

The European Parliament : a giant with feet of clay?

Citation for published version (APA):

Dobbels, M. J. (2013). *The European Parliament : a giant with feet of clay?* [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Maastricht University. <https://doi.org/10.26481/dis.20131204md>

Document status and date:

Published: 01/01/2013

DOI:

[10.26481/dis.20131204md](https://doi.org/10.26481/dis.20131204md)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

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.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

De Europese Unie werd gesticht op grond van vrijheid, democratie en gelijkheid. Steeds meer macht en bevoegdheden werden overgedragen aan Europa en met die overdracht werd ook het Europees Parlement steeds meer een hoeksteen van de Unie. Bij elke verdragswijziging werd immers ook meer macht gegeven aan het Parlement met als doel de besluitvorming in de Unie democratischer en meer legitiem te maken. Het Parlement wordt geacht de Europese burgers rechtstreeks te vertegenwoordigen en met meer bevoegdheden zou ook het democratisch gehalte en de transparantie van de Unie in haar geheel moeten verbeteren. Het EP is op die manier geëvolueerd van een niet-verkozen assemblee in de jaren '50 tot een volwaardige medewetgever die op gelijke voet staat met de Raad van Ministers. Het is een van de machtigste parlementen ter wereld en staat symbool voor een nooit gezien experiment in grensoverschrijdende democratie.

De academische wereld bleef hier uiteraard niet stil bij. Onderzoekers van over de hele wereld bestudeerden het EP. Men analyseerde haar macht en bevoegdheden, de Europese verkiezingen, de politieke breuklijnen, de rol van de partijen, en het stemgedrag van haar leden. Men vergeleek de verschillende besluitvormingsprocedures, bestudeerde het functioneren van de commissies en deed onderzoek naar het democratisch gehalte van het Parlement als instelling. Een grondige analyse van de capaciteit van de effectieve macht van het Parlement bleef tot nu toe echter uit. De vraag of er eventueel een kloof is tussen de bevoegdheden enerzijds en de werkelijke invloed van het Parlement in de praktijk anderzijds, is echter meer dan relevant. Dat is het niet enkel om ons een beeld te kunnen vormen van de reële macht van het EP, maar ook en vooral om na te gaan of het haar rol naar behoren kan uitoefenen. Als we in de naam van democratie meer macht en bevoegdheden aan het EP hebben gegeven, moet het ook in staat zijn om die uit te oefenen. De legitimiteit van de Unie hangt er immers mee vanaf. Kan het EP haar bevoegdheden ook omzetten in invloed of is het een reus op lemen benen?

Hoewel het Parlement medewetgever is en dus op gelijke voet met de Raad staat kunnen er inderdaad vragen gesteld worden over haar capaciteit om die macht daadwerkelijk uit te oefenen. Parlementsleden moeten immers een hele reeks verschillende onderwerpen kunnen behandelen die vaak heel technisch zijn van aard. Waar de Europese Commissie en de lidstaten kunnen terugvallen op ondersteuning vanuit hun administraties, heeft het EP een relatief kleine ambtenarij. Bovendien keert na elke verkiezing ongeveer de helft van de

verkozenen niet terug en dus gaat er telkens een stukje expertise. Verkozenen die hun kennis kunnen opbouwen over meer dan een termijn hebben over het algemeen gesproken een streepje voor. De middelen die het EP heeft zijn dan weer groot in vergelijking met nationale parlementen, maar relatief klein in vergelijking met machtige instellingen zoals het Amerikaans Congres of de Duitse Bondsdag. Ook moeten Parlementsleden vaak beroep doen op externe actoren om input en informatie. Tot slot maakt haar relatieve openheid in vergelijking met de Raad het makkelijker om de interne verdeeldheid van het Parlement uit te spelen tijdens de onderhandelingen. Kortom, factoren als middelen, expertise en de manier waarop het EP georganiseerd is zijn cruciaal voor haar rol en invloed als wetgever.

Het centrale onderwerp van deze thesis is dan ook de potentiële kloof tussen de bevoegdheden en de invloed van het EP. Onder welke omstandigheden schiet de capaciteit om invloed uit te oefenen tekort? Deze vraag werd onderzocht in drie verschillende onderhandelingen waar het EP op gelijke voet staat met de Raad van Ministers.

Om de analyse te structureren werd een analytisch kader opgesteld dat vier factoren definieert: formele en informele rechten, middelen, expertise en organisatie. De factor 'formele en informele rechten' werd als de basisfactor genomen omdat hij niet wijzigde tijdens de onderhandelingen. Zowel in de gewone wetgevende procedure als in de begrotingsprocedure staat het Parlement immers op gelijke voet met de Raad en is het dus op papier even machtig. Voor de andere factoren werden de volgende veronderstellingen geformuleerd:

- **Middelen:** op basis van eerder onderzoek werd aangenomen dat de beperkte middelen inzake ondersteunend personeel en tijd de capaciteit van het EP om invloed uit te oefenen kunnen beperken
- **Expertise:** op basis van eerder onderzoek over de achtergrond en ervaring van parlementsleden en hun ondersteunend personeel werd aangenomen dat een gebrek aan expertise een negatieve impact heeft op de capaciteit van het EP om invloed uit te oefenen
- **Organisatie:** op basis van de bestaande literatuur werd aangenomen dat het EP goed georganiseerd is om als solide en coherente partner aan de onderhandelingstafel te komen en dat deze factor haar capaciteit om invloed uit te oefenen bijgevolg niet beperkt

Drie onderhandelingscases werden geselecteerd op basis van een 'meest verschillend' casestudie-ontwerp. Dat wil zeggen dat de cases sterk verschillen van aard, maar dat wordt verwacht dat ze een gelijkaardige uitkomst hebben. Vervolgens moet men nagaan of er een gemeenschappelijke verklaring is. De drie cases die hier bestudeerd werden zijn de onderhandelingen over het nieuwe

systeem van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen (hierna comitologie genoemd), de jaarbegroting van 2011 en de onderhandelingen over een verordening betreffende nieuwe voedingsmiddelen. Deze cases werden op kwalitatieve wijze bestudeerd met de zogenaamde 'process tracing'-methode. Dat is een methode waarbij een dossier van begin tot eind geanalyseerd wordt door alle tussenstappen die tot beslissingen hebben geleid te identificeren en de beweegredenen en oorzaken die tot deze beslissingen hebben geleid te achterhalen. Door alle stappen na te gaan worden niet enkel de veronderstelde verklaringen onderzocht, maar kunnen ook alternatieve verklaringen aan het licht komen. Deze methode in combinatie met casestudie-onderzoek leent zich perfect voor onderzoek van nieuwe gebieden, zoals hier het geval is met een studie over de capaciteit van het Europees Parlement. Naast analyse van officiële en informele documenten werden 54 interviews afgenomen met betrokken actoren uit de verschillende instellingen van de Unie en daarbuiten.

De analyse gaf aan waar en of het Europees Parlement invloed heeft kunnen uitoefenen op de uitkomst van de onderhandelingen. In het comitologie-dossier bleek de invloed van het EP eerder beperkt te zijn. Dat dossier gaat over de controle door lidstaten en de instellingen op de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie. De rapporteur van het EP had ervoor gekozen enkel een standpunt in te nemen over de rol van het EP in dit controlesysteem en niet over andere elementen van het controlesysteem. Hoewel een aantal andere parlementsleden hier tegen protesteerde bij het einde van de onderhandelingen werd door deze aanpak de beslissing over enkele fundamentele punten overgelaten aan de Raad en de Commissie. In het dossier over nieuwe voedingsmiddelen waren de standpunten van Raad en Parlement onverenigbaar. Onder invloed van de rapporteur had het EP zich sterk geprofileerd op het punt van gekloonde dieren. Het wilde elk voedingsproduct van gekloonde dieren en van hun (eerste generatie) afstammelingen verbieden. De Raad was minder eensgezind. Enkele lidstaten argumenteerden samen met de Commissie dat het opsporen van onder meer zaad en embryo's van gekloonde dieren of hun nakomelingen onmogelijk is omdat ze vaak afkomstig zijn uit landen buiten de Unie die geen registratiesysteem hebben. Bovendien zou dit verbod in conflict zijn met het internationaal handelsrecht en waren bepaalde eisen van het EP op vlak van het labelen van voedsel volgens beide instellingen niet implementeerbaar. Ondanks de tijdsdruk in de derde (en laatste) lezing van het dossier slaagden de Raad en het EP er niet in een akkoord te vinden. Hierdoor blijft de kwestie van voedsel afkomstig van klonen of hun nakomelingen niet-gereguleerd in de Unie en kunnen dergelijke producten vrij op de markt komen. In het budget-dossier tot slot, had het EP eerder een beperkte invloed. Het kon een aantal budgetlijnen verhogen, maar moest de algemene bezuinigingen die gevraagd werden door de Raad aanvaarden. Onderhandelaars van het EP werden onder druk van hun politieke hiërarchie gevraagd meegaand te zijn om toegevingen van de Raad te krijgen op een ander dossier. Dat laatste dossier betrof onder meer de betrokkenheid van het EP bij de onderhandelingen

over de toekomstige meerjarenbegroting van de EU en het creëren van bron voor eigen Europese inkomsten in de begroting. Het EP liet een cruciale begrotingsdeadline verstrijken om druk te zetten op de Raad, maar haalde op beide punten uiteindelijk bakzeil.

Het algemeen beeld over de invloed van het EP is hierdoor vrij somber, hetgeen ons terugbrengt bij het onderwerp, namelijk de kloof tussen de bevoegdheden en de reële invloed. Het is immers duidelijk dat de bevoegdheden die het EP op papier heeft niet dezelfde is als macht in de praktijk.

Natuurlijk spelen factoren zoals politisering en de macht van de andere instellingen een rol. Tegen het 'njet' van de Raad in het begrotingsdossier was niet veel in te brengen. Analyse toonde hier ook aan dat het niet zozeer een gebrek aan expertise, organisatie of middelen was, maar wel de politieke strategie van de top van het EP die het zwakker maakte aan de onderhandelingstafel. Het onderzoek toonde ook aan dat politisering het effect van een gebrek aan expertise kan temperen. Hoe politiker een dossier hoe minder zwaar zwakke expertise doorweegt aan de onderhandelingstafel.

En toch kan de kloof tussen bevoegdheden en invloed niet enkel met politisering en de macht van andere instellingen verklaard worden. De analyse toonde aan dat factoren als tijd, ondersteunend personeel, interne organisatie en expertise van cruciaal belang zijn. De veronderstellingen die gemaakt werden bleken echter slechts ten dele te kloppen. Het EP heeft voldoende staf, maar misschien niet altijd met de juiste achtergrond. Veel personeelsleden zijn generalisten en worden geacht specifieke vak-expertise op te bouwen tijdens hun carrière. Mobiliteitsregels, waardoor men om de paar jaar moet veranderen van beleidsdomein verhindert dit echter. Analyse toonde ook aan dat parlementsleden voldoende tijd hebben, maar die niet altijd even goed besteden. Tot slot is gebleken dat het EP zichzelf vrij efficiënt organiseert, de besluitvorming loopt vlot en men kan doorgaans snel akkoorden sluiten, maar het betaalt een prijs op vlak van betrokkenheid van andere leden en daardoor ook op vlak van invloed. Zo lieten de procedures voor interne coördinatie vaak toe dat rapporteurs veel vrijheid kregen in het formuleren van het EP-standpunt. Zeker als een dossier niet sterk gemediatiseerd en gepolitiseerd was. Een beperkte betrokkenheid van andere parlementsleden, zoals in het comitologie-dossier, of van de commissievoorzitter of vice-voorzitter, zoals in het voedingsdossier, leidden tot het innemen van eenzijdige standpunten. Hierdoor speelde ook expertise een rol. Zonder veel interne ondersteuning is men vaak aangewezen op de eigen expertise. Is die beperkt of te eenzijdig dan vertaalt zich dat in een zwakke onderhandelingspositie.

Ook tijd speelt een belangrijke rol. In alle drie de dossiers verzwakte de manier waarop het EP met tijd omging haar positie aan de onderhandelingstafel. In het comitologie-dossier werkte een deadline die het EP mee had ingesteld in haar

nadeel. Het had pas laat een standpunt geformuleerd, waardoor vele zaken al beslist waren. In het begrotingsdossier liet het EP een deadline verstrijken om druk te zetten op de Raad, maar moest het uiteindelijk zelf toegeven omdat het been stijf houden desastreuze gevolgen zou gehad hebben voor de financiering van een aantal belangrijke instellingen. In het dossier van nieuwe voedingsmiddelen werd de tweede lezing niet gebruikt om te onderhandelen met de Raad in de gedachte dat men een beter akkoord zou krijgen in derde lezing. Dit gebeurde echter niet. De persoonlijke tijdsbesteding, tot slot, heeft ook een negatieve impact op de invloed van het EP. Zowel het comitologie-dossier als het dossier over de nieuwe voedingsmiddelen toonden aan dat gebrekkige tijdsbesteding van andere parlementsleden dan de rapporteur ervoor kan zorgen dat bepaalde zaken over het hoofd worden gezien, of dat de kloof tussen de partijen aan de onderhandelingstafel onoverbrugbaar geworden is.

De bevindingen van dit onderzoek geven dus nieuwe inzichten in de studie van onderhandelingsmacht en succes. Het maakt een sterk punt dat men naast de relatieve macht van de partijen rond de tafel ook met hun capaciteit om bevoegdheden uit te oefenen rekening moet houden om een uitspraak te kunnen doen over hun invloed. Bevoegdheden alleen geven geen correct beeld weer. Factoren zoals expertise, middelen en organisatie spelen een belangrijke rol. Niet enkel het volume aan capaciteit, maar ook de manier van ermee om te gaan is van belang.

Het is aan het EP zelf om hier iets aan te doen. Het kan haar interne procedures aanpassen door breder en beter te consulteren zodat goed onderbouwde standpunten worden ingenomen. Het kan de zogenaamde 'brugfiguren' zoals commissievoorzitters en vice-voorzitters wat meer ontlasten van bepaalde taken zodat ze op kwalitatieve wijze kunnen toezien op lopende onderhandelingen. Het EP kan ook werken aan expertise door te investeren in ondersteunend personeel met specifieke vakkennis en door politieke partijen te stimuleren hun parlementsleden toe te laten ervaring en expertise op te bouwen. Met de huidige bevoegdheden die het Parlement heeft mag het geen probleem zijn om kundige en ervaren verkozenen aan te trekken.

Is het Parlement nu een reus op lemen benen? De analyse in dit boek heeft aangetoond dat het EP zich over de jaren heeft aangepast aan haar rol in de Europese Unie. Het heeft een aanzienlijke capaciteit om haar bevoegdheden uit te oefenen, maar worstelt nog steeds met zaken als expertise, tijdsbesteding en interne coördinatie. Het mag dan over het algemeen wel een relatief efficiënt georganiseerde actor zijn, maar het heeft daarvoor een prijs betaald op vlak van invloed.

Het Europees Parlement is dus inderdaad een reus, maar eerder een met groeipijnen dan met lemen benen. De fundamenten om haar bevoegdheden ten

volle uit te oefenen zijn er, en in de meeste gevallen kan het EP haar eigen zwakheden aanpakken. Het is daarom aan haar verkozenen en haar personeel om dit te doen; de mensen die deze instelling tot leven brengen en die het een van de meest dynamische en interessante actoren in de Unie maken. Het succes van het Parlement ligt in hun handen.