



www.Schuman2030.eu

Working Paper 4

Summary on the Lisbon Treaty s short-comings, intentions vs. practice

Samenvatting van de tekortkomingen van het Verdrag van Lissabon: intenties versus praktijk.

1 Belangrijkste kritiekpunten en structurele tekortkomingen

1.1 Het "democratisch tekort"

Het 'democratisch tekort' blijft bestaan. Ondanks de belofte van Lissabon om de EU democratischer te maken, stellen critici dat het democratisch tekort nog steeds aanzienlijk is.

- **Het probleem met de Commissie:** De Europese Commissie (de uitvoerende macht van de EU) wordt nog steeds niet rechtstreeks door de burgers gekozen. Commissarissen worden benoemd door nationale regeringen, niet gekozen via democratische verkiezingen. De Commissie behoudt het exclusieve recht van wetgevingsinitiatief, wat betekent dat het Parlement en de Raad alleen kunnen reageren op voorstellen van de Commissie en geen eigen wetgeving kunnen initiëren.
- **Complexiteit en afstand:** De besluitvorming binnen de EU blijft ondoorzichtig en complex voor gewone burgers. De "gewone wetgevingsprocedure" omvat meerdere lezingen, trilogonderhandelingen achter gesloten deuren en technische compromissen die moeilijk te volgen zijn. **Burgers voelen zich nog steeds losgekoppeld van Brussel.**
- De opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement blijft laag (ongeveer 50% in 2019, vergeleken met 60-80% bij nationale verkiezingen).
- **Citaat uit een academische analyse :** " *Het Verdrag van Lissabon heeft geen revolutionaire hervorming teweeggebracht. Het democratisch tekort is weliswaar enigszins verbeterd, maar er is nog een lange weg te gaan...*"

1.2 Het Europees Burgerinitiatief (EBI)

Het ECI is een teleurstelling gebleken. Het ECI werd geprezen als een doorbraak voor participatieve democratie, maar in de praktijk is het grotendeels ineffectief gebleken.

Belemmeringen voor succes:

- Extreem hoge drempel: vereist 1 miljoen handtekeningen van ten minste 7 lidstaten binnen 12 maanden.
- **Technische obstakels:** Complexe registratieprocedures, wettelijke toelatingseisen en bureaucratische hindernissen ontmoedigen organisatoren.
- **Geen garantie op actie:** zelfs succesvolle Europese Commissies nodigen de Commissie slechts uit om wetgeving voor te stellen; de Commissie kan (en doet dat vaak) simpelweg weigeren.
- **Resultaten:** Tussen 2012 en 2020 hebben slechts 6 van de 76 geregistreerde initiatieven met succes 1 miljoen handtekeningen verzameld. Van die 6 initiatieven

heeft de Commissie de meeste afgewezen of genegeerd en slechts symbolische reacties gegeven.

- **Voorbeeld:** Het "Right2Water"-initiatief (2013) verzamelde 1,9 miljoen handtekeningen, maar leidde slechts tot minimale concrete EU-wetgeving.
- **Academische beoordeling :** *"Het burgerinitiatief slaagt er niet in voldoende publieke aandacht te genereren en heeft de participatieve democratie in de EU niet significant versterkt."*

1.3 **Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)**

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) blijft zwak, ondanks de instelling van de Hoge Vertegenwoordiger en de toekenning van een enkele rechtspersoonlijkheid aan de EU. De coördinatie van het buitenlands beleid blijft gefragmenteerd en ineffectief.

- **Unanimitateis:** Beslissingen binnen het GBVB vereisen nog steeds unanimiteit van alle 27 lidstaten. Eén enkel land kan een veto uitspreken over elk buitenlands beleidsstandpunt, waardoor het handelen van de EU wordt verlamd . Dit heeft herhaaldelijk geleid tot mislukkingen om een eensgezind standpunt in te nemen bij grote crises.
- **Mislukkingen in de praktijk :**
 - Libië (2011): EU-lidstaten verdeeld — Frankrijk en het VK grepen militair in, Duitsland onthield zich van stemming bij de VN, anderen waren tegen.
 - Syrië-crisis (2011-heden): Geen gemeenschappelijk EU-standpunt; lidstaten voerden tegenstrijdig beleid.
 - Oekraïne/Rusland (2014-2022): Verdeeldheid over sancties en energieafhankelijkheid verzwakte de invloed van de EU.
 - Israël-Palestina: Herhaaldelijk onvermogen om tot overeenstemming te komen over gemeenschappelijke standpunten of sancties.
 - China-beleid: Diepe verdeeldheid tussen "havikachtige" (Oost-Europa, Scandinavische landen) en "accommodatieve" (Zuid-Europa) benaderingen
- **Deskundige beoordeling:** *"Nationale belangen blijven de ambities van het Verdrag van Lissabon ondermijnen om Europa in staat te stellen zijn collectieve invloed op het wereldtoneel te laten gelden."*

1.4 **Eurozonecrisis legt tekortkoming in de begrotingsunie bloot**

Het Verdrag van Lissabon trad in december 2009 in werking, precies toen de eurocrisis begon. De crisis legde op brute wijze bloot dat Lissabon er niet in was geslaagd de fiscale integratie aan te pakken.

Wat Lissabon niet heeft opgelost:

- Geen fiscale unie: de lidstaten delen een munt (de euro), maar behouden afzonderlijke nationale begrotingen, belastingstelsels en schulden.
- Geen bankenunie: (destijds) geen gemeenschappelijke depositoverzekering of bankresolutiemechanisme.
- Geen overdrachtsmechanisme: Er bestaat geen systeem op EU-niveau om noodlijdende economieën te ondersteunen (in tegenstelling tot de federale overdrachten tussen staten in de VS).
- Gevolgen:

- Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus hadden financiële steun nodig (2010-2013).
- De EU moest noodmechanismen buiten het verdragskader in het leven roepen: het Europees Fonds voor Financiële Stabiliteit (EFSF) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM).
- Diepgewortelde politieke wrok: belastingbetalers in Noord-Europa voelden zich uitgebuit; Zuid-Europeanen voelden zich vernederd door de bezuinigingsmaatregelen.

Academisch oordeel: " *Hoewel het Verdrag geen antwoord bood op de zorgen over negatieve gevolgen van de ene lidstaat van de eurozone voor de andere, wordt gesteld dat het ook niet het institutionele kader bood om dergelijke crises te voorkomen of te beheersen.*"

1.5 De rol van de nationale parlementen

De rol van de nationale parlementen blijft grotendeels symbolisch. Lissabon gaf de nationale parlementen nieuwe bevoegdheden om toezicht te houden op het subsidiariteitsbeginsel (het "gele kaart"-systeem), maar dit is in de praktijk ineffectief gebleken.

Het gele kaartensysteem:

- Als een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt tegen een voorgestelde EU-wet op grond van het subsidiariteitsbeginsel, moet de Commissie deze herzien.
- Als een gewone meerderheid bezwaar maakt (en de Commissie desondanks doorzet), kunnen het Europees Parlement of de Raad het besluit blokkeren.
- Waarom het niet werkt:
 - Uiterst zeldzaam gebruik: slechts 3 gele kaarten uitgereikt tussen 2010 en 2020 (van de duizenden EU-voorstellen).
 - Coördinatie- uitdaging: Nationale parlementen hebben slechts 8 weken de tijd om voorstellen te beoordelen en de samenwerking tussen landen te coördineren.
 - Geen echte tanden: zelfs wanneer er gele kaarten worden uitgedeeld, rechtvaardigt de commissie het voorstel meestal gewoon opnieuw en gaat ze toch door.
 - Gebrek aan politieke wil: Nationale parlementen zijn vaak te druk met binnenlandse aangelegenheden om EU-wetgeving systematisch te toetsen.

1.6 Uitbreiding van het kiesstelsel met gekwalificeerde meerderheid (QMV)

QMV is geblokkeerd. Hoewel Lissabon QMV heeft uitgebreid naar nieuwe gebieden, hebben lidstaten manieren gevonden om in de praktijk unanimitieit te behouden.

- Gevoelige onderwerpen vereisen nog steeds unanimitieit:
 - Belastingheffing (inclusief harmonisatie van de vennootschapsbelasting)
 - Sociale zekerheid Buitenlands beleid (zoals hierboven besproken)
 - Defensiebudget van de EU (meerjarig financieel kader)
 - Verdragswijzigingen
 - Toelating van nieuwe lidstaten
 - "Noodrem"-mechanismen: Zelfs in gebieden die formeel onder het QMV-systeem vallen, kunnen lidstaten noodremmen invoeren op grond van "vitaal nationaal belang", waardoor kwesties opnieuw aan unanimitieit moeten worden voorgelegd.

- Resultaat:
 - Belangrijke hervormingen (belastingharmonisatie, migratiequota, energiebeleid) worden nog steeds geblokkeerd door kleine minderheden.
 - De EU heeft moeite om snel te reageren op crises (COVID-19, migratie, energiezekerheid, de oorlog tussen Oekraïne en Rusland).

1.7 Niet nagekomen beloftes over transparantie

Lissabon beloofde meer transparantie, maar er blijft aanzienlijke ondoorzichtigheid bestaan.

Hardnekkige problemen:

- Trilogonderhandelingen: De meeste EU-wetten worden definitief vastgesteld in geheime "trilog"-bijeenkomsten tussen vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie — zonder openbare notulen of livestreaming.
- Stemgedrag van de Raad: Hoewel de wetgevende vergaderingen van de Raad nu openbaar zijn, worden veel beslissingen nog steeds genomen in voorbereidende organen (COREPER, werkgroepen) die achter gesloten deuren opereren.
- Groeiend probleem van lobbying: de wetgeving wordt binnenskamers dikwijls voorbereid door lobby groepen (industriële, NGOs,...) zonder mogelijke controle van het parlement.
- Toegang tot documenten: Burgers hebben in theorie recht op toegang tot EU-documenten, maar verzoeken worden vaak afgewezen op vage gronden zoals "institutioneel belang" of "lopende besluitvorming".

1.8 Verschillen tussen verdrag en praktijk

1.8.1 *Gap 1: Het Spitzenkandidaten -proces stortte in*

- Wat het verdrag inhield: Artikel 17(7) VWEU bepaalt dat de Europese Raad een voorzitter van de Commissie voorstelt, rekening houdend met de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement. Dit werd zo geïnterpreteerd dat de lijsttrekker (Spitzenkandidat) van de winnende partij voorzitter van de Commissie moest worden.
- Wat is er gebeurd:
 - 2014: Het proces werkte — Jean-Claude Juncker (kandidaat-president van de EPP) werd president. 2019:
 - Het proces is mislukt — Ondanks de hernieuwde overwinning van de EPP verwierpen de leiders van de Europese Raad lijsttrekker Manfred Weber en kozen in plaats daarvan voor Ursula von der Leyen (die geen kandidaat was). Dit toonde aan dat niet de kiezers, maar de nationale leiders nog steeds de controle hebben over het voorzitterschap van de Commissie.

1.8.2 *Gap 2: Handvest van de grondrechten*

Het Handvest van de grondrechten wordt ongelijkmatig toegepast.

- Wat het verdrag zegt: Het Handvest van de grondrechten is juridisch bindend in de hele EU.
- Wat er in de praktijk gebeurt:
 - Het Verenigd Koninkrijk en Polen hebben afspraken gemaakt over uitzonderingen (Protocol 30), met de bewering dat het Handvest geen nieuwe rechten schept in hun rechtsgebieden.

- Hongarije en Polen hebben systematisch de beginselen van het Handvest geschonden (onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, persvrijheid, LGBTQ+-rechten) met beperkte gevolgen voor de EU. De procedure van artikel 7 (sancties voor schendingen van de rechtsstaat) vereist unanimititeit om sancties op te leggen – wat betekent dat Hongarije en Polen elkaar beschermen door middel van een wederzijds veto.

1.8.3 Gap 3: Permanente voorzitter van de Europese Raad

De invloed van de permanente voorzitter van de Europese Raad is beperkt.

- Wat werd verwacht: een permanente voorzitter zou strategisch leiderschap bieden en de EU tot een meer samenhangende actor maken.
- Wat is er gebeurd:
 - De rol is grotendeels ceremonieel en administratief van aard. Presidenten (Herman Van Rompuy 2009-2014, Donald Tusk 2014-2019, Charles Michel 2019-2024) leiden topbijeenkomsten, maar hebben geen uitvoerende macht.
 - De werkelijke macht ligt nog steeds bij de voorzitter van de Commissie en machtige nationale leiders (met name Duitsland en Frankrijk). Deze positie heeft het wereldwijde profiel van de EU niet significant versterkt.

1.8.4 Gap 4: Hoge vertegenwoordiger

De Hoge Vertegenwoordiger is niet de enige stem binnen de EU.

- Wat was de bedoeling: één Hoge Vertegenwoordiger zou de EU één stem geven in het buitenlands beleid.
- Wat er daadwerkelijk gebeurt :
 - De Hoge Vertegenwoordiger wordt vaak tegengesproken of genegeerd door belangrijke lidstaten. Frankrijk, Duitsland en andere landen blijven een onafhankelijk buitenlands beleid voeren (bijvoorbeeld Macrons toenadering tot Rusland, de Duitse Nord Stream 2-pijpleiding).
 - De Hoge Vertegenwoordiger heeft geen zeggenschap over de strijdkrachten van de lidstaten of over bilaterale diplomatie.
- Resultaat: De EU spreekt nog steeds met 28 stemmen (27 lidstaten + de Hoge Vertegenwoordiger).

1.9 Algemene beoordeling

Het Verdrag van Lissabon bracht weliswaar kleine verbeteringen teweeg, maar voldeed bij lange na niet aan de ambitieuze doelstellingen om een grote transformatie teweeg te brengen:

- Bescheiden successen: sommige besluitvormingsprocessen zijn gestroomlijnd, de rol van het parlement is versterkt en er is een juridische basis gecreëerd voor klimaatactie.
- Grote mislukkingen: Democratisch tekort blijft bestaan, buitenlands beleid blijft zwak, eurocrisis legt begrotingstekorten bloot, burgerinitiatieven zijn ineffectief, beloftes over transparantie worden niet nagekomen.
- Kloof tussen theorie en praktijk: Spitzenkandidaten ingestort, ongelijkmatige handhaving van het Handvest, Hoge Vertegenwoordiger buitenspel gezet, nationale parlementen gemarginaliseerd

- Het fundamentele probleem: Lissabon probeerde de EU efficiënter en democratischer te maken zonder de kernspanning tussen supranationale integratie en nationale soevereiniteit op te lossen.

Lidstaten willen dat de EU ingrijpt wanneer dat in hun belang is, maar verzetten zich tegen een verdere integratie die hun autonomie zou beperken.

Het Verdrag van Lissabon is geen democratische hervorming, maar een machtsconsolidatie.

Het gaf de EU meer bevoegdheden, minder verantwoordingsplicht en meer complexiteit, terwijl het zogenaamd het subsidiariteitsbeginsel en de democratie respecteert.

Zoals een wetenschapper concludeerde: " *Het Verdrag van Lissabon was moeilijk te implementeren en is in wezen het resultaat van het mislukte proces van het opstellen van een EU-grondwet. Het vertegenwoordigt een compromis dat niemand volledig tevreden stelde en veel structurele problemen onopgelost liet.*"

1.10 Referenties

1. E-International Relations, Het Verdrag van Lissabon: een analyse <https://www.e-ir.info/2011/02/22/the-treaty-of-lisbon-an-analysis/>
2. Wikipedia, Verdrag van Lissabon https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Lissabon
3. Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, Implementatie van het Verdrag van Lissabon (PDF-studie) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519225/IPOL_STU\(2015\)519225_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519225/IPOL_STU(2015)519225_EN.pdf)
4. Chatham House, De implementatie van Lissabon: het 'democratisch tekort' van de EU verkleinen? (PDF) https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/PDF/2010/Implementing_Lisbon_-_narrowing_the_EU_democratic_deficit.pdf
5. Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, Implementatie van het Verdrag van Lissabon (volledige studie) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519225/IPOL_STU\(2015\)519225_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519225/IPOL_STU(2015)519225_EN.pdf)
6. Estse denktank, herziening van het Verdrag van Lissabon tien jaar na de ratificatie ervan <https://esthinktank.com/2020/02/14/revisiting-the-lisbon-treaty-ten-years-after-its-ratification/>
7. ECAS, een oplossing voor het democratisch tekort? Successen en mislukkingen van EU-burgerconsultaties (PDF) <https://ecas.issuelab.org/resources/30527/30527.pdf>
8. College van Europa, Participatieve democratie in de EU: hardnekkig of achterhaald? (PDF) https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/bouza_cepob_9-16_0.pdf
9. Europese Ombudsman, Vertrouwen opbouwen in tijden van crisis (Toespraak over tekortkomingen van het Europees Comité voor Inlichtingen) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/11664>
10. Europese Commissie, Toelichting op het Verdrag van Lissabon https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-531_en.htm
11. Council on Foreign Relations, Europees buitenlands beleid en de eurocrisis <https://www.cfr.org/backgrounders/european-foreign-policy-and-euro-crisis>

12. Wikipedia, Eurozonecrisis https://en.wikipedia.org/wiki/Euro_area_crisis
13. Wikipedia, Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid https://en.wikipedia.org/wiki/Common_Foreign_and_Security_Policy
14. Estse denktank, Buitenlands beleid: een uitdaging voor Europees bestuur? <https://esthinktank.com/2024/10/30/foreign-policy-a-challenge-for-european-governance/> — Universiteit van Pennsylvania, Het falen van het Verdrag van Lissabon om de eurozonecrisis te verzachten (PDF) <https://repository.upenn.edu/bitstreams/c7cdb41b-10f1-46e8-a7d8-311beee87e85/download>
15. Europees Parlement, Verbetering van de werking van de EU: Buitenlandse Zaken (Bureau voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, PDF) <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/92843/AFCO%20briefing%20Lissabon%20Treaty%20CFSP.PDF>
16. SWP Berlijn, Nationale belangen beteugelen binnen het GBVB <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C19/>

