

# Een blik op het veld

## Het effect van het Verdrag van Lissabon op nationale parlementen in Europese Zaken

**Christine Neuhold**

**Al sinds lange tijd gaat het geluid op dat een sterkere rol voor nationale parlementen in het meerlagige politieke systeem van de Europese Unie een mogelijk middel kan zijn tegen het beruchte ‘democratisch tekort’. Het Verdrag van Lissabon kan worden gezien als een kritiek moment in dit proces, want voor het eerst hebben de parlementen een kaart in handen waarmee ze Europese wetgeving kunnen beïnvloeden.**

Twee elementen van het Verdrag zijn daarbij van belang. Ten eerste ontvangen nationale parlementen informatie en wetsvoorstellen nu rechtstreeks van EU-instellingen, waardoor ze – theoretisch – minder afhankelijk zijn van de nationale regering. Ten tweede heeft het Verdrag de gele kaart-procedure ingevoerd, waarbij iedere kamer van een nationaal parlement een oordeel mag vellen over de vraag of nieuwe Europese wetsvoorstellen voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel. Simpel gezegd impliceert dit dat nationale parlementen voor ieder wetsvoorstel uit de Europese Unie afwegen of het besluit het beste “thuis” of “in Brussel” genomen kan worden. Luidt het antwoord “thuis”, dan kunnen nationale parlementen een gele kaart naar Brussel sturen door middel van een zogeheten gemotiveerd advies.

Maar met meer dan 40 parlementaire kamers in de EU moge duidelijk zijn dat er niet overal op dezelfde manier invulling wordt gegeven aan de nieuwe mogelijkheden. Tegen die achtergrond beziet deze bijdrage de rol van nationale parlementen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vanuit een *bird’s eye view*; hoe maken de verschillende nationale parlementen en kamers gebruik van hun nieuwe bevoegdheden? En, gezien de verschillen tussen nationale parlementen, wat verklaart de variatie?

De bijdrage is gebaseerd op enkele van de observaties uit het *Palgrave Handbook on National Parliaments*, dat een systematische evaluatie bevat van de rol van de nationale parlementen van alle 28 lidstaten sinds het Verdrag van Lissabon.<sup>[1]</sup> Alvorens te kijken naar enkele opvallende casussen en trends in zowel de activiteit van parlementen als de verschillende rollen die ze hebben aangenomen, is een korte toelichting van de kaart-procedure en het ‘Barroso-initiatief’ noodzakelijk.

### **Gele kaarten, oranje kaarten en het Barroso-initiatief**

Nadat nationale parlementen binnen hun eigen kaders een oordeel hebben geveld over een Europees wetsvoorstel, volgt een spel op Europees niveau. In een notendop houdt de gele kaart-procedure vervolgens in dat een wetsvoorstel moet worden herzien als het aantal gemotiveerde adviezen ten minste een derde vertegenwoordigt van de stemmen toebedeeld aan de nationale parlementen.<sup>[2]</sup> Na een herziening kan de Commissie het voorstel handhaven, wijzigen of intrekken.

Als de gemotiveerde adviezen een meerderheid van de stemmen toebedeeld aan de nationale parlementen vertegenwoordigt, treedt de *oranje* kaart-procedure in werking: besluit de Commissie in deze situatie het wetsvoorstel te handhaven, dan buigen de Raad en het Europees Parlement zich over de vraag of het voorstel alsnog van tafel moet.<sup>[3]</sup> Dit doen zij op basis van de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen en een gemotiveerd advies van de Commissie over de handhaving van het voorstel. In dit kaartspel hebben de nationale parlementen slechts acht weken de tijd om gezamenlijk de procedures in werking te stellen.

Naast de formele bepalingen in het Verdrag van Lissabon, heeft het zogeheten ‘Barroso-initiatief’ de afgelopen jaren terrein gewonnen. Deze vorm van rechtstreekse samenwerking tussen nationale parlementen en de Commissie is buiten formele verdragsstructuren om ingevoerd, en is bekrachtigd door de Europese Raad van juni 2006.<sup>[4]</sup> Dienovereenkomstig dient de Commissie alle nieuwe voorstellen en raadplegingsdocumenten rechtstreeks naar nationale parlementen door te sturen en hen uit te nodigen om te reageren ter verbetering van de beleidsformulering.<sup>[5]</sup>



Toenmalig president van de Europese Commissie José Manuel Barroso in 2014 tijdens een toespraak in het Europees Parlement. Foto: Europees Parlement

### **Activiteit van nationale parlementen**

In de meeste lidstaten hebben de bepalingen over nationale parlementen uit het Verdrag van Lissabon tot wetswijzigingen geleid, terwijl er in sommige lidstaten ook administratieve en organisatorische wijzigingen hebben plaatsgevonden. Opvallender is echter dat er grote verschillen bestaan in de mate waarin parlementen de nieuwe bepalingen daadwerkelijk gebruiken. In het plaatje van actieve en minder actieve parlementen valt een aantal casussen op.

De Zweedse *Riksdag* – een éénkamerstelsel – is een koploper in het gebruik van de gele kaart-procedure. Zo stuurde de *Riksdag* in 2011 elf gemotiveerde adviezen en twintig in 2012. Dat betekent dat 29% van de gemotiveerde adviezen van alle nationale parlementen van de

*Riksdag* kwam.<sup>[6]</sup> Maar waar het Nederlandse parlement de gemotiveerde adviezen doorgaans opvolgt met een intensieve politieke dialoog, doet het Zweedse parlement dit niet. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt te zijn dat in Zweden de regering wordt gezien als de nationale vertegenwoordiger vis-à-vis de instellingen van de Europese Unie.<sup>[7]</sup>

Daarentegen is het de Portugese Assemblée die veruit de actiefste deelnemer is in de politieke dialoog met de Commissie. Gedurende de periode 2006-2012 stuurde zij maar liefst c. 650 adviezen – hoewel sommige van deze adviezen slechts bevestigingen van ontvangst waren. De belangrijkste ‘winst’ hiervan voor het parlement is dat er op deze manier toegang tot informatie kan worden verschaft zonder van de regering afhankelijk te zijn.<sup>[8]</sup>

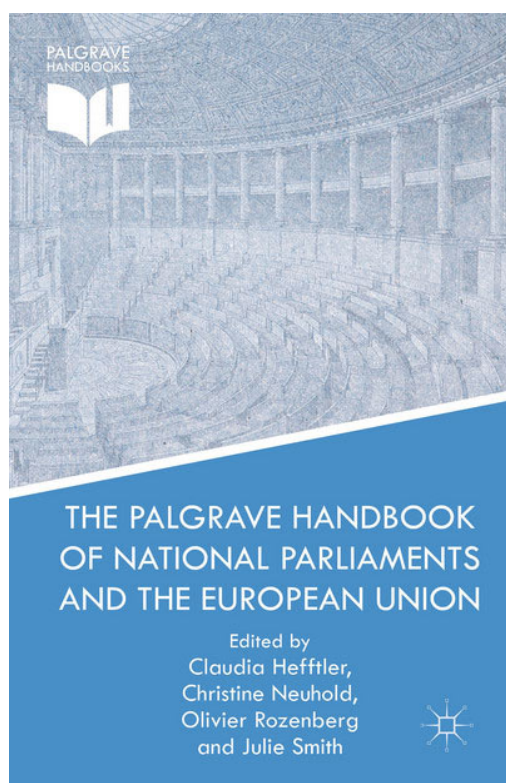
Aan de andere kant van dit spectrum bevindt zich het Griekse parlement, dat bij lange na nog geen ‘Europese speler’ is. Hoewel het een “zeldzaam moment van politieke relevantie”<sup>[9]</sup> had toen er een nationaal referendum moest worden gehouden over de voorwaarden voor Griekenlands *Medium-Term Fiscal Strategy 2012-2015*, heeft dit het algemene gebrek aan invloed van het Griekse parlement in het politieke systeem niet veranderd.

Een opmerkelijke trend die uit de activiteit van nationale parlementen in de gele kaart-procedure naar voren komt, is dat in de meeste tweekamerstelsels – Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Italië – de eerste kamer actiever is dan de tweede kamer. Deze ontwikkeling kan worden verklaard door het feit dat eerste kamers meestal een minder invloedrijke rol spelen in nationale politiek dan de tweede kamers. Dit geldt in het bijzonder voor de Oostenrijkse Bondsraad, die inmiddels kan worden gezien als een eerste kamer die haar ‘raison d’être’ in de Europese politiek heeft gevonden.<sup>[10]</sup>

Een ander voorbeeld van een heel actieve eerste kamer is de Duitse Bondsraad, die van begin af aan een belangrijke rol heeft gespeeld in de politieke dialoog met de Commissie. Het aantal door de Duitse Bondsraad ingestuurde adviezen is aanzienlijk lager. Het verschil tussen de twee kamers kan worden verklaard door de grotere administratieve capaciteit van de Bondsraad.<sup>[11]</sup> Alleen voor België wordt gezegd dat de Senaat minder actief is dan de Kamer, terwijl in het Verenigd Koninkrijk beide kamers even actief zijn, aangezien geen van beide ernaar streeft veel gele kaarten te trekken: zij hanteren een relatief strikte interpretatie van het begrip subsidiariteit.

## **Verschillende rollen van nationale parlementen**

Hoewel ‘activiteit’ een belangrijke graadmeter kan zijn voor het gebruik van de nieuwe bevoegdheden, zegt het weinig over de achterliggende beweegredenen van parlementen. Een blik op het speelveld van de nationale parlementen maakt duidelijk dat de spelers verschillende opvattingen hebben over hun rol. In het *Palgrave Handbook on National Parliaments* worden vijf ideaaltypische rollen geïdentificeerd die nationale parlementen in Europese zaken hebben aangenomen: expert, regeringswaakhond, publiek forum, beleidsvormer en Europese speler.<sup>[12]</sup>



Palgrave Handbook on National Parliaments. Foto: Palgrave

‘Expert’ parlementen hebben hun eigen diepgaande expertise opgebouwd in Europese zaken. Daarentegen proberen ‘regeringswaakhonden’ de nationale regering ter verantwoording te roepen, waarbij controle over wat de regering ‘in Brussel’ doet dus als de belangrijkste taak van het parlement wordt beschouwd. Die controle vindt normaal gesproken *ex post* plaats. Het model van ‘publiek forum’ ligt dicht bij dat van de ‘waakhond’, maar het doel van de Kamerleden is in dit geval informatie te verspreiden naar een breder publiek. Parlementen die de rol van ‘beleidsvormer’ aannemen proberen regeringsstandpunten wezenlijk *ex ante* te beïnvloeden, bijvoorbeeld door de regering voor Raads- en Europese Raadsvergaderingen een mandaat te geven. De ‘Europese speler’ handelt direct op het Europese niveau.

In het *Palgrave Handbook* zijn landenexperts op nationale parlementen gevraagd ‘hun’ nationale parlementen te classificeren volgens de ideaaltypische indeling van nationale parlementen. De analyse suggereert dat de meeste nationale parlementen de rol van ‘regeringswaakhond’ spelen. Minder parlementen kunnen worden gekarakteriseerd als ‘beleidsvormer’, hoewel sommige parlementen *beide* rollen aannemen: controleren van de regering en tegelijkertijd bijdragen aan beleidsvorming. Ook in dit plaatje zijn er opvallende spelers en trends.

Duitsland is een treffend voorbeeld van een wetgevende macht die de afgelopen jaren een transformatie heeft ondergaan en nu zowel de functie van controle over de regering als die van invloed over EU-beleid uitoefent. In het algemeen kan het Duitse parlement worden gezien als een regeringswaakhond: een toegenomen recht op informatie voor de oppositie heeft tot meer vragen aan kabinetsleden geleid – zowel plenair als in de commissies. De rol van beleidsvormer is gericht op specifiekere aspecten van Europese Zaken: het Duitse parlement heeft een sterke positie in voortdurende verdragswijzigingen en vragen omtrent het budget.<sup>[13]</sup>

Oostenrijk is daarentegen een voorbeeld van een wetgevende macht die de rol van een beleidsvormer speelt *via* de rol van regeringswaakhond. De meeste parlementaire activiteiten in Oostenrijk vinden *ex ante* plaats. Het doel is de regering te binden aan een positie die het standpunt van (de meerderheid van) het parlement weerspiegelt.<sup>[14]</sup>

Ook de ‘noordse’ parlementen worden geclassificeerd als relatief sterke beleidsvormers en worden allemaal gezien als regeringswaakhonden. Denemarken en Zweden zijn ook Europese spelers, terwijl Finland er bewust voor heeft gekozen die rol niet aan te nemen.<sup>[15]</sup> Aan de andere kant van het spectrum worden veel van de ‘zuidelijke’ lidstaten gezien als relatief zwak als het gaat om het ter verantwoording roepen van de regering in Europese zaken. De rol van het Griekse parlement is bijvoorbeeld vrij miniem in vergelijking tot die van de regering.<sup>[16]</sup> Er is slechts een klein aantal nationale parlementen die de rol van ‘expert’ spelen, bijvoorbeeld Frankrijk, Malta en Tsjechië, alsook het Britse *House of Lords*.

## Er is grote variatie in het actieve gebruik van de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon en in de rol die parlementen spelen in Europese zaken

In tegenstelling tot de classificatie in eerdere academische literatuur, kan het Nederlandse parlement, en in het bijzonder de Tweede Kamer, nu worden gezien als een sterke beleidsvormer. Het Nederlandse parlement heeft recentelijk een transformatie doorgemaakt, onder meer door het negatieve referendum over het Grondwettelijk Verdrag in 2005. In een poging meer politieke interesse in Europese Zaken te wekken en de kwaliteit van het toezicht te verbeteren, hebben beide kamers Europese Zaken ‘geïntegreerd’ in de vakcommissies door de verantwoordelijkheid voor Europese Zaken van de Commissie voor Europese Zaken naar de vakcommissies te verschuiven.

Sinds 2007 zijn veel bestaande instrumenten veel actiever gebruikt en zijn ze sterk geïstitutionaliseerd, zelfs zonder het bestaan van formele rechten en plichten. Er lijken echter nog verschillen te bestaan tussen de twee kamers in de manier waarop ze de instrumenten gebruiken. De Tweede Kamer is over het algemeen actiever en richt zich op het uitoefenen van controle over en vormgeven van de positie van de Nederlandse delegatie in de Raad van Ministers. De Eerste Kamer gebruikt instrumenten gericht op de nationale regering veel minder vaak dan de Tweede Kamer en is wat duidelijker een Europese speler.<sup>[17]</sup>



De plenaire zaal in spiegelbeeld. Foto: Flickr / risastla

De meeste landen die in 2004 of later lid van de EU zijn geworden, zitten nog in een leerproces. In het geval van Malta heeft het EU-lidmaatschap een proces van hervormingen bewerkstelligd en zijn parlementaire bevoegdheden in Europese Zaken geleidelijk toegenomen.<sup>[18]</sup> Slovenië wordt gezien als een regeringswaakhond – met een aantal elementen van een beleidsvormer, maar het potentieel dat het Sloveense parlement juridisch gezien heeft, wordt niet gebruikt.<sup>[19]</sup>

Hongarije is tot op zekere hoogte een beleidsvormer. De Hongaarse Commissie voor Europese Zaken wordt *ex ante* geïnformeerd en geeft haar mening vaak gezamenlijk met de vakcommissies.<sup>[20]</sup> Kroatië, in 2013 EU-lid geworden, kan worden gezien als beleidsvormer, in ieder geval op basis van juridische bepalingen. De drie Baltische staten kunnen worden geclassificeerd als regeringswaakhonden met *vérstrekkende* bevoegdheden om controle uit te oefenen, hoewel er verschillen zijn in de mate waarin deze bevoegdheden daadwerkelijk ingezet worden en effectief zijn.

### **Variatie als blijvende realiteit**

Ook al is de ‘nieuwe’ macht van nationale parlementen vrij beperkt, uit het geschetste beeld wordt duidelijk dat het Verdrag van Lissabon voor nationale parlementen zeker een nieuwe dimensie heeft toegevoegd om invloed uit te oefenen, met name via de gele kaart-procedure. Parlementen hebben er beslist voor gekozen gebruik te maken van hun nieuwe mogelijkheden, in sommige gevallen bovenop de mogelijkheden die ze al hadden (zoals mandatering van de regering in de Raad). Zoals deze bijdrage heeft laten zien, is er grote variatie in het actieve gebruik van de bepalingen uit het Verdrag en in de rol die parlementen in Europese zaken spelen.

Aan de ene kant zijn het de juridische tradities en bepalingen die sterk verschillen: terwijl sommige nationale parlementen de mogelijkheid hebben hun minister in de Raad te mandateren, spelen andere een ondergeschikte rol. Maar wat verklaart de variatie in het gebruik van de instrumenten uit het Verdrag van Lissabon? Enerzijds, zoals het Duitse

voorbeeld laat zien, is administratieve capaciteit belangrijk om bijvoorbeeld actief deel te nemen in de politieke dialoog. Anderzijds zijn relaties tussen regering en parlement belangrijk als het gaat om de verschillen in gebruik van de gele kaart-procedure, zoals het Zweedse voorbeeld laat zien: Zweden heeft sinds oktober 2010 een minderheidskabinet gehad, waarin het parlement onafhankelijker is van de regering en de oppositie.

Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk wijst op een andere factor, namelijk de interpretatie van het subsidiariteitsprincipe zelf. In de Britse context hebben beide kamers het standpunt ingenomen dat het principe juridisch strikt geïnterpreteerd moet worden.

Dit leidt ook tot een andere observatie, namelijk dat er verschillende ‘rolopvattingen’ zijn van nationale parlementen. Terwijl sommige parlementen, zoals in Finland, zich richten op parlementair toezicht en controle over de minister in de Raad, richten andere zich meer op de politieke dialoog (zoals Portugal) of op het Europees Parlement. Weer anderen combineren verschillende strategieën van parlementaire controle.

Uit deze ‘blik op het veld’ wordt duidelijk dat het Verdrag van Lissabon duidelijk een impact heeft gehad op nationale parlementen als spelers in Europese Zaken, maar dat deze impact sterk varieert. En kijkende naar de factoren die de variatie verklaren, kunnen we veilig concluderen dat een deel van deze variatie blijvend is.

## Noten

[1] Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

[2] Parlementen met één kamer hebben twee stemmen; in parlementen met twee kamers hebben beide kamers één stem – zij hoeven niet onderling te overleggen voor het aannemen van gemotiveerde adviezen.

[3] COSAC Secretariaat, *Ninth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Bled: BrdopriKranju, 2008; en Philipp Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Den Haag: Kluwer Law International, 2012.

[4] Dit initiatief was formeel aangekondigd in de Commissie’s *Communication to the European Council ‘A Citizens’ Agenda - Delivering Results for Europe’*, 10 mei 2006 (COM(2006) 211 final).

[5] Europese Commissie, *Communication to the European Council “A Citizens’ Agenda - Delivering Results for Europe”*, 10 mei 2006 (COM(2006) 211 final).

[6] Zie Hans Hegeland, ‘The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor’, in: Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave*

*Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 425-441.

[7] Interview van de auteur met een permanent vertegenwoordiger van een nationaal parlement, 24 juni 2014.

[8] Davor Jančić, 'The Portuguese Parliament and EU Affairs: From Inert to Agile Democratic Control', in: Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 366-386.

[9] Dimitri A. Sotiropoulos, 'The Greek Parliament and the European Union after the Lisbon Treaty: A Missed Opportunity to Empower Parliament', in Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 335-347.

[10] Interview van de auteur met een lid van het Oostenrijkse parlement, 18 september 2014.

[11] Oliver Höing, 'With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper', in: Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 191-208.

[12] Claudia Heffler & Olivier Rozenberg, 'Introduction', in: Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 1-39.

[13] Zie Oliver Höing, 'With a Little Help of the Constitutional Court', in: Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 191-208.

[14] Zie: Eric Miklin, 'The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential', in: Claudia Heffler et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 389-405.

[15] Zie: Tapio Raunio, 'The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System', in: Claudia Heffler et al. (red.),



*The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 406-424.

[16] Zie: Dimitri A. Sotiropoulos, 'The Greek Parliament and the European Union after the Lisbon Treaty', in: Claudia Hefftlter et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp.366-386.

[17] Anna-Lena Högenauer, 'The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny', in: Claudia Hefftlter et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 252-271.

[18] Zie: Roderick Pace, 'The Maltese Parliament and EU Affairs: A Slow Awakening to Its Responsibilities', in: Claudia Hefftlter et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 578-593.

[19] Zie: Sabina Kajnč Lange, 'Slovenian Parliament and EU Affairs: Strong Formal Powers Awaiting Interest and Capacity to be Used', in: Claudia Hefftlter et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 649-667.

[20] Gabriella Ilonszki, 'The Hungarian Parliament and EU Affairs: A Modest Actor Dominated by the Executive', in: Claudia Hefftlter et al. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 531-547.

---

### Auteur



**Christine Neuhold**

Bijzonder hoogleraar EU Democratic Governance aan de Universiteit Maastricht ▶

(<http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Profile/c.neuhold.htm>)