

Brussel, 14 oktober 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van: de Juridische dienst

Betreft: Het voorstel betreffende de kieswet – Verenigbaarheid met de Verdragen

I. INLEIDING

1. De Groep algemene zaken heeft op 1 juni en 15 juli 2022 het voorstel van het Europees Parlement van 3 mei 2022 voor een verordening van de Raad betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement (EP-leden) door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen ("het EP-voorstel")² besproken en heeft de Juridische Dienst van de Raad (JDR) verzocht de verenigbaarheid van dat voorstel met de Verdragen te onderzoeken.

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

² Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, tot intrekking van Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad en de aan dat besluit gehechte Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (doc. 9333/22).

2. In dit advies, dat naar aanleiding van dat verzoek wordt uitgebracht, worden de belangrijkste juridische kwesties met betrekking tot het EP-voorstel beoordeeld, namelijk de naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, en de verenigbaarheid met de Verdragen van een EU-breed kiesdistrict op grond van artikel 14, lid 2, VEU en van de lijsttrekkers-procedure. Voor het overige verwijst de JDR met name naar zijn advies van 15 maart 2016³ over het EP-voorstel van 11 november 2015 voor een besluit van de Raad tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen⁴, dat met name relevant blijft wat betreft de artikelen 3 en 10 van het huidige EP-voorstel inzake nationale bepalingen en de beginselen voor de selectie van kandidaten⁵, alsook artikel 6 van het huidige EP-voorstel inzake de uitoefening van het stemrecht⁶. Voorts zal de JDR, indien nodig, eventuele andere juridische kwesties die tijdens het debat over het EP-voorstel aan het licht komen, behandelen.

II. RECHTSKADER

3. Het EP-voorstel is gebaseerd op artikel 223, lid 1, VWEU, dat als volgt luidt:

"Het Europees Parlement stelt een ontwerp op met het oog op de vaststelling van de nodige bepalingen voor de rechtstreekse algemene verkiezing van zijn leden volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben.

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat met meerderheid van stemmen van zijn leden een besluit neemt, de nodige bepalingen vast. Deze bepalingen treden pas in werking nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd."

³ Doc. 7038/16.

⁴ Doc. 14743/15.

⁵ Zie de punten 40 tot en met 52 van doc. 7038/16.

⁶ Zie de punten 61 tot en met 65 van doc. 7038/16.

III. NALEVING VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

4. Overeenkomstig artikel 5, lid 3, eerste alinea, VEU treedt de Unie "*krachtens het subsidiariteitsbeginsel [...] op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt*".
5. Op grond van artikel 223, lid 1, VWEU kan de Raad, met goedkeuring van het EP, de nodige bepalingen vaststellen voor de verkiezing van de EP-leden, hetzij volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure, hetzij volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. Aangezien zowel een eenvormige procedure als beginselen die alle lidstaten gemeen hebben, per definitie alleen op Unieniveau kunnen worden vastgesteld, valt de krachtens artikel 223, lid 1, VWEU vast te stellen handeling vermoedelijk onder de uitoefening van een bevoegdheid van de Europese Unie die verband houdt met haar werking en die door haar aard alleen door de Unie zelf kan worden uitgeoefend. Dat zou betekenen dat het subsidiariteitsbeginsel en Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol nr. 2) niet van toepassing zijn⁷.
6. Niettemin blijkt volgens het EP het subsidiariteitsbeginsel van toepassing te zijn, aangezien het in algemene termen bevestigt dat zijn voorstel in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (overweging 23 van het EP-voorstel). Voor zover het EP-voorstel niet voorziet in een volledig eenvormige verkiezingsprocedure, maar wel in een aantal gemeenschappelijke beginselen (zie punt 16), die in bepaalde gevallen moeten worden aangevuld met nationale bepalingen (zoals aangegeven in artikel 1, lid 1, van het voorstel zelf), zouden de keuzes van de wetgever met betrekking tot de intensiteit van zijn regelgevend optreden moeten worden gemotiveerd aan de hand van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁷ Zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van 16 februari 2022, Polen/Parlement en Raad, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 241.

7. Daartoe zou het EP op grond van artikel 5 van Protocol nr. 2 zijn ontwerp van wetgevingshandeling moeten motiveren in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid door middel van een uitgebreid memorandum, gestaafd door "*kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren*". Het voorstel van het EP moet ook "*elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld*" en "*er rekening mee [houden] dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel*".
8. Het EP heeft geen dergelijk gedetailleerd memorandum verstrekt, terwijl dat essentieel zou zijn voor de Raad en de nationale parlementen van de lidstaten⁸ om te kunnen beoordelen of de handeling strookt met het subsidiariteitsbeginsel en uiteindelijk voor het Hof van Justitie om de geldigheid van de handeling te kunnen toetsen – ook bij die toetsing wordt nagegaan of het subsidiariteitsbeginsel is nageleefd⁹, zowel wat betreft de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU als wat betreft de procedurele waarborgen uit Protocol nr. 2¹⁰.
9. De Raad kan derhalve het EP verzoeken om het voorstel verder te motiveren. Dit gezegd zijnde is het uiteindelijk aan de Raad, als auteur van de vast te stellen wetgevingshandeling, om ervoor te zorgen dat deze handeling in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁸ Vijf nationale parlementen, namelijk het Ierse parlement (doc. 12148/22), het Zweedse parlement (Riksdagen) (doc. 10652/22), de Eerste Kamer van het Koninkrijk der Nederlanden (doc. 12153/22), de Tweede Kamer van het Koninkrijk der Nederlanden (doc. 12266/22) en het Deense parlement (Folketinget) (doc. 12267/22), hebben op grond van artikel 6 van Protocol nr. 2 gemotiveerde adviezen uitgebracht, waarmee het EP overeenkomstig artikel 7, lid 1, van Protocol nr. 2 rekening moet houden.

⁹ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 9 oktober 2001, Nederland/Parlement en Raad, C- 377/98, ECLI:EU:C:2001:523, punten 30-33; arrest van het Hof van Justitie van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C- 491/01, ECLI:EU:C:2002:741, punten 180-183; arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a., C- 154/04 en C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, punten 104-108.

¹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad, C-358/14, ECLI:EU:C:2016:323, punt 113.

10. In dit verband moet worden opgemerkt dat sommige bepalingen van het EP-voorstel, zoals die van artikel 10 betreffende de selectie van kandidaten en dus de fase voorafgaand aan de verkiezingen, verder gaan dan de vaststelling van "bepalingen die nodig zijn voor de verkiezing" van EP-leden in de zin van artikel 223, lid 1, VWEU. Voor dergelijke regels moet duidelijker worden aangetoond dat er voldoende verband is met de verkiezingsprocedure¹¹ en moet de Raad het EP verzoeken om de nodige motivering.

IV. VORM VAN DE HANDELING EN NALEVING VAN HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

11. In artikel 5, lid 4, eerste alinea, VEU, is bepaald dat "*krachtens het evenredigheidsbeginsel [...] de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder [gaan] dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken*".
12. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de Raad bij de uitoefening van zijn bevoegdheid uit hoofde van artikel 223, lid 1, VWEU over de ruimst mogelijke discretionaire bevoegdheid beschikt en niet gebonden is door de werkingssfeer of het voorwerp van het EP-voorstel¹², ook niet wat betreft de vorm van de voorgestelde handeling. In artikel 223, lid 1, VWEU is niet gespecificeerd welke soort handeling moet worden vastgesteld, maar wordt slechts bepaald dat de Raad "*de nodige bepalingen [vaststelt]*". Artikel 296, eerste lid, VWEU bepaalt dat in dergelijk geval de instellingen zelf "*per afzonderlijk geval [...], met inachtneming van de toepasselijke procedures en van het evenredigheidsbeginsel*" het soort handeling moeten kiezen, met name een verordening, richtlijn of besluit.

¹¹ Zie in deze zin ook het advies van de JDR van 15 maart 2016, doc. 7038/16, punt 42.

¹² Zie het advies van 15 maart 2016 (doc. 7038/16) punten 7 en 8, voor meer uitgewerkte argumenten.

13. In dit verband is het nuttig eraan te herinneren dat er een gradatie bestaat tussen de verschillende soorten instrumenten waarin artikel 288 VWEU voorziet, met name wat enerzijds de regelgevingsintensiteit ervan betreft, en anderzijds de mate waarin zij de manoeuvreerruimte van de lidstaten beperken.
- a) Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, VWEU is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Volgens vaste rechtspraak maakt een verordening automatisch deel uit van de rechtsorde van een lidstaat, zonder dat zij op enigerlei wijze hoeft te worden omgezet¹³. Voor sommige bepalingen kan het evenwel noodzakelijk zijn dat door de lidstaten nationale maatregelen ter uitvoering ervan worden vastgesteld¹⁴. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat verordeningen naar hun aard en functie in het stelsel van de rechtsbronnen van de Unie rechtstreeks werken en als zodanig aan particulieren rechten kunnen verlenen, die de nationale rechter verplicht is te beschermen¹⁵.
- b) Artikel 288, derde alinea, VWEU bepaalt dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties de bevoegdheid laat vorm en middelen te kiezen. Anders dan verordeningen zijn richtlijnen dus niet rechtstreeks toepasselijk in de nationale rechtsorde van de lidstaten en moeten zij in nationaal recht worden omgezet¹⁶. Het is vaste rechtspraak dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van de lidstaten om het beoogde doel van de richtlijn te bereiken, alsook de krachtens artikel 4, lid 3, VEU en artikel 288 VWEU op hen rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, gelden voor alle autoriteiten van de lidstaten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties¹⁷. In alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, kunnen particulieren zich op die bepalingen beroepen tegenover de staat, met name wanneer hij verzuimt deze richtlijn om te zetten¹⁸.

¹³ Arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 en C-27/10, ECLI:EU:C:2011:484, punt 66.

¹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 15 juni 2021, Facebook Ireland e.a., C-645/19, ECLI:EU:C:2021:48, punten 109 en 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 14 december 1971, Politi, C-43/71, ECLI:EU:C:1971:122, punt 9; arrest van het Hof van Justitie van 17 mei 1972, Leonensio, C-93/71, ECLI:EU:C:1972:39, punten 5 en 22.

¹⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 6 mei 1980, Commissie/België, C-102/79, ECLI:EU:C:1980:120, punt 12.

¹⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2021, An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne, C-64/20, ECLI:EU:C:2021:207, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 24 november 2011, ASNEF en FECEMD, C-468/10 en C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

c) Overeenkomstig artikel 288, vierde alinea, VWEU is een besluit verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend. Een besluit is bijgevolg niet noodzakelijkerwijs tot specifieke personen gericht en kan een algemene strekking hebben. De instellingen hebben dan ook gebruikgemaakt van een besluit voor de vaststelling van handelingen op basis van Verdragsbepalingen die geen specifiek rechtsinstrument opleggen¹⁹, of voor hun interne organisatie²⁰. Tot de lidstaten gerichte besluiten zijn voor alle organen van de betrokken staat, de rechterlijke instanties daaronder begrepen, verbindend. Dit brengt mee dat de nationale rechterlijke instanties ingevolge het beginsel van de voorrang van het Unierecht alle nationale bepalingen waarvan de toepassing de uitvoering van een besluit zou kunnen belemmeren, buiten toepassing moeten laten²¹. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de bepalingen van een besluit rechtstreekse werking hebben, in die zin dat een particulier zich erop kan beroepen in een geding tegen een overheidsorgaan²². Daartoe moet worden onderzocht of de aard, opzet en bewoordingen van de betrokken bepaling meebrengen dat het in de rechtsbetrekkingen tussen de adressaat van de handeling en derden tot directe gevolgen kan leiden²³.

14. De keuze tussen bovengenoemde rechtsinstrumenten moet met name gebaseerd zijn op het evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan het optreden "geschikt" moet zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan en niet verder mag gaan dan wat daarvoor "nodig" is. Wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en de veroorzaakte nadelen mogen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel²⁴.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (PB L 178 van 16.7.2018, blz. 1).

²⁰ Zie bijvoorbeeld Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325 van 11.12.2009, blz. 35) en Besluit 2013/488/EU van de Raad van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie (PB L 274 van 15.10.2013, blz. 1).

²¹ Arrest van het Hof van Justitie van 21 mei 1987, Albako, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punt 17; arrest van het Hof van Justitie van 30 april 2020, Blue Air - Airline Management Solutions, C-584/18, ECLI:EU:C:2020:324, punten 49-63.

²² Arrest van het Hof van Justitie van 21 mei 1987, Albako, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punt 10.

²³ Arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1970, Grad, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78, punt 6.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, ECLI:EU:C:2019:332, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van het Hof van Justitie van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

15. Zoals reeds vermeld kan de Raad op grond van artikel 223, lid 1, VWEU de nodige bepalingen vaststellen voor de verkiezing van de EP-leden, hetzij volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure, hetzij volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. Bij deze twee opties zou de regelgevingsintensiteit van de op het Unieniveau vast te stellen handelingen uiteenlopen.
- Indien de Raad zou kiezen voor een eenvormige procedure, kan een verordening het meest geschikte instrument zijn. Voor een in alle lidstaten eenvormige procedure voor de verkiezing van de EP-leden is immers een hoge mate van harmonisatie nodig, die, gelet op de in punt 13, a), uiteengezette kenmerken, het best kan worden bereikt met een verordening²⁵.
 - Indien de Raad zijn regelgevend optreden daarentegen zou beperken tot de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen, kan een minder intensieve vorm van handeling, zoals een richtlijn of een besluit, geschikt zijn, aangezien deze de lidstaten manoeuvreerruimte laten om de vorm en middelen te kiezen voor de verwezenlijking van de op Unieniveau vastgestelde gemeenschappelijke beginselen.

²⁵ Er zij echter op gewezen dat, aangezien artikel 223, lid 1, VWEU de Raad uitdrukkelijk toestaat een eenvormige procedure vast te stellen, deze optie niet a priori kan worden uitgesloten op grond van het evenredigheidsbeginsel.

16. Uit artikel 1 van het EP-voorstel blijkt dat het tot doel heeft de bepalingen voor de verkiezing van de EP-leden vast te stellen "*in overeenstemming met een eenvormige verkiezingsprocedure voor wat betreft het EU-breed kiesdistrict als bedoeld in artikel 15, en met gemeenschappelijke beginselen voor alle lidstaten*". In werkelijkheid bevat het EP-voorstel echter een combinatie van elementen van een eenvormige procedure en van gemeenschappelijke beginselen, die zowel betrekking hebben op het EU-brede kiesdistrict als de nationale kiesdistricten.
- Bepalingen waarbij elementen van een eenvormige procedure worden vastgesteld, zijn bijvoorbeeld de bepalingen over het actieve kiesrecht (artikel 4, leden 1 en 2), het passieve kiesrecht (artikel 5), de vaststelling van de kiezerslijsten (artikel 9), de indiening van de kandidatenlijsten (artikel 11), het kiesstelsel (artikel 12), de verkiezingsdag (artikel 19) en de Europese verkiezingsautoriteit (artikel 28).
 - Bepalingen waarbij gemeenschappelijke beginselen worden vastgesteld, die de lidstaten een zekere marge laten voor de verwezenlijking van die beginselen, zijn bijvoorbeeld de bepalingen over het voorkomen van dubbel stemmen (artikel 4, lid 3), de uitoefening van het stemrecht (artikel 6), toegankelijkheid (artikel 7) en maatregelen om bij het stemmen per post de betrouwbaarheid en het stemgeheim te waarborgen (artikel 8, lid 1).
17. Men kan stellen dat de bepalingen van het EP-voorstel waarbij elementen van een eenvormige procedure worden vastgesteld, talrijker en belangrijker zijn, waardoor een verordening een passende vorm lijkt in het licht van de huidige tekst.

18. De Raad kan echter bij de uitoefening van zijn ruime beoordelingsmarge ook een handeling met een combinatie van elementen van een eenvormige procedure en van gemeenschappelijke beginselen vaststellen en kiezen voor een ander evenwicht tussen de twee soorten elementen dan het door het EP voorgestelde evenwicht. Uiteindelijk zal de keuze van het soort instrument dus afhangen van de definitieve inhoud ervan en van het niveau van de door de Uniewetgever beoogde regelgevingsintensiteit. De redenen voor die keuze moeten in de overwegingen van de handeling worden uiteengezet om het Hof van Justitie in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen (zie punt 8 hierboven en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
19. Er zij ook op gewezen dat, krachtens het beginsel van de voorrang van het Unierecht²⁶, rechtstreeks toepasselijke handelingen van de instellingen, waaronder met name tot de lidstaten gerichte verordeningen en besluiten, elke strijdige bepaling van de bestaande nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden en in de weg staan aan de geldige totstandkoming van nieuwe nationale wetgevende handelingen, voor zover die onverenigbaar met de Unieregels zouden zijn²⁷. Volgens vaste rechtspraak geeft de handhaving in de wetgeving van een lidstaat van een bepaling die in strijd is met een Unierechtelijke bepaling, aanleiding tot dubbelzinnigheid en onzekerheid met betrekking tot de mogelijkheden voor particulieren om zich op het Unierecht te beroepen. Door een dergelijke bepaling te handhaven, komt de betrokken lidstaat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet na²⁸. Voorts zij eraan herinnerd dat de lidstaten, ongeacht het soort juridisch bindende Uniehandeling, de algemene verplichting hebben om "*alle maatregelen van intern recht te nemen die nodig zijn ter uitvoering van* [die handelingen]" (artikel 291, lid 1, VWEU).

²⁶ Zie arrest van 15 juli 1964, Costa/E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁷ Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punt 17.

²⁸ Arrest van 18 januari 2001, Commissie/Italië, C-162/99, ECLI:EU:C:2001:35, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

V. VERENIGBAARHEID VAN EEN EU-BREED KIESDISTRICT MET ARTIKEL 14, LID 2, VEU

20. Overeenkomstig overweging 9 van het EP-voorstel moet "[i]n aanvulling op de nationale kiesdistricten (...) een EU-breed kiesdistrict worden gecreëerd, waarvan de kieslijsten worden aangevoerd door de kandidaat-Commissievoorzitter van elke politieke familie, om zodoende de democratische en pan-Europese dimensie van de Europese verkiezingen te versterken".
21. In artikel 12, lid 1, van het EP-voorstel is bepaald dat elke kiezer twee stemmen heeft, één om de leden van het Europees Parlement in de nationale kiesdistricten te kiezen en één om de leden van het Europees Parlement in het EU-brede kiesdistrict te kiezen.
22. Artikel 15, lid 1, van het EP-voorstel luidt als volgt:
- "Er wordt één kiesdistrict gevormd dat het gehele grondgebied van de Europese Unie omvat en waaruit 28 leden van het Europees Parlement worden gekozen bij de eerste verkiezing van de leden van het Europees Parlement na de inwerkingtreding van deze verordening.*
- Voor de daaropvolgende verkiezingen van de leden van het Europees Parlement wordt de omvang van het EU-brede kiesdistrict bepaald bij het besluit van de Europese Raad tot vaststelling van de samenstelling van het Europees Parlement".*
23. Los van de vraag of het voorgestelde EU-brede kiesdistrict verenigbaar is met artikel 14, lid 2, VEU, die hierna zal worden behandeld, moet om te beginnen worden opgemerkt dat artikel 15, lid 1, van het EP-voorstel niet in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Raad en de Raad, zoals die is vastgelegd in de Verdragen.
24. Uit artikel 14, lid 2, tweede alinea, VEU volgt dat het aan de Europese Raad toekomt om "*met eenparigheid van stemmen op initiatief van en na goedkeuring door het Europees Parlement een besluit inzake de samenstelling van het Europees Parlement vast [te stellen], met inachtneming van de in de eerste alinea genoemde beginselen.*" De omvang van het EU-brede kiesdistrict is een element dat rechtstreekse gevolgen heeft voor de samenstelling van het EP, aangezien dat zou bepalen hoeveel EP-leden een zetel hebben die niet is toegewezen aan een specifieke lidstaat. De vaststelling van de omvang van het EU-brede kiesdistrict valt dus onder de bevoegdheid van de Europese Raad, die handelt volgens de procedure van artikel 14, lid 2, tweede alinea, VEU.

25. Anderzijds vormt artikel 223, lid 1, VWEU de rechtsgrond voor de vaststelling door de Raad, volgens de in dat artikel genoemde bijzondere wetgevingsprocedure, van "*de nodige bepalingen voor de rechtstreekse algemene verkiezing van [de] leden [van het Europees Parlement]*". Op grond van die bepaling kan de Raad derhalve de bepalingen inzake de verkiezingsprocedure vaststellen, waaronder de regels die moeten worden toegepast voor de verkiezing van de EP-leden in het EU-brede kiesdistrict, maar kan hij niet de omvang van het EU-brede kiesdistrict bepalen. Dat is een prerogatief van de Europese Raad. Artikel 15, lid 1, van het EP-voorstel moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd, en de Europese Raad moet, handelend overeenkomstig artikel 14, lid 2, tweede alinea, VEU, te gelegener tijd het noodzakelijke besluit over de omvang van het EU-brede kiesdistrict vaststellen. De bepalingen die nodig zijn voor de verkiezing van de EP-leden in het EU-brede kiesdistrict (artikel 15, leden 2 tot en met 13, van het EP-voorstel) en alle andere bepalingen van het EP-voorstel die zowel van toepassing zijn op de verkiezing van EP-leden in nationale kiesdistricten als in het EU-brede kiesdistrict, zijn dan weer wel correct gebaseerd op artikel 223, lid 1, VWEU.
26. Krachtens artikel 15, lid 3, van het EP-voorstel kunnen alle Europese electorale entiteiten, zoals gedefinieerd in artikel 2, bij de Europese verkiezingsautoriteit EU-brede lijsten indienen, die evenveel kandidaten bevatten als het aantal EP-leden dat moet worden gekozen in het EU-brede kiesdistrict. Het begrip "EU-brede lijst" wordt gedefinieerd als "*de kandidatenlijst die door een Europese electorale entiteit wordt gepresenteerd in het EU-brede kiesdistrict*" (artikel 2, lid 9, van het EP-voorstel).
27. Dit doet de vraag rijzen of het EU-brede kiesdistrict verenigbaar is met artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU. Het EP heeft met betrekking tot deze vraag in zijn wetgevingsresolutie verklaard dat het EU-brede kiesdistrict volgens hem verenigbaar is met het Verdrag²⁹.
28. Artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU luidt als volgt:
- "Het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie. Hun aantal bedraagt niet meer dan zevenhonderdvijftig, plus de voorzitter. De burgers zijn degressief evenredig vertegenwoordigd, met een minimum van zes leden per lidstaat. Geen enkele lidstaat krijgt meer dan zesennegentig zetels toegewezen."*

²⁹ Zie punt 19 van de wetgevingsresolutie van het EP.

29. Aangezien in deze bepaling verschillende voorwaarden zijn vastgelegd met betrekking tot de samenstelling van het EP, is het passend elk van deze voorwaarden afzonderlijk te behandelen.

A) *Vertegenwoordiging van de burgers van de Unie (eerste zin)*

30. In artikel 14, lid 2, eerste alinea, eerste zin, VEU wordt bepaald dat "*het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie*"³⁰. Dit sluit aan bij artikel 10, lid 2, VEU, dat bepaalt dat "[d]e burgers [d.w.z. de burgers van de Unie zoals gedefinieerd in artikel 9, VEU en artikel 20, lid 1, VWEU] (...) op het niveau van de Unie rechtstreeks [worden] vertegenwoordigd in het Europees Parlement". Beide bepalingen vervangen het vroegere artikel 189 van het EG-Verdrag, waarin vóór het Verdrag van Lissabon werd bepaald dat het EP bestond uit "*vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd*".
31. In het licht van die bepalingen is het duidelijk dat zowel de EP-leden die moeten worden gekozen in nationale kiesdistricten als de leden die moeten worden gekozen in het EU-brede kiesdistrict, de burgers van de Unie vertegenwoordigen. Dit wordt ook bevestigd in artikel 12, lid 2, van het EP-voorstel, dat bepaalt dat "[d]e leden van het Europees Parlement in de nationale kiesdistricten en in het EU-brede kiesdistrict [worden] gekozen als *vertegenwoordigers van de burgers van de Unie volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging*". Bijgevolg zijn de bepalingen van het EP-voorstel over het EU-brede kiesdistrict in overeenstemming met de voorwaarde van artikel 14, lid 2, eerste alinea, eerste zin, VEU, met name dat het EP uit "*vertegenwoordigers van de burgers van de Unie*" bestaat.

³⁰ Zie in dit verband ook het arrest van 6 oktober 2021, Rivière e.a./Parlement, T-88/20, ECLI:EU:T:2021:664, punt 49.

B) Een maximaal aantal van 751 EP-leden in totaal (tweede zin)

32. In artikel 14, lid 2, eerste alinea, tweede zin, VEU wordt bepaald dat het aantal EP-leden "*niet meer [bedraagt] dan zevenhonderdvijftig, plus de voorzitter*".
33. Aangezien het EP momenteel 705 leden telt, betekent dit dat de Europese Raad kan besluiten dat maximaal 46 EP-leden moeten worden gekozen in het EU-brede kiesdistrict. Het door het EP beoogde aantal van 28 leden die van die lijst moeten worden gekozen, zou dus de drempel van een totaal van 751 leden niet overschrijden. Het is uiteraard de taak van de Europese Raad, die overeenkomstig artikel 14, lid 2, tweede alinea, VEU bevoegd is om de omvang van het EU-brede kiesdistrict vast te stellen, om erover te waken dat in zijn toekomstig besluit aan die voorwaarde wordt voldaan.

C) De burgers zijn degressief evenredig vertegenwoordigd, met een minimum van zes leden per lidstaat, en aan geen enkele lidstaat worden meer dan 96 zetels toegewezen (derde en vierde zin)

34. In artikel 14, lid 2, eerste alinea, derde en vierde zin, VEU wordt bepaald dat "*[d]e burgers degressief evenredig [zijn] vertegenwoordigd, met een minimum van zes leden per lidstaat. Geen enkele lidstaat krijgt meer dan zesennegentig zetels toegewezen.*"

35. De beginselen voor de toepassing van artikel 14, lid 2, VEU zijn als volgt gepreciseerd in artikel 1 van Besluit (EU) 2018/937 van de Europese Raad van 28 juni 2018 inzake de samenstelling van het Europees Parlement³¹:

- "- *bij de zetelverdeling in het Europees Parlement worden de in het VEU vastgelegde minimum- en maximumdrempel per lidstaat ten volle benut om zo nauw mogelijk aan te sluiten op de omvang van de respectieve bevolking van de lidstaten;*
- *degressieve evenredigheid wordt als volgt gedefinieerd: de verhouding tussen de bevolking en het aantal zetels van elke lidstaat vóór afronding op hele getallen varieert naargelang van de respectieve bevolkingsomvang, zodat een lid van het Europees Parlement uit een lidstaat met een grotere bevolking meer burgers vertegenwoordigt dan een lid uit een lidstaat met een kleinere bevolking en, omgekeerd, zodat hoe groter de bevolking van een lidstaat is, hoe meer deze lidstaat recht heeft op een groot aantal zetels in het Europees Parlement;*
- *de zetelverdeling in het Europees Parlement weerspiegelt demografische ontwikkelingen in de lidstaten."*

³¹ PB L 164 van 2.7.2018, blz. 1.

36. Artikel 15, leden 9 en 10, van het EP-voorstel voorziet in een systeem waarbij wordt gezorgd voor een evenwicht op de EU-brede lijsten tussen drie groepen van lidstaten die op basis van hun bevolkingsomvang zijn vastgelegd³². Uitgaande van de veronderstelling dat het EU-brede kiesdistrict 28 zetels zou tellen, bepaalt artikel 15, lid 10, van het EP-voorstel dat de volgorde van de kandidaten woonachtig in één van de lidstaten in elk van de drie lidstatengroepen moet variëren totdat lijstpositie 14 is bereikt, wat *de facto* waarschijnlijk het maximale aantal leden zou zijn dat op elke lijst wordt gekozen. Zoals wordt geïllustreerd in bijlage II bij het EP-voorstel, leidt dit tot een eerlijke zetelverdeling tussen de drie lidstatengroepen, die respectievelijk behoren tot de groep van de vijf lidstaten met de grootste bevolking (groep A met bevolkingsaantallen tussen 37,9 miljoen en 83,1 miljoen), de groep van tien middelgrote lidstaten (groep B met bevolkingsaantallen tussen 6,9 miljoen en 19,3 miljoen) en de groep van de twaalf kleinere lidstaten (groep C met bevolkingsaantallen tussen 0,5 miljoen en 5,8 miljoen).
37. Hoewel dit systeem gericht is op het bewaren van een geografisch evenwicht tussen de EP-leden die worden gekozen in het EU-brede kiesdistrict, is het ook in overeenstemming met het beginsel van degressieve evenredigheid. In artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU, zoals gepreciseerd in artikel 1, tweede streepje, van Besluit 2018/937 van de Europese Raad, wordt dit beginsel immers niet in precieze wiskundige termen gedefinieerd. In wezen beoogt dat artikel louter te zorgen voor een substantiële correlatie tussen de bevolking van elke lidstaat en het aantal EP-leden dat de burgers in elke lidstaat vertegenwoordigt, zodat de demografische ontwikkelingen in de lidstaten worden weerspiegeld.

³² In wezen voorziet dit systeem erin dat de EU-brede lijsten worden onderverdeeld in secties met elk drie posities. Elk van deze drie posities moet worden ingevuld met één kandidaat uit elk van de drie lidstatengroepen, die zijn vastgelegd in bijlage I op basis van de bevolkingsaantallen van de betrokken lidstaten. De volgorde van de kandidaten woonachtig in één van de lidstaten in elk van de drie lidstatengroepen varieert per sectie van drie lijstposities tot lijstpositie 14. Het is dus mogelijk dat de kandidaten in elk van deze secties afkomstig zijn uit dezelfde lidstaat binnen de desbetreffende lidstatengroep (A, B en C). Voor lijstpositie 15 tot en met lijstpositie 28 gelden er geen beperkingen ten aanzien van de volgorde van de kandidaten in elke sectie van drie lijstposities. Deze cijfers zullen uiteraard moeten worden aangepast indien de Europese Raad zou kiezen voor een andere omvang van het EU-brede kiesdistrict.

38. Deze substantiële correlatie lijkt door het door het EP voorgestelde systeem te worden gewaarborgd. Het in punt 36 hierboven beschreven systeem waarborgt immers dat in het EU-brede kiesdistrict verkozen EP-leden die in één van de vijf lidstaten met de grootste bevolking (groep A) wonen, meer burgers zullen vertegenwoordigen dan EP-leden die in de tien middelgrote lidstaten (groep B) wonen, die op hun beurt meer burgers zullen vertegenwoordigen dan EP-leden die in de twaalf kleinere lidstaten (groep C) wonen, en voldoet dus aan de eerste voorwaarde van artikel 1, tweede streepje, van Besluit 2018/937 van de Europese Raad. Omgekeerd zorgt dit systeem er ook voor dat de in het EU-brede kiesdistrict verkozen EP-leden die in de lidstaten met een grotere bevolking wonen, in grotere aantallen vertegenwoordigd zullen zijn dan die welke in de lidstaten met een kleinere bevolking wonen, waarmee dus in wezen aan de tweede voorwaarde van artikel 1, tweede streepje, van Besluit 2018/937 van de Europese Raad is voldaan. Bovendien voorziet het EP dat het aantal in het EU-brede district te kiezen EP-leden relatief klein zou zijn (28 op een totaal van 733). Het "effet utile" van het beginsel van degressieve evenredigheid dat is vastgelegd in artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU, wordt aldus behouden.
39. In ieder geval zal het de Europese Raad toekomen om, met eenparigheid van stemmen, op initiatief van en na goedkeuring door het Europees Parlement, overeenkomstig artikel 14, lid 2, tweede alinea, VEU het aantal in het EU-brede kiesdistrict te kiezen EP-leden te bepalen dat volgens hem in overeenstemming is met de beginselen van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU en om, indien nodig, de beginselen voor de toepassing van deze bepaling als vastgelegd in artikel 1 van Besluit 2018/937 van de Europese Raad dienovereenkomstig aan te passen.

40. Er zij ook op gewezen dat, zoals reeds het geval is voor de nationale kiesdistricten, het criterium voor de toewijzing van kandidaten op EU-brede lijsten aan een bepaalde lidstaat niet de nationaliteit is, maar de verblijfplaats (zie artikel 20, lid 2, punt b), VWEU en artikel 15, lid 10, van het EP-voorstel). De vaststelling van secties met elk drie posities moet een goede vertegenwoordiging waarborgen van burgers die in lidstaten met een verschillende bevolkingsomvang stemmen, en de plaats op de lijst van een kandidaat die in een bepaalde lidstaat woont, mag niet vooraf vastliggen. Het komt iedere Europese electorale entiteit toe op de lijst de volgorde van de kandidaten te bepalen binnen elke sectie met drie posities van haar EU-brede lijst (zie artikel 15, lid 10, van het EP-voorstel).
41. Er moet nog worden onderzocht of de invoering van een EU-breed kiesdistrict verenigbaar is met de vierde zin van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU, die als volgt luidt: "*Geen enkele lidstaat krijgt meer dan zesennegentig zetels toegewezen.*".
42. Daartoe moeten de eerste en de vierde zin van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU tezamen worden gelezen.
43. De eerste zin van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU luidt als volgt: "*Het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie*"; dit wordt, zoals hierboven gesteld (punten **30** en **31**), geëerbiedigd wat betreft EP-leden die zowel in nationale kiesdistricten als in het EU-brede kiesdistrict worden gekozen.
44. Daarnaast moet de term "*toewijzing*" van zetels aan de lidstaten, die wordt gebruikt in de vierde zin van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU, in die zin worden uitgelegd dat er een garantie is dat elke lidstaat recht heeft op een vooraf bepaald aantal EP-leden die in die lidstaat wonen, onafhankelijk van de verkiezingsuitslag. Deze garantie wordt aan elke lidstaat verleend bij artikel 3 van Besluit 2018/937 van de Europese Raad, genomen op grond van artikel 14, lid 2, tweede alinea, VEU, waarin het aan elke lidstaat toegewezen aantal EP-leden is vastgesteld.

45. In het door het EP voorgestelde systeem voor de verkiezing van EP-leden in het EU-brede kiesdistrict is er echter geen sprake van een toewijzing voor elke lidstaat.

- Ten eerste is dat systeem niet gebaseerd op het criterium van de verblijfplaats van een kandidaat in een welbepaalde lidstaat, maar op het criterium van haar/zijn verblijfplaats in een van de lidstaten die respectievelijk behoren tot een van de drie groepen lidstaten als bepaald in bijlage I bij het EP-voorstel.
- Ten tweede staat het iedere Europese electorale entiteit vrij op de lijst de volgorde van de kandidaten te bepalen binnen elke sectie met drie posities van haar EU-brede lijst (artikel 15, lid 10, van het EP-voorstel).
- Ten derde moet de verdeling van de zetels over de EU-brede lijsten op basis van de geaggregeerde resultaten in het EU-brede kiesdistrict geschieden volgens de methode-D'Hondt (artikel 15, lid 12, van het EP-voorstel).

46. Om al die redenen kan onmogelijk van tevoren worden bepaald hoeveel EP-leden die in een gegeven lidstaat wonen, in het EU-brede kiesdistrict zullen worden gekozen. Bijgevolg kan de vierde zin van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU over de toewijzing van zetels aan afzonderlijke lidstaten niet aldus worden uitgelegd dat hij van toepassing is op EP-leden die in het EU-brede kiesdistrict zijn gekozen, maar alleen op EP-leden die in de nationale kiesdistricten zijn gekozen, aangezien alleen voor die EP-leden aan bepaalde lidstaten zetels worden toegewezen.
47. Deze conclusie wordt ook bevestigd door artikel 27, leden 2 en 6, van het EP-voorstel, volgens hetwelk aan vacante zetels van in het EU-brede kiesdistrict verkozen EP-leden invulling moet worden gegeven door de eerstvolgende kandidaat op de kandidatenlijst waarop het EP-lid van wie de zetel vacant is geworden, oorspronkelijk verkiesbaar was. In de regel zal het nieuwe EP-lid dus niet in dezelfde lidstaat wonen als het EP-lid wiens mandaat is beëindigd.
48. In het licht van het voorgaande blijkt dat de vaststelling van een EU-brede lijst, zoals voorzien in het EP-voorstel, in overeenstemming is met de voorwaarden van de derde en de vierde zin van artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU. Dit gezegd zijnde, zou de wetgever het opportuun kunnen achten de formulering van artikel 15 van het EP-voorstel te verbeteren, bijvoorbeeld om het geografisch evenwicht tussen de in het EU-brede kiesdistrict te kiezen EP-leden te versterken.

VI. DE LIJSTTREKKERSPROCEDURE ("SPITZENKANDIDATEN")

49. In de overwegingen 8 en 9 van zijn voorstel stelt het EP een lijsttrekkersprocedure ("Spitzenkandidaten") voor met het oog op de keuze van de toekomstige voorzitter van de Commissie, die door het EP wordt gekoppeld aan de invoering van een EU-breed kiesdistrict. In wezen volgt uit die overwegingen dat de door de Europese electorale entiteiten opgestelde EU-brede lijsten moeten worden aangevoerd door de kandidaat-Commissievoorzitter van elke politieke familie, die zich achter een gemeenschappelijk verkiezingsprogramma voor alle lidstaten kan scharen. Op basis van een politiek akkoord tussen de Europese politieke entiteiten, moet de lijsttrekker van de Europese politieke entiteit die in totaal de meeste zetels heeft behaald, als eerste worden belast met de vorming van een meerderheidscoalitie in het nieuw verkozen Parlement voor wat betreft de benoeming van een kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie. Voorts dient de voorzitter van de Europese Raad, "[...]in het belang van de benoemingsprocedure [...] de genoemde leiders van de Europese politieke entiteiten en parlementaire fracties te raadplegen. Het lijsttrekkersproces kan worden geformaliseerd door een politiek akkoord tussen de Europese politieke entiteiten en een interinstitutioneel akkoord tussen het Parlement en de Europese Raad" (zie overweging 8 in fine).
50. Deze overwegingen gaan niet vergezeld van overeenkomstige bepalingen in het dispositief van de voorgestelde verordening. Het is duidelijk dat zij, indien zij door de Raad zouden worden aanvaard, zouden worden uitgelegd als een uiting van de politieke aanvaarding door de Raad van het door het EP voorgestelde proces. Dat proces is echter juridisch zeer problematisch, en wel om de volgende redenen.
51. Artikel 17, lid 7, eerste alinea, VEU luidt als volgt:

"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."

52. Deze bepaling wordt gespecificeerd in Verklaring nr. 11³³, volgens welke vertegenwoordigers van het EP en van de Europese Raad *"voorafgaand aan het besluit van de Europese Raad in het daartoe meest geschikt geachte kader de nodige raadplegingen [zullen] verrichten."* Deze raadplegingen *"zullen handelen over het profiel van de kandidaten voor het ambt van voorzitter van de Commissie, waarbij (...) rekening zal worden gehouden met de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement."* Voorts volgt uit Verklaring nr. 6³⁴ dat "[b]ij de keuze van de personen voor de ambten van voorzitter van de Europese Raad, voorzitter van de Commissie en hoge vertegenwoordiger van de Unie (...) naar behoren rekening [moet] worden gehouden met de noodzaak tot eerbiediging van de geografische en demografische verscheidenheid van de Unie en van de lidstaten."
53. In de eerste plaats volgt daaruit dat het de Europese Raad toekomt de kandidaat-voorzitter van de Commissie voor te dragen bij het EP. De Raad speelt geen rol in dit proces en kan derhalve, in een op grond van artikel 223, lid 1, VWEU vastgestelde handeling, geen politieke verplichtingen aangaan, door middel van overwegingen, in aangelegenheden die bij het Verdrag aan de Europese Raad zijn voorbehouden.
54. In de tweede plaats beschikt de Europese Raad in het kader dat is vastgesteld bij artikel 17, lid 7, VEU en de Verklaringen nr. 6 en nr. 11 (zie punt 52 hierboven), over een ruime beoordelingsmarge bij de keuze van de kandidaat-voorzitter van de Commissie. De invoering of versterking van een lijsttrekkerspraktijk, zoals voorgesteld door het EP, zou deze beoordelingsmarge echter aanzienlijk verkleinen of zelfs helemaal tenietdoen. Het feit dat het EP sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de voorzitter van de Commissie moet *"kiezen"* en niet langer diens voordracht *"goedkeuren"*, moet worden gelezen als een uiting van de politieke dimensie van de betrekkingen tussen het EP en de Commissie, maar heeft geen gevolgen voor de rol en de prerogatieven van de Europese Raad in de benoemingsprocedure voor de voorzitter van de Commissie³⁵.
55. Uit het voorgaande volgt dat de beoogde lijsttrekkersprocedure ("Spitzenkandidaten") de constitutionele structuur van de Unie en het in de Verdragen verankerde institutionele evenwicht ingrijpend zou wijzigen ten nadele van de Europese Raad. De overwegingen 8 en 9 van het voorstel van het EP moeten daarom worden geschrapt.

³³ Gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

³⁴ Gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

³⁵ Zie in deze zin ook het advies van de JDR van 15 maart 2016, doc. 7038/16, punten 27-31.

VII. CONCLUSIES

56. In het licht van het voorgaande is de JDR het volgende van oordeel:
- a) de op grond van artikel 223, lid 1, VEU vast te stellen handeling valt vermoedelijk wel onder de uitoefening van een bevoegdheid van de Unie met betrekking tot haar werking, die, door haar aard, alleen door de Unie zelf kan worden uitgeoefend; voor zover het EP-voorstel niet in een volledig uniforme verkiezingsprocedure voorziet, maar ook een aantal gemeenschappelijke beginselen bevat, is het evenwel noodzakelijk de door de wetgever gemaakte keuzes wat betreft de intensiteit van zijn regelgevend optreden in een toereikende motivering te verantwoorden;
 - b) het voorgestelde EU-brede kiesdistrict is verenigbaar met artikel 14, lid 2, eerste alinea, VEU;
 - c) de overwegingen 8 en 9 van het EP-voorstel betreffende de lijsttrekkersprocedure ("Spitzenkandidaten") voor de keuze van de toekomstige voorzitter van de Commissie zouden de constitutionele structuur van de Unie en het in de Verdragen verankerde institutionele evenwicht ingrijpend wijzigen ten nadele van de Europese Raad.