

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Nationale parlementen in Brussel: ze blaffen wel, maar bijten niet

*Wat is de invloed van nationale parlementen in Brussel? Van de befaamde gelekaartprocedure is pas één keer succesvol gebruikgemaakt. Ook de pogingen van het Nederlandse parlement zijn zeer beperkt. Mede daardoor is de invloed van onze parlementariërs – hun vele commentaar op Brussel ten spijt – in Europa uitermate gering. Wil ons parlement daadwerkelijk invloed op de Brusselse wetgeving uitoefenen, dan zal er om te beginnen meer aandacht voor Europese voorstellen in ons parlement nodig zijn. En een beter begrip van hoe Europa werkt.*

.....  
 door *Bart van Horck*  
 .....

De auteur is buitenpromovendus bij het instituut voor Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Leiden en werkt als ambtenaar voor de rijksoverheid. Hij is tevens redacteur van [christendemocraat.nl](http://christendemocraat.nl).

‘WETEN DE KAMERLEDEN ZELF EIGENLIJK WEL waarover de stemming ging vanavond?’ Dat was de vraag van Mariëlle Tweebeeke op 6 oktober 2011 in *Nieuwsuur* aan Ferry Mingelen. Mingelen antwoordde verrassend: ‘(...) hier wordt op een achternamiddag iets beslist waarvan je jaren later zal zeggen: “Dit was een historisch, een vergaand besluit, want hier werd Nederland gebonden aan vergaande financiële betrokkenheid bij het oplossen van de financiële crisis.”’

De genoemde achternamiddag was het moment waarop de Tweede Kamer instemde met de uitbreiding van het Europese noodfonds (toen alleen nog het EFSF, en nog niet het latere, veel grotere, ESM). In het item van *Nieuwsuur* werd aan enkele Kamerleden gevraagd of ze wisten waarover ze gestemd hadden die avond. De Kamerleden antwoordden fout, ontwijkend

of verwezen naar hun woordvoerder. Het was een opmerkelijk schouwspel: onze volksvertegenwoordigers die beslisten over de Nederlandse bijdrage aan een nieuw fonds, waarmee miljarden van de Nederlandse begroting naar Brussel werden overgeheveld, wisten niet waarover ze precies stemden. Was dezelfde vraag gesteld wanneer er over de JSF gestemd was, dan had waarschijnlijk ieder kamerlid precies geweten waarover het ging. Nu niet, want het ging over Europa en dat is voor veel burgers, en blijkbaar ook Kamerleden, lastige materie. Dat laatste is opmerkelijk, want juist deze volksvertegenwoordigers moeten ook onze belangen in Europa goed bewaken. Dit artikel gaat over de invloed van ons parlement op Europa.

Sinds het Verdrag van Lissabon, getekend op 13 december 2007, beschikt ieder nationaal parlement over een noodremprocedure. Dat is een nieuwe procedure waarbij nationale parlementen, mits het er genoeg in getale zijn, de Europese Commissie als het ware kunnen terugfluiten. Zij kunnen de Commissie dwingen om een voorstel te heroverwegen en verplichten om een motivatie te geven waarom een voorstel van de Commissie op Europees niveau moet worden geregeld.

Hoe gebruikt ons Nederlands parlement die procedure en hoe doen andere landen dat? En wat valt er te zeggen over de inzet en invloed van ons parlement voor het Nederlands belang in Europa? Het zijn vragen die ik in dit korte artikel wil beantwoorden. Ik wil daarvoor eerst bekijken hoe ons nationale parlement in het verleden en heden tegen de Unie aan heeft gekeken. Vervolgens wil ik de feitelijke invloed bespreken. Daarbij maak ik onderscheid tussen invloed aan de voorzijde, dus bij de voorbereiding van de wet, en invloed aan de achterzijde, oftewel de invloed bij de implementatie van een wetsvoorstel. Bij het gebruik van de gelekaartprocedure wil ik uitgebreider stilstaan, om vervolgens af te sluiten met een evaluatie van de inzet en invloed van het nationale parlement in Europa. De conclusie daarvan is niet positief. Door te weinig kennis, te weinig interesse en te weinig aandacht is de invloed van ons nationale parlement in Europa zeer beperkt.

#### EUROPA OP DE AGENDA VAN DEN HAAG

De Nederlandse houding naar Europa is er sinds het verleden altijd een geweest van terughoudendheid. Men wilde wel meedoen, maar de houding was afwachtend. Kenmerkend was de reactie die premier Drees gaf over het verdrag van Rome uit 1957. Het was een 'eerste voorzichtige stap'.<sup>1</sup> Ten tijde van de behandeling van het Verdrag van Maastricht, in 1992, waren er Kamerleden die zich beklagden over de snelheid waarmee het Verdrag geratificeerd moest worden, terwijl 'het hier gaat om verdragen, welke zowel voor de ontwikkeling van Europa als voor ons land van beslissende bete-

kenis kunnen zijn'.<sup>2</sup> Toch stemde het parlement in met de ratificatie van het Verdrag, en het deed dat met vrijwel ieder verdrag. Wel met een stevig debat, maar ieder debat eindigde met instemming. Zou, met de komst van de EMU, de soevereiniteit niet aangetast kunnen worden?<sup>3</sup> Kamerleden beklagden zich over de grote omvang van Europese verdragen. Vooral vanaf het Verdrag van Maastricht uit 1992, waarin Europa substantieel meer bevoegdheden kreeg, nam het aantal regels vanuit Brussel toe. Bij de behandeling van het Verdrag van Maastricht merkte Frans Weisglas al op dat het verdrag weliswaar erg technisch van aard was, maar dat hij zich ook zorgen maakte over de invloed die het nationale parlement zou hebben. Hij pleitte voor een subsidiariteitstoets. Dat voorstel kreeg helaas onvoldoende steun.

Met de tijd namen de zorgen van de Kamer toe en in 2002 verscheen van rapporteur Hans van Baalen het rapport *Op tijd is te laat*. Daaruit bleek dat er een sterke behoefte bestond aan betere informatie over het Europese besluitvormingsproces, wat Van Baalen zorgen baarde. Het rapport oordeelde hard over de invloed die het nationale parlement had in Brussel. Nationale parlementen zouden zich veel actiever moeten inzetten om het democratisch tekort in Brussel te kunnen verkleinen. Het oordeel over Den Haag zelf was nog stilliger: 'Op tijd zijn in het formele proces te Den Haag, betekent te laat zijn in het informele proces in Brussel, waardoor er ook in Den Haag maar weinig concrete invloed kan worden uitgeoefend.'<sup>4</sup>

Naar aanleiding van het rapport van Van Baalen is de staf in de Kamer uitgebreid en is er een vertegenwoordiging van de Staten-Generaal in Brussel gekomen. De ondersteuning aan de Kamer is daardoor sterk uitgebreid, maar toch blijft de aandacht voor onderwerpen uit Brussel bij onze twee Kamers beperkt.

#### BRUSSELSE ONDERWERPEN 'SCOREN NIET'

De aandacht van Kamerleden voor wetsvoorstellen uit Brussel is beperkt. Dat lijkt niet zonder reden te zijn. De Ruiter beschrijft er een aantal argu-

*De aandacht van Kamerleden voor wetsvoorstellen uit Brussel is beperkt*

menten voor. Ten eerste is regelgeving uit Brussel vaak complex. Die grote complexiteit is voor veel parlementariërs een reden om een onderwerp te laten voor wat het is. Een veelgehoorde klacht vanuit Den Haag is dat Brussel vaak erg techni-

sche wetsontwerpen heeft. Daar is erg specialistische kennis voor nodig, die Kamerleden vaak niet hebben.

Een andere reden waarom de aandacht beperkt is, komt door de pro-

cedure die in Brussel wordt gehanteerd. De Europese Commissie heeft er belang bij om voorstellen zo snel mogelijk goed te laten keuren, en daarom zoekt zij actief steun bij het Europees Parlement en de Raad, die haar voorstel goed moeten keuren. Daardoor wordt de tijd dat een voorstel ter voorbereiding ligt, sterk verkort. De kans dat het voorstel nationale parlementariërs tijdig onder ogen komt, is daardoor erg beperkt.

Een derde reden voor de beperkte aandacht voor Brusselse onderwerpen is dat deze electoraal niet aantrekkelijk zijn, en een vierde dat er maar erg weinig media-aandacht voor voorstellen uit Brussel is. Door dit gebrek aan media-aandacht kunnen politici zich minder profileren met het voorstel. Een parlementariër kan dus maar beperkt kiezers trekken met Brusselse onderwerpen.

Al met al kenmerken onderwerpen uit Brussel zich dus als erg onaantrekkelijk voor nationale politici om zich mee bezig te houden. Als gevolg daarvan is de aandacht die nationale parlementariërs hebben voor regelgeving uit Brussel erg beperkt. Een gevaarlijk situatie, want ondertussen gaat de Commissie door met het introduceren van nieuwe regelgeving. De Europese trein dendert vrolijk voort.

Hoe kunnen nationale parlementen die met dit soort onderwerpen worden geconfronteerd, toch invloed proberen uit te oefenen? Sinds het Verdrag van Lissabon heeft het parlement de mogelijkheid om direct meer invloed uit te oefenen op Europese wetsvoorstellen. Via de gelekaartprocedure kan direct op de vorming van Europese regels worden gereageerd. Maar doet men dat ook? Laten we die gelekaartprocedure eens nader bekijken.

#### DE INVLOED VAN NATIONALE PARLEMENTEN IN BRUSSEL

Al sinds het Verdrag van Maastricht heerst er onzekerheid over het democratische tekort van Europese besluitvorming. Zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen hebben altijd maar een beperkte invloed gehad. Tegelijkertijd nam de invloed van de Europese instituties op de nationale lidstaten toe. Binnen het Verdrag van Lissabon werd daarom een pragmatische oplossing gevonden om, naast een aanzienlijk grotere rol van het Europees Parlement, ook de nationale parlementen meer invloed te geven. Via artikel 6 van protocol 2 van het Verdrag van Lissabon werd de zogenaamde ‘subsidiariteitscheck’ voor nationale parlementen ingevoerd. Nationale parlementen, dus ook de Tweede Kamer, ontvangen nieuwe voorstellen van de Commissie. Zij worden door Brussel uitvoerig op de hoogte gehouden van nieuwe voorstellen en krijgen acht weken de tijd om te reageren. Indien een parlement vindt dat het voorstel van de Commissie niet op Europees niveau, maar beter op nationaal niveau kan

worden geregeld, kan het bij de Commissie protest indienen. Wanneer een lidstaat twee kamers heeft, krijgt iedere kamer één stem. Als er maar één parlement is in de lidstaat, krijgt die twee stemmen. Volgens het protocol kan bij steun van een derde van de totale hoeveelheid stemmen van de Unie een gele kaart worden gegeven aan de Europese Commissie. De Commissie moet in zo'n geval haar voorstel opnieuw in beraad nemen. Zij kan het terugtrekken of opnieuw indienen met een motivatie waarom het voorstel in kwestie op Europees niveau moet worden behandeld. Op deze manier kunnen de nationale parlementen meer betrokken worden bij de besluitvorming en is het democratisch tekort binnen de Unie beter opgelost. Hoe werkt deze procedure nu in de praktijk, en wat komt er bij kijken binnen het nationale parlement?

#### WANNEER DE TWEDE KAMER VINDT DAT IETS BETER NATIONAAL DAN EUROPEES KAN...

Wanneer de Tweede Kamer een voorstel ontvangt van de Commissie en daarvoor een gele kaart wenst te trekken, stuit ze op enkele problemen. Allereerst heeft ze te maken met tijdsdruk: het bezwaar moet binnen acht weken worden ingediend bij Brussel. Dat is, gezien de drukte van alle vergaderingen in Den Haag, niet veel tijd. Europese onderwerpen zijn, zoals net besproken, bij uitstek ook geen aantrekkelijke onderwerpen voor politici. Ze zijn complex, er is weinig media-aandacht voor, er is specialistische kennis vereist: dat zorgt ervoor dat ons parlement slechts weinig gebruikmaakt van de gelekaartprocedure. Daar komt nog bij dat regelgeving uit Brussel vaak technisch van aard is. Het zijn dikwijls richtlijnen waarvoor je even de tijd moet nemen om ze te bestuderen, en die tijd is er dus vaak juist niet. Het gevolg is dat parlementsleden moeten kiezen welke voorstellen ze willen bekijken en welke niet. Daarbij maken de leden strategische keuzes.

Uit een studie van De Ruiter<sup>5</sup> blijkt dat parlementsleden een voorkeur hebben om nieuwe wetgeving te behandelen. Wanneer de onderhandelingen over het voorstel langer duren, groeit ook de achterdocht van het parlement. Kamerleden zijn dan eerder geneigd om er aandacht aan te schenken. Maar verreweg de beste motivatie om aandacht te schenken aan Europese dossiers in de Kamer is media-aandacht. Wanneer de media aandacht hebben voor een nieuw voorstel, zullen de Kamerleden zeer snel geneigd zijn om het onderwerp onder de aandacht te brengen.

Een onderwerp is dus geschikt voor een protest als het niet complex is, als de onderhandelingen in Brussel al lang duren, als het gaat om nieuwe wetgeving en als het een onderwerp is waar de media aandacht aan schenken. Wordt zo'n onderwerp gevonden, dan moet er een motivatie geschre-

ven worden waarom dit onderwerp beter op nationaal niveau geregeld kan worden. Dat moet binnen acht weken voor elkaar zijn.

Hoe vaak wordt onder die druk gebruikgemaakt van die procedure? Hoewel de minister van Buitenlandse Zaken stelt dat Nederland zeer actief gebruikmaakt van de procedure,<sup>6</sup> valt dat in de praktijk zeer mee: het Nederlands parlement maakt er slechts mondjesmaat gebruik van. Het maakte in 2012 zes keer gebruik van de subsidiariteitstoets en slaagde er daarbij één keer in de benodigde meerderheid te vergaren (op 20 mei 2012 werd voor een richtlijn die het stakingsrecht in de Unie zou aanpassen een gele kaart getrokken). Hoe doen andere landen het?

#### HET GEBRUIK VAN DE GELEKAARTPROCEDURE IN 2012 EN DE STAKINGSRICHTLIJN

Europese lidstaten zijn terughoudend in het gebruik van deze nieuwe procedure. In 2012 werd er 290 keer door een nationaal parlement een beroep gedaan op een subsidiariteitstoets. In 71 gevallen was die subsidiariteits-

*Europese lidstaten zijn terughoudend in het gebruik van de gelekaartprocedure*

toets er, en de overige 219 bijdragen vielen niet binnen de deadline van acht weken. Daarbij viel op dat het aandeel van Nederland vrij gemiddeld was. Zes keer wees ons parlement de Commissie erop dat haar voorstellen beter nationaal geregeld

konden worden; twee keer was het te laat met zijn gele kaart.

Andere landen lijken actiever dan Nederland, maar hebben moeite om zich aan de deadline van acht weken te houden: dat blijkt een zware eis te zijn voor nationale parlementen. De Italiaanse senaat en vooral het Portugese parlement dienen zeer veel protesten in. Met maar liefst 70 stuks zijn de Portugezen kampioen in het gebruik van de gele kaart. Hoewel Portugal en Italië de termijn van acht weken vaak niet weten te halen, zijn deze twee landen verrassend actiever dan ons eigen parlement. De inspanning van het Nederlands parlement is dus weliswaar vaker op tijd, maar veel beperkter in aantal.<sup>7</sup>

De inhoud van de protesten van onze twee Kamers is wat toon betreft ambtelijker dan die van andere parlementen. Hoewel zij in toon steeds politieker zijn geworden, blijven Nederlandse protesten puur gericht op de inhoud, en worden ze niet gezien als een politiek statement van een nationaal parlement tegen een hogere bestuurslaag. De Britten staan bekend als de auteurs van de meest politiek getinte protesten. Het is de Britten niet zozeer te doen om de inhoud van het voorstel, als wel om de politieke boodschap.<sup>8</sup>

Om een gele kaart uit te kunnen delen aan de Commissie moet bovendien een derde van alle Unie-stemmen verzameld worden. Dat is voor nationale parlementen een grote opgave in een beperkte tijd. Als gevolg daarvan is het aantal gele kaarten dat getrokken wordt zeer beperkt gebleven. Sinds de procedure bestaat en nationale parlementen dus de invloed kunnen uitoefenen, is er slechts één gele kaart getrokken richting de Commissie. Nederland was daarbij een van de indieners. Het ging in dat geval om een ontwerprichtlijn ‘Monti II’. Deze richtlijn zou het stakingsrecht in alle lidstaten aanpassen, zodat het in lijn met de vrijheid van verkeer van diensten en personen zou komen. Volgens die richtlijn zou de rechter moeten bepalen of een staking rechtmatig is en welk recht er prevaleert: staking of vrijheid van diensten. Met twaalf parlementen die een gele kaart trokken, was dit het eerste voorstel dat een gele kaart kreeg. De Commissie had als mogelijkheid om haar voorstel in te trekken of om het opnieuw in te dienen, voorzien van een motivatie waarom zij denkt dat het voorstel op het niveau van de Unie thuishoort.

#### VOLGEN ER NA DEZE GELE KAART NOG MEER KAARTEN?

Sinds de introductie van de gelekaartprocedure is er dus pas één keer succesvol van gebruikgemaakt. De procedure was speciaal bedoeld om nationale parlementen meer invloed te geven in Europa, maar het volgen ervan blijkt dus maar sporadisch te gebeuren. Nederland vormt in dit opzicht geen uitzondering. Mede door dit beperkte gebruik is de aandacht voor Europese onderwerpen gering. Wanneer er weinig aandacht is voor Europese onderwerpen en de procedure van de gele kaart erg complex is, betekent dit dat de invloed van ons parlement in Europa uitermate klein zal zijn. Onze parlementsleden hebben wellicht commentaar op Brussel, maar ze vermoeien zich er meestal niet mee. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals Pieter

*Eerste en Tweede Kamerleden zullen beter en eerder op de hoogte moeten zijn van hoe Brussel werkt en wat zijn plannen zijn*

Omtzigt, die als pensioenrapporteur bezig is om een richtlijn gericht op Europees toezicht op nationale pensioenen via een gele kaart tegen te houden. Omtzigt wijst er echter meteen op dat een gele kaart ‘complex is en zeer veel voorbereiding vergt’. Hij wijst tevens op de energie en inspanning die nodig is om in slechts acht

weken tijd genoeg stemmen voor een gele kaart te verzamelen.

Wanneer we deze situatie bezien, is één ding helder. Wanneer ons parlement daadwerkelijk invloed op de Brusselse wetgeving wenst uit te oefen-



nen, zal er meer aandacht voor Europese voorstellen in ons parlement nodig zijn. Eerste en Tweede Kamerleden zullen beter en eerder op de hoogte moeten zijn van hoe Brussel werkt en wat zijn plannen zijn. Dan nog is Den Haag afhankelijk van zijn collega-parlementen, wil zijn invloed kansrijk zijn. Dit betekent dat ons parlement meer en intensiever contact met andere parlementen zal moeten onderhouden, en gezien de tijdsdruk zullen zij de samenwerking met de Europese collega-parlementen eerder moeten zoeken. Alleen zo kan ons nationale parlement zijn invloed in Europa werkelijk verzilveren.

#### Noten

- 1 Charles Rutten, *Aan de wieg van Europa en andere Buitenlandse Zaken. Herinneringen van een diplomaat*. Amsterdam: Boom, 2006, p. 61.
- 2 *Handelingen 11* 1992/93, p. 1174.
- 3 In datzelfde verdrag pleitte Weisglas voor een subsidiariteitstoets met terugwerkende kracht. Hij wilde een ‘actieplan om de bevoegdheden die op Europees niveau zijn terechtgekomen, terug te brengen naar de lidstaten.’
- 4 *Kamerstukken 11* 2002/03, 28 632, nr. 1, pp. 2-14 (Hans van Baalen, *Op tijd is te laat*, april 2002).
- 5 Rik de Ruiter, ‘Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the EU’, *Journal of European Public Policy* (2013), pp. 1-7.
- 6 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief Subsidiariteitsexercitie, 21 juni 2013.
- 7 The Use of Protocol 2 of the Lisbon Treaty 2012, Directorate General for the Presidency – Directorate for Relations with National Parliaments, [www.pre-snet.ep.parl.union.eu/present/cms/pid/1399](http://www.pre-snet.ep.parl.union.eu/present/cms/pid/1399). Geraadpleegd op 25 juni 2013.
- 8 Philipp Kiiver, ‘The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments. Analysis, observations and practical recommendations’, *ERA Forum* 12 (2011), nr. 4, pp. 535-547.