



Council of the
European Union

Brussels, 11 February 2016
(OR. en, nl)

6002/16

PE 19
INST 46
JUR 68
FREMP 21
PARLNAT 21

COVER NOTE

From: House of Representatives of the States-General of the Netherlands
date of receipt: 9 February 2016
To: General Secretariat of the Council

Subject: European Parliament Proposal for a Council decision adopting the provisions amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage [doc. ST14743/15 PE 184, INST 428, JUR 753, FREMP 281 - P8_TA(2015)0395]
Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above-mentioned opinion, followed by a courtesy English translation.



Mark Rutte
Voorzitter van de Raad van de Europese Unie
Rue de la Loi 175
B-1048 Bruxelles
België

Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T 070 318 30 33

Den Haag, 9 februari 2016

Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over het voorstel tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen

Geachte heer Rutte,

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft, overeenkomstig de daarvoor vastgestelde procedure, het bovengenoemde voorstel getoetst aan het beginsel van subsidiariteit. Daarmee is toepassing gegeven aan artikel 5 EU-Verdrag en Protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Met deze brief stel ik u in kennis van het oordeel van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Identieke brieven zijn gezonden aan het Europees Parlement, de Commissie en de Nederlandse Regering.

De meerderheid van de Tweede Kamer is van oordeel dat het voorstel voor herziening van de Europese Kiesakte (2015/2035(INL)) de rechtsgrondslag te buiten gaat en niet voldoet aan het beginsel van subsidiariteit. Graag deel ik met u de gronden waarop dit oordeel rust.

Hoewel aan de organisatie van de EP-verkiezingen vanzelfsprekend enkele transnationale aspecten kleven, is de Kamer van oordeel dat de organisatie van de verkiezingen, ook de Europese, primair een bevoegdheid van de lidstaten is. Bestuurlijke traditie, politieke cultuur en nationale opvattingen over vertegenwoordiging en democratie spelen bij de organisatie van verkiezingen een belangrijke rol. Verregaande harmonisatie van die organisatie, zoals het onderhavige voorstel beoogt, doet hieraan onvoldoende recht.

De Tweede Kamer merkt op dat de rechtsgrondslag van artikel 223 VWEU enkel (een tussen de Unie en de lidstaten gedeelde) bevoegdheid geeft voor wetgeving die *noodzakelijk* is voor de organisatie van de verkiezingen van het Europees Parlement. Het Kiesaktevoorstel bevat daarentegen tal van maatregelen die veel verder gaan dan wat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. Zo geeft de preambule aan dat dit voorstel onder andere de democratische legitimiteit van de EU, het concept Unieburgerschap en gendergelijkheid moet bevorderen. In het voorstel wordt niet nader gespecificeerd op welke wijze deze doelstellingen en de daaraan gerelateerde bepalingen uit het voorstel, verband houden met



de rechtsgrondslag die artikel 223 VWEU biedt. De betreffende bepalingen lijken eerder betrekking te hebben op de verwezenlijking van andere verdrags- of politieke doelstellingen.¹ Die bepalingen bieden echter geen specifieke rechtsgrondslag voor een wetgevend voorstel van de Unie op het gebied van verkiezingen, in elk geval niet voor het Europees Parlement. De Tweede Kamer constateert dat het Europees Parlement met dit voorstel de rechtsgrondslag van artikel 223 VWEU heeft overschreden.

Ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is de Tweede Kamer er niet van overtuigd dat de termijnen voor vaststelling van kandidatenlijsten geharmoniseerd moeten worden. Dit grijpt diep in in de partij- en nationale procedures, zonder dat er een concreet voordeel valt te ontwaren. Dit geldt ook voor de verplichting voor politieke partijen om hun lijsten vast te stellen volgens democratische en transparante procedures, waarbij gendergelijkheid gewaarborgd wordt. De Tweede Kamer is van oordeel dat hiermee de autonomie van politieke partijen en het grondwettelijke recht op vrijheid van vereniging worden geschonden. De Tweede Kamer merkt op dat er op nationaal niveau sterke meningsverschillen over deze onderwerpen bestaan en dat het zeker niet aan de EU is om deze discussies te beslechten.

Om historische redenen vinden in Nederland verkiezingen voor het EP plaats op donderdag en niet op zondag. De Tweede Kamer vindt verplaatsing van die dag niet nodig om de verkiezingen ordentelijk te laten verlopen. De Kamer merkt daarbij op dat in de afgelopen 40 jaar zich over de verkiezingsdag geen onoverkomelijke problemen hebben voorgedaan. Het daaraan gerelateerde verbod op prognoses is een ongerechtvaardigde inbreuk op de persvrijheid. Daarnaast is de Tweede Kamer van oordeel dat openbare telling in stemlokalen met deze maatregel bedreigd wordt. Dit zou een ernstige ondermijning van de democratische rechtsstaat betekenen.

Het ontwerpvoorstel draagt lidstaten op zich te bemoeien met de zichtbaarheid van de verkiezingen en de campagnes van de politieke partijen. Daarnaast moeten logo's en namen van Europese politieke partijen even zichtbaar zijn op stembiljetten als die van nationale partijen. Het komt de Tweede Kamer voor dat politieke partijen zelf hun eigen campagnestrategie bepalen en dat de overheid hierin geen rol heeft. De Tweede Kamer vindt ook dat de vaststelling van de verkiezingsdatum door de Raad moet plaats vinden. De lidstaten zijn immers belast met de organisatie. De Tweede Kamer is ook van mening dat de lidstaten zelf het beste hun onderlinge contacten over de verkiezingen kunnen vormgeven. Er is geen behoefte aan Europese regeling over contactautoriteiten noch de oprichting van een Europese verkiezingsautoriteit.

De uitbreiding van het verbod op dubbelmandaat naar lidmaatschap van regionale parlementen is onwenselijk. Dit geldt ook voor de invoering van een kiesdrempel. Lidstaten kennen verschillende tradities op dit vlak en verdere doorkruising van de EU wordt niet genoodzaakt door enige dwingende kwestie. Dit zelfde geldt voor elektronisch stemmen en stemmen vanuit een derde land. Hoewel dit uniformiteit in Europees verband bevordert, creëert het diversificatie van de verkiezingsprocessen op nationaal niveau en daarmee verwarring onder het electoraat, zonder dat hiermee een Europees probleem wordt opgelost.

¹ In resolutie 2015/0035 worden een aantal algemene beginselen uit de verdragen genoemd als rechtsbasis voor de voorstellen tot Herziening van de Verkiezingsakte. Het gaat hier om artikelen 9 (Unieburgerschap), 10 (democratisch karakter van de EU), 14 (rol Europees Parlement), 17 (aanstellingsprocedure EC) VEU en 22 (kiesrecht Unieburgers) en 225 (verzoekrecht EP) VWEU.



Gelet op het feit dat de organisatie van verkiezingen de kern van de nationale soevereiniteit betreft, is de Tweede Kamer van oordeel dat uitvoeringshandelingen met eenparigheid van stemmen in de Raad moeten worden vastgesteld, juist om steeds opnieuw te kunnen beoordelen of verdere voorstellen wel nodig zijn.

De Tweede Kamer heeft nog enkele opmerkingen over facultatieve bepalingen en aanbevelingen uit het voorstel. Ten eerste wordt aanbevolen na te denken over een geharmoniseerde leeftijd van 16 jaar voor het uitoefenen van het actief kiesrecht. De Tweede Kamer is van oordeel dat de politieke wenselijkheid van dit idee verre van zeker is en dat hier beter een nationale discussie over kan worden gevoerd. De Tweede Kamer is voorts van oordeel dat de invoering van een gemeenschappelijk kiesdistrict ten behoeve van 'Spitzenkandidaten', niet nodig is voor het houden van Europese verkiezingen.

Tot slot, deelt de Tweede Kamer de onderliggende analyse van het voorstel niet. Het EP legt de oorzaak van de gebrekkige aandacht voor de Europese verkiezingen ten onrechte bij het nationale karakter van de verkiezingen. Juist nationaal kan goed worden beoordeeld hoe en op welke wijze de Europese verkiezingen kunnen worden vormgegeven. Het voorstel getuigt van weinig voeling met de Nederlandse burger en het belang dat in ons land wordt gehecht aan open en vrije verkiezingen in een representatieve democratie op een geëigend moment en op een evenwichtige wijze.

Vanwege bovenstaande argumentatie strookt het voorstel van het Europees Parlement volgens de Tweede Kamer niet met het beginsel van subsidiariteit.

Hoogachtend,

Khadija Arib
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Mark Rutte
President of the Council of the European Union
Rue de la Loi 175
B-1048 Brussel
Belgium

The Hague, 9 February 2016

Reasoned Opinion (subsidiarity) on the proposal on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL))

Dear Mr Rutte,

Pursuant to the relevant procedure, the House of Representatives of the States-General has assessed the conformity of the abovementioned legislative proposal with the principle of subsidiarity. To this end, the House of Representatives applied Article 5 TEU and the Second Protocol to the Treaty of Lisbon on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

Through this letter, I advise you of the outcome of the assessment of the House of Representatives. Identical letters were sent to the Parliament and the Commission.

The Majority of the House has determined that the proposal to reform the electoral act goes beyond the legal basis and also does not comply with the principle of subsidiarity. The grounds on which this assessment is based, are as follows.

Although the organisation of the EP elections naturally involves certain transnational aspects, the House finds that the organisation of elections, including the European elections, is primarily a competence of the Member States. Governmental tradition, political culture and national views on representation and democracy have an important role in the organisation of elections. Far-reaching harmonization of the organisation, as envisioned by the present proposal, does not take this sufficiently into account.

The House of Representatives notes that the legal basis provided by Article 223 TFEU only allocates a competence (shared by the Union and Member States) for legislation which is *necessary* for the organisation of the elections of the European Parliament. In contrast, the present proposal contains numerous measures that go beyond what is necessary for organisational purposes. The recitals indicate that this proposal *inter alia* aims to enhance the democratic legitimacy of the EU, the concept of Union citizenship and gender equality. The proposal does not specify how these goals relate to the legal basis of Article 223 TFEU. Rather, the relevant provisions appear to relate to the realisation of other treaty and political goals.¹ Those provisions offer no specific legal basis for a legislative proposal by the Union in the field of elections, not for the European Parliament in any event.

¹ Resolution 2015/0035 refers to a number of general principles of the treaties as the basis for the proposal to reform the Electoral. These are article 9 (Union citizenship), 10 (democratic nature of the EU), 14 (role of the European Parliament), 17 (procedure to appoint the EC) TEU and 22 (voting rights of Union citizens) and 225 (right of request EP) TFEU.

The House of Representatives thus finds that the present proposal exceeds the legal basis of Article 223 TFEU.

With regard to the subsidiarity of the proposal, the House of Representatives is not convinced that the deadline for the establishment of lists of candidates should be harmonised. This interferes deeply with party and national procedures, while no definite advantage can be discerned. This applies equally to the obligation for political parties to establish their lists in accordance with democratic and transparent procedures, while safeguarding gender equality. The House finds that the autonomy of political parties and the constitutional right to freedom of association are unduly interfered with. The House notes that there are many different views on these issues on the national level and that it is certainly not for the EU to decide on them.

For historical reasons, elections for the European Parliament take place in the Netherlands on Thursdays and not on Sundays. The House finds that relocation of that day is not necessary for the orderly conduct of the elections. The House notes that in past 40 years, no insurmountable problems occurred regarding the day of the elections. The related ban on exit polls is an unjustified interference with the freedom of press. The House is also concerned these measures threaten the public counting of ballots. This would seriously undermine the democratic rule of law.

The draft legislative act requires Member States to interfere with the visibility of the elections and the campaigns of political parties. Moreover, logos and names of European political parties should be equally visible on ballots as those of national parties, according to the proposal. The House finds that political parties should determine their campaign strategy independently and that the government has no role to play.

The House also finds that the election date should be established by the Council. After all, the Member States are charged with the organisation of the elections. Moreover, the House finds that the Member States are in the best position to design their mutual contacts. There is no need for European rules on contact authorities or a European elections authority.

An extension of the ban on double mandates to membership of regional parliaments is unwanted. The same goes for an electoral threshold. Member States have different traditions in this field and further interference by the EU is not necessitated by any urgent matter. The same applies to electronic voting and voting from third countries. Although this would enhance uniformity on a European level, it creates diversification of the various national electoral processes in a single Member state and confusion among the electorate, without a European problem being solved here.

Given the fact that the organisation of the elections touches upon the core of national sovereignty, the House finds that delegated acts should be decided upon with unanimity in the Council. Precisely so that it can be determined whether new proposals are truly necessary.

The House notes the following with regard to the optional provisions and recommendations. Firstly, the proposal recommends to consider harmonizing the age of suffrage to 16 years. The House finds that political agreement on this issue is far from certain and that a national discussion should be held first. In addition, the House finds a joint constituency for 'Spitzen-candidates' to be unnecessary.

Finally, the House of Representatives does not share the underlying analysis of the proposal. The EP believes that the limited public attention for the European elections is caused by the national character of the elections. It is precisely at the national level that it can best be determined how and in what way the European elections should be organized. The proposal shows little feeling with the Dutch citizens and the importance that is attached in our country to open and free elections in a representative democracy on the right moment in a balanced manner.

For the reasons given above, the proposal by the European Parliament does not comply with the principle of subsidiarity.

Your sincerely,

Khadija Arib

Speaker of the House of Representatives