

Tilburg University

Het Nederlandse parlement als Europese waakhond

Meuwese, A.C.M.

Published in:
Ars Aequi

Publication date:
2014

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Meuwese, A. C. M. (2014). Het Nederlandse parlement als Europese waakhond. *Ars Aequi*, 63(4), 250-252.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het Nederlandse parlement als Europese waakhond?

Anne Meuwese*

Het Verdrag van Lissabon heeft de nationale parlementen een rol gegeven bij het terugfluiten van de Europese wetgever als zij vinden dat nationale wetgevers een onderwerp even goed of beter kunnen regelen. Hoe voorkomen we, na de tweede, in de herfst van 2013 aan de Europese Commissie toegekende, 'gele kaart', dat dit constitutionele experiment verzandt in een kat-en-muisspel?

De Europese Unie kan worden gezien als één groot experiment. Dit experimentele karakter vormt wel eens aanleiding om te twijfelen aan de wijsheid, of in ieder geval de vanzelfsprekendheid, van de keuze voor voortschrijdende Europese integratie. Als we echter niet de Europese Unie in al haar facetten bekijken, maar alleen de institutionele kant ervan, en daarbinnen weer specifiek de ontwikkeling van nationale democratische instituties, lijkt experimenteren in ieder geval een aantal positieve leereffecten te hebben.

Europese integratie biedt nationale instituties, waaronder parlementen, de gelegenheid om aan kritische zelfreflectie te doen en zichzelf op punten opnieuw uit te vinden. Ook de Europese verdragen dwingen of verleiden die nationale instituties soms tot aanpassing wanneer zij nieuwe procedures in het leven roepen waar de praktijk vervolgens zijn weg in moet vinden. Zo zat de wereld van het Europese recht, nog voor het Verdrag van Lissabon er was al in haar maag met het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel, gecodificeerd in artikel 5 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), moet voorkomen dat Europese instellingen bij het uitoefenen van bevoegdheden die zij delen met de lidstaten onnodig zaken gaan regelen die minstens net zo goed op nationaal niveau of lager geregeld kunnen worden. De Europese Commissie, als initiatiefnemer van de meeste Europese wetsvoorstellen, moet bewijzen dat zij een onderwerp 'beter' kan regelen dan nationale, regionale of lokale regelgevers. Dit theoretisch sluitende mechanisme bleek in de praktijk echter niet te kunnen voorkomen dat dit bewijs boterzacht en de besluitvorming in hoge mate gepolitiseerd bleef.¹

Toen men hier in het kader van het Verdrag van Lissabon opnieuw over nadacht, leken de nationale parlementen goede kandidaten om de betekenis van dit beginsel in de dagelijkse wetgevingspraktijk van de EU te verstevigen. Deze instituties hebben immers veel te verliezen bij de voortdurende trend van feitelijke bevoegdhedenoverdracht richting 'Brussel' en zullen dus gemotiveerd zijn voor de rol van 'subsidiariteitswaakhond'. Ook waren zij, gezien de beperkingen van het altijd maar via de regering pogen invloed uit te oefenen,² op zoek naar een meer directe rol in het Europese wetgevingsproces. Het Tweede Protocol bij het Verdrag van Lissabon riep met het oog op de nog onderbenutte 'waakhondencapaciteit' van de nationale parlementen het 'Early Warning System' (EWS), beter bekend als de 'gelekaartprocedure', in het leven. Elk nationaal parlement, althans elke kamer daarvan, kan sindsdien adviseren over de verenigbaarheid van Europese wetsvoorstellen met het subsidiariteitsbeginsel. Hoewel de instelling die initiator is van het voorstel wordt geacht om 'rekening te houden met' elk negatief advies, wordt pas een 'gele kaart' getrokken bij minstens achttien negatieve

* Anne Meuwese is hoogleraar Europees en vergelijkend publiekrecht aan Tilburg University.

¹ Zie bijv. G. Martinico, 'Dating Cinderella: On Subsidiarity As a Political Safeguard of Federalism in the European Union', *European Public Law* 2011, p. 649-660.

² Zie hierover B. van Mourik, *Parlementaire controle op Europese besluitvorming. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar mandaatsystemen en parlementaire behandelingsvoorbeholden* (diss. Utrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

adviezen en een ‘oranje kaart’ als de nationale parlementen daar met een meerderheid van stemmen om verzoeken. Als beide kamers van de Nederlandse Staten-Generaal een negatief advies uitbrengen, geldt dat als twee stemmen. Bij een gele kaart moet het voorstel gemotiveerd heroverwogen worden, wat kan uitmonden in intrekking of aanpassing, maar ook in handhaving van het oorspronkelijke voorstel. Als de Europese instelling bij wie het voorstel vandaan komt, meestal de Commissie, een ‘oranje kaart’ krijgt, geldt krachtens artikel 7 van het Tweede Protocol het uitgangspunt dat het voorstel wordt ingetrokken. Als gemotiveerd wordt aangegeven waarom het wetsvoorstel toch gehandhaafd moet worden, kan de Raad of het Europees Parlement besluiten het voorstel niet verder in behandeling te nemen.³ De mogelijkheid van een ‘rode kaart’ heeft het niet gehaald bij de verdragswijziging, vanuit de gedachte dat het EWS vooral een impuls zou moeten geven aan subsidiariteit als ‘procedurele norm’; een nationaal vetorecht zou niet passen bij de ‘dialogoog’ die hopelijk zou ontstaan tussen Commissie en parlementen.

Het bleek echter nog niet zo eenvoudig voor de betrokken instellingen om een echte dialoog over subsidiariteit op gang te krijgen. Dit heeft voor een deel te maken met het gebrek aan eenduidige invulling van het begrip ‘subsidiariteit’. Betekent iets ‘beter’ kunnen regelen in dit geval ‘effectiever’, ‘met meer bescherming voor de burger’, of is het simpelweg een kwestie van politieke voorkeur? Daar komt bij dat rechtsbasis, subsidiariteit en proportionaliteit binnen het Europese recht analytisch gezien verschillende kwesties zijn, die in de praktijk echter nog wel eens door elkaar gaan lopen. De Europese Commissie is onder het mom van de eigen verantwoordelijkheid van de parlementen vaag gebleven over de reikwijdte van een parlementaire subsidiariteitstoets.⁴ Dit gaf haar maximale vrijheid in zowel de informatievoorziening rond de subsidiariteit en proportionaliteit van voorstellen, die zij op grond van de artikelen 4 en 5 van het Tweede Protocol moet bieden, als in haar reacties op beoordelingen door nationale parlementen.

Ook hebben de opstellers van het protocol wellicht iets te gemakkelijk gedacht over de institutionele hobbels. Hoewel de parlementen van de verschillende lidstaten van de Europese Unie samenwerken in COSAC, is het tot nog toe slechts twee keer gelukt gezamenlijk een gele kaart af te dwingen. De eerste keer gebeurde dit voor een verordening over het uitoefenen van het recht op collectieve actie in het kader van de vrijheden van vestiging en dienstverlening (de ‘Monti-II-verordening’).⁵ Onlangs, in de herfst van 2013, werd een tweede gele kaart uitgedeeld, voor de voorgestelde verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie.⁶ Het woord ‘afdwingen’ is hier overigens echt wel op zijn plaats: bij beide gele kaarten deed de Commissie er lang over om te melden dat inderdaad genoeg stemmen behaald

³ Voor een uitgebreide beschrijving van hoe de procedure werkt in de Nederlandse context, zie Ph. Kiiver, ‘Nationale parlementen en Europese wetgeving: de Staten-Generaal als de Raad van State van Europa’, *RegelMaat* 2010, p. 182-201 en Ph. Kiiver, ‘De subsidiariteitstoets: analyse, ervaringen en aanbevelingen’, *RegelMaat* 2011, p. 315-326.

⁴ COM (2012)373, p. 5.

⁵ COM(2012)130. Een rapport van Monti, ‘A New Strategy for the Single Market’, 9 mei 2010, lag aan de basis van het wetsvoorstel. In dit geval leverden twaalf adviezen (zeven unicamerale stemmen en vijf bicamerale stemmen) negentien stemmen op. De adviezen zijn te raadplegen via <www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do>. Voor meer over deze gele kaart zie A.C.M. Meuwese, ‘De eerste gele kaart voor Europa’, *Regelmaat* 2012-5, p. 319-324.

⁶ COM(2013) 534. Meer dan een kwart van de nationale parlementen diende een subsidiariteitsbezwaar in bij de Europese Commissie. Voor voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking is de drempel voor een gele kaart op een kwart in plaats van een derde van de stemmen gesteld. In plaats van de gebruikelijke 19 stemmen zijn dus maar 14 stemmen nodig om de drempel te behalen.

waren en wekte zij de wrevel van de nationale parlementen door te benadrukken dat dit alleen het geval was wegens haar coulante interpretatie van wat mag tellen als ‘subsidiariteitsbezwaar’. Deze gang van zaken heeft er al toe geleid dat de nationale parlementen graag zouden zien dat een onafhankelijke instantie, en dus zeker niet de Commissie, in de toekomst de gele kaarten vaststelt.

Ook de inhoudelijke reacties van de Commissie op de gele kaarten laten nog te wensen over. De Europese Commissie heeft als reactie op de gele kaart voor de ‘Monti-II-verordening’ gemeld dat het voorstel ingetrokken werd, maar om politieke redenen en niet wegens strijd met het subsidiariteitsbeginsel. Ook het voorstel om tot een Europees Openbaar Ministerie te komen werd niet in strijd met het subsidiariteitsbeginsel geacht en zou in eerste instantie ongewijzigd gehandhaafd worden.⁷ In dit geval noemde de Commissie wel de inhoudelijke subsidiariteitsbezwaren, maar stelde zij voorop dat zij het oorspronkelijke voorstel in de *impact assessment* en de toelichting al voldoende en in het licht van de geldende subsidiariteitseisen toereikend gemotiveerd had. Er wordt wel ingegaan op argumenten die buiten de strikte subsidiariteitsbeoordeling vallen, zoals het Nederlandse argument dat de bevoegdheden die het Europese OM zou krijgen onnodig ver zouden gaan, maar tegelijkertijd wordt benadrukt dat dit soort afwegingen hooguit meegenomen kunnen worden in het verdere onderhandelingsproces. Verder stelt de Commissie zich op het standpunt dat de in haar ogen duidelijke rechtsbasis van artikel 86 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de ruimte voor subsidiariteitsbezwaren beperkt. Inmiddels lijken Eerste en Tweede Kamer op ouderwetse wijze, namelijk via de Minister, wel enig resultaat te boeken. Mede gezien de door beide Kamers geuite subsidiariteitsbezwaren heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat hij niet zal instemmen met het huidige voorstel, wat gezien de op basis van artikel 86 VWEU voor dit voorstel vereiste unanimiteit in de Raad een belangrijke factor is. Wat dit echter concreet betekent is niet duidelijk, nu de verantwoordelijke eurocommissaris, Reding, toch aanpassingen in het voorstel heeft aangekondigd.⁸

Verder heeft het Nederlandse parlement geleerd dat timing essentieel is, zeker gezien het feit dat de Commissie bij het toezenden van voorstellen geen rekening houdt met parlementaire recesperiodes. Zelfs met enkele interne procedurele aanpassingen (zo worden de concept-subsidiariteitsadviezen nu rechtstreeks vanuit de vakcommissies naar de plenaire vergadering gestuurd)⁹ is het vrijwel onmogelijk om binnen de termijn van acht weken een oordeel uit te brengen. Als kamers van parlementen in de toekomst hun adviezen meer willen coördineren (wat gezien de retoriek in de weerwoorden van de Commissie, waarin vaak wordt benadrukt dat een argument slechts van één bepaald parlement afkomstig is, niet onverstandig zou zijn), zal de termijn nog meer gaan knellen.

Wat bedoeld was als mechanisme om de dialoog tussen Europese Commissie en nationale parlementen op gang te krijgen, lijkt dus ontaard in een bron van conflicten. Waarom dan toch een positieve beoordeling van dit staaltje Europees experimenteren? Dit zou wel eens een geval kunnen zijn van ‘zonder wrijving geen glans’. De discrepantie tussen theorie (nationale parlementen mogen per dossier meebeslissen over de vraag over de Europese wetgever wel de aangewezen regelgever is) en praktijk (de Commissie gaat de dialoog nauwelijks aan) doordringt parlementen ervan dat ze hun zaakjes goed voor elkaar moeten hebben als ze het Brusselse spel willen meespelen. In dit stadium betekent dat de handen ineenslaan en de Commissie aanspreken op haar dubbelzinnige en paternalistische houding. De Commissie zou van haar

⁷ COM(2013) 851.

⁸ Dit stuk werd eind januari 2014 afgerond; latere ontwikkelingen konden dus niet worden meegenomen.

⁹ Met dank aan de EU-staf van de Tweede Kamer.

kant wat meer daadwerkelijke coulance mogen betrachten. Ook al is het niet op die manier geregeld in de Verdragen, als men kwalitatief goede subsidiariteitsadviezen wil, moet het mogelijk worden voor de parlementen om de achtwekentermijn aan te grijpen om aan te geven dát men een uitgebreid subsidiariteitsadvies wil uitbrengen, waarvoor zij vervolgens nog zeker acht weken de tijd zouden moeten krijgen.