidstaten²⁵ en de sympathie

²² Artikel 15, lid 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de voorzitter van de Europese Raad geen *nationaal* mandaat kan uitoefenen.

²³ “[We moeten] de nationale parlementen en het maatschappelijk middenveld op nationaal, regionaal en lokaal niveau intenser [...] betrekken bij het werk aan de toekomst van Europa.” – Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie in zijn toespraak over de staat van de Unie van 2017, Straatsburg, 13 september 2017.

²⁴ Emmanuel Macron, president van de Franse Republiek, toespraak op het congres van Versailles, 3 juli 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

²⁵ Top van de zuidelijke landen van de Europese Unie (Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Italië, Malta, Portugal en Spanje) – Rome, 10 januari 2018 – “Declaration: Bringing the EU forward in 2018” –

van de meeste EU-instellingen en -lidstaten verworven, en onder andere in Ierland, Bulgarije en Zweden werden of worden nationale dialogen in andere vorm gevoerd. Andere leiders van lidstaten²⁶ hebben ook aangekondigd dat zij bereid zijn om brede publieke discussies aan te gaan over de toekomst van Europa, volgens hun respectieve nationale praktijken. De juiste structuur voor dit proces zal tussen de lidstaten variëren naargelang hun eigen tradities en interne democratische regelingen: de discussies kunnen individueel of gezamenlijk door de deelnemende lidstaten worden georganiseerd, of plaatsvinden binnen een door de Europese instellingen ondersteund kader.

De Europese Commissie heeft ervaring met het organiseren van haar eigen burgerdialogen, waarbij leden van de Europese Commissie, leden van het Europees Parlement, nationale regeringen, lokale en regionale autoriteiten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld sinds januari 2015 allen deelnemen aan zo'n 478 interactieve publieke debatten op meer dan 160 locaties in en buiten de Europese hoofdsteden. De Europese Commissie voert dit proces op door tussen nu en mei 2019 ongeveer 500 burgerdialogen te organiseren of helpen organiseren, in samenwerking met de lidstaten, lokale en regionale autoriteiten en het Europees Parlement en andere Europese instellingen.

De Commissie zal de vruchten van deze ervaring delen met lidstaten die hun eigen evenementen plannen en is bereid waar mogelijk haar steun te verlenen, bijvoorbeeld door het proces te koppelen aan de raadpleging via het internet die zij thans lanceert over de toekomst van Europa en die tot 9 mei 2019 zou kunnen blijven lopen.

Te beginnen op de bijeenkomst van de leiders op 23 februari 2018 en rekening houdend met de respectieve politieke structuren en praktijken van de lidstaten, dienen de lidstaten, alsook lokale en regionale autoriteiten te worden aangemoedigd om outreach-evenementen te organiseren om burgers te betrekken bij publieke debatten en raadplegingen over EU-kwesties, waaronder met name de toekomst van Europa in het kader van het proces in de aanloop naar de bijeenkomst van leiders op 9 mei 2019, kort voor de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Conclusies

De leiders worden uitgenodigd om tijdens hun bijeenkomst op 23 februari 2018 over institutionele aangelegenheden:

1) nota te nemen van het feit dat de verkiezing van een succesvolle topkandidaat als voorzitter van de Commissie, op basis van een voorstel van de Europese Raad en een gezamenlijk ontwikkelde strategische agenda, de doeltreffendheid kan verbeteren van de Europese Commissie, doordat zij haar werkzaamheden kan baseren op een gericht beleidsprogramma met gedeelde verantwoordelijkheid van de instellingen; dit kan ook helpen het profiel van de Europese verkiezingscampagne scherper te maken, doordat burgers een duidelijker beeld

<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

²⁶ Top van de V4 – Visegradlanden (Tsjechië; Hongarije, Polen en Slowakije) – Boedapest, 26 januari 2018 – Verklaring over de toekomst van Europa – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

wordt gegeven van de concurrerende visies op de toekomst van Europa en beleidsprogramma's.

2) de Europese politieke partijen op te roepen om uiterlijk eind 2018 hun topkandidaten te kiezen en een vroeg begin van dat proces aan te moedigen;

3) transparantie aan te moedigen inzake de bestaande en beoogde affiliatie van nationale en regionale partijen met Europese partijen, topkandidaten en fracties in het Europees Parlement;

4) tegen voorjaar 2018 de werkzaamheden te voltooien inzake de samenstelling van het Europees Parlement, de hervorming van de verordening betreffende Europese politieke partijen en stichtingen en de hervorming van de Europese kieswet, zodat deze in het verkiezingsjaar 2019 volledig effect sorteren;

5) de instelling te overwegen van een transnationaal kiesdistrict voor de verkiezingen voor het Europees Parlement;

6) de herziening te plannen van het besluit van 22 mei 2013 over de vraag of een Europese Commissie met één lid per lidstaat moet worden gehandhaafd dan wel de Commissie kleiner moet worden gemaakt;

7) te overwegen wat op termijn de voordelen qua doeltreffendheid zijn van een combinatie van het voorzitterschap van de Europese Raad met dat van de Europese Commissie;

8) de lidstaten aan te moedigen om in de komende maanden en in de aanloop naar de top van Sibiu op 9 mei 2019 en de verkiezingen voor het Europees Parlement het publieke debat over de toekomst van Europa en de betrokkenheid daarbij te bevorderen, door het ontwikkelen van burgerdialogen en vergelijkbare debatten en raadplegingen in alle lidstaten, al naargelang hun nationale tradities, met een hoog niveau van participatie.