

Vergaderjaar 2013–2014

**33 936**

**Democratische legitimiteit**

**Nr. 2**

**VERSLAG VAN DE RAPPORTEUR**

Vastgesteld 15 mei 2014

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft in de procedurevergadering van 12 september 2013 het lid Leegte benoemd tot rapporteur democratische legitimiteit in de EU. Bijgaand treft u het eindrapport van zijn werkzaamheden en de aanbevelingen aan. Dit rapport is besproken tijdens de procedurevergadering van de commissie Europese Zaken van 15 mei 2014.

De voorzitter van de commissie,  
Knops

De griffier van de commissie,  
Van Keulen

## Voorop in Europa

### Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie

Eindrapport rapporteurschap «Democratische legitimiteit»

#### Inhoudsopgave

Ten geleide	3
1. Inleiding	4
1.1 Van vervreemding naar (h)erkenning	4
1.2 Doel en reikwijdte van dit rapport	5
2. Over het gebrek aan democratische legitimiteit	8
3. Over de kansen voor meer grip van de Tweede Kamer	10
3.1 Hoe vroeger aanwezig, hoe groter de invloed – versterkte inputsturing	10
3.1.1 Belang van vroeg nadenken – en ook doen	10
3.1.2 Zelf initiatief nemen geeft grootste invloed	11
3.1.3 De eerste klap is een daalder waard: consultaties	12
3.1.4 De pen is machtiger dan het zwaard: concept-wetgeving	12
3.2 «Selectief is effectief» – versterkte outputsturing	13
3.2.1 De prioriteitenlijst – focus en planning	13
3.2.2 De kracht van het onverwachte: slim omgaan met «events»	14
3.2.3 Vinger aan de pols tijdens de onderhandelingen	14
3.3 Verbeteren eigen informatiepositie	16
3.4 Naar meer grip binnen de Tweede Kamer	16
3.5 Aanbevolen instrumenten	18
4. Kracht door samenwerking	20
4.1 Samenwerken met andere parlementen	20
4.1.1 Interparlementaire samenwerking met de Eerste Kamer	21
4.1.2 Interparlementaire conferenties; de COSAC	21
4.1.3 Parlementaire themabijeenkomsten (clusters of interest)	23
4.1.4 De kaartenprocedure: gele, groene en rode kaart	23
4.2 Samenwerking met het Europees Parlement	25
4.3 Ook media en belangengroepen houden de Kamer scherp	26
5. Aanbevelingen	27
<b>Bijlagen:</b>	<b>31</b>
I Verantwoording	31
II Voorbeeld Best practice: prioriteiten delen	32
III Mandaat rapporteur democratische legitimiteit	33
IV Hoofdvragen over democratische legitimiteit	35

## **Ten geleide**

In oktober 2011 woonde ik een fractievergadering van de FDP in Berlijn bij. Het merendeel van de onderwerpen op de agenda was een week eerder ook in onze fractie in Den Haag besproken. Wat ik rationeel wel wist, realiseerde ik me ineens des te meer: alle parlementen behandelen vaak op hetzelfde moment min of meer dezelfde onderwerpen. Daar komt bij dat de dossiers die gezamenlijke, Europese zaken betreffen, steeds meer in aantal toenemen. Hoe kan de Tweede Kamer toezicht en controle houden op die dossiers? Is het antwoord op deze vraag te vinden in een betere samenwerking tussen nationale parlementen?

Dankzij het rapporteurschap Democratische Legitimiteit had ik de mogelijkheid om gedurende een halfjaar met collega's en experts in binnen- en buitenland van gedachten te wisselen. Samen zochten wij naar routes voor een tijdige, adequate en gezamenlijke parlementaire behandeling van EU-dossiers, ten behoeve van meer grip op Europa. Het resultaat is dit rapport: «Voorop in Europa: over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de EU». Een weerslag van mijn bevindingen, maar vooral ook: een startpunt voor verdere discussie. Ik wil allen die op welke wijze dan ook inbreng leverden voor dit proces, daarvoor van harte danken. Ook dank ik mijn collega's in de Kamer voor het vertrouwen dat zij in mij stelden om dit project te mogen uitvoeren.

René Leegte  
Den Haag, mei 2014

## 1. Inleiding

### 1.1 Van vervreemding naar (h)erkenning

Legitimiteit is een begrip dat vooral ter sprake komt als het ontbreekt. Onder legitimiteit wordt de betrokkenheid van burgers bij politieke besluitvorming verstaan. Het betekent uiteraard niet dat burgers akkoord gaan met alle besluiten van politici en bestuurders. Legitimiteit betekent vooral dat er een zekere mate van betrokkenheid en een gevoel van verantwoordelijkheid is tussen burgers en een politiek systeem. Een betrokkenheid die onder druk staat.

Nederlanders klagen vaak over het Haags beleid. Regelmatig klinken er *issue-specifieke* protesten zoals bij het veranderen van belastingen of bij het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Het brede gevoel dat dan bij de burger leeft ten aanzien van zijn vertegenwoordigers is: het zijn misschien rotpolitici, maar wel *onze* rotpolitici. Met betrekking tot Europees bestuur is het anders.<sup>1</sup> De 26 Nederlandse Europarlementariërs zijn bij hun kiezers grotendeels onbekend; laat staan dat deze kiezers zich vertegenwoordigd voelen door de 740 leden uit de andere 27 lidstaten van de Europese Unie (EU). Ook de werking van het Binnenhof is voor veel burgers een raadsel, maar elke grote beslissing wordt uitgelegd in een debat met de nodige media-aandacht. Veel Nederlanders vinden daarentegen dat hun belangen niet adequaat worden *vertegenwoordigd* bij de vorming van Europees beleid. Dat bewindspersonen bij elke Raad aan tafel zitten en Kamerleden een belangrijke verantwoordelijkheid hebben in hun toezicht op het optreden van de bewindspersonen, en daarnaast ook zelfstandig in Brussel opereren, is bij veel burgers onbekend. Dit is een probleem van *input*legitimiteit.<sup>2</sup>

Ondanks – of juist omdat – Nederlanders zich nauwelijks of niet met Europese politiek identificeren, wordt er ook geprotesteerd tegen de *output* van de samenwerking met Brussel. Europese wetgeving en beleid worden door de burger in toenemende mate als nadelig ervaren. De Europese samenwerking begon in de jaren vijftig vooral om redenen van veiligheid, maar al snel ontwikkelde de Europese Gemeenschap zich als plaats voor economisch handelen. Sinds de banken- en schuldencrisis in 2008 heeft de samenwerking tussen de lidstaten ook de onderlinge financiële steun en herverdeling van de welvaart geïntensiveerd. Maar terwijl de economische, politieke en financiële banden tussen de lidstaten in veel opzichten zijn verstevigd, heeft dat vooral geleid tot (in de woorden van de Raad van State) democratische vervreemding tussen burger en Europees bestuur.<sup>3</sup> Het gebrek aan draagvlak, in combinatie met soms ongewenste uitkomsten, maakt Brussel tot een politieke zondebok. De spreuk «wie wind zaait, zal storm oogsten» lijkt hierop van toepassing. De vraag in dit rapport is hoe we vanuit de Kamer als politieke en ambtelijke organisatie kunnen werken aan betere (h)erkenning van Europees beleid vanuit de rol die Kamerleden hebben als schakel tussen burgers en bestuur.

<sup>1</sup> Waar in dit rapport wordt gesproken over ‘de EU’ of «het Europees bestuur» wordt bedoeld: de Europese en nationale politici en ambtenaren die in de dagelijkse wisselwerking tussen lidstaten en Brusselse beleidsfora functioneren. De onbekendheid van deze weinig inzichtelijke wisselwerking (wanneer wordt een nationaal politicus een Europees politicus? En wat betekent dat voor haar/zijn gedrag?) is deel van het probleem.

<sup>2</sup> De analyse van legitimiteit in dit rapport is gebaseerd op het WRR-Rapport ‘Europa in Nederland’ (Den Haag: 2007). Tevens is geput uit de waardevolle inbreng van vele experts en betrokkenen gedurende de totstandkoming van dit rapport (zie bijlage 1.: Verantwoording).

<sup>3</sup> Raad van State: Verzoek om voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis. Den Haag: januari 2013.

Democratisch draagvlak voor beleid – of dat beleid nu (grotendeels) in Brussel of in Den Haag wordt gemaakt – moet dagelijks door politici worden verworven. Dat vergt van politici een bepaalde *houding en vaardigheid*: helderheid, aansprekende taal en overtuigingskracht. Het is daarbij cruciaal dat over Europese beslissingen, ook als deze niet aan de inzet voldoen of ongelegen komen, door (mede-) verantwoordelijke instanties verantwoording wordt afgelegd. In de woorden van de AIV (2013): «Zolang Europa door de Nederlandse politiek niet als integraal onderdeel van het nationale bestuur wordt beschouwd en de Europese boodschap met te weinig kennis van zaken, overtuiging en passie gebracht wordt, merkt de burger dat en oogst de politiek wat zij zaaide: laatdunkendheid.»<sup>4</sup> Daarnaast kunnen adequate institutionele arrangementen, bijvoorbeeld Kamerdebatten over de inzet van het kabinet, en openbare verantwoording en terugkoppeling van diezelfde bewindspersonen na (Europese) Raden, het Europese debat dichterbij de burgers brengen. Daarvoor doet dit rapport aanbevelingen.

## 1.2 Doel en reikwijdte van dit rapport

Dit rapport vormt het slotstuk van het rapporteurschap democratische legitimiteit waartoe de Kamer in november 2013 besloot. Het doel van dit project was om te komen tot een breed gedragen standpunt van de Tweede Kamer over een aantal actuele vragen over de rol van parlementen in de EU, ook voor de eigen positiebepaling en inbreng in de Europese discussie. Het mandaat voor de rapporteur (bijlage III) werd in november 2013 plenair door de Kamer aangenomen. In januari 2014 werd een gezamenlijke positie gepubliceerd als Kamerstuk en in de vorm van een Engelstalige brochure.<sup>5</sup> De bevindingen en aanbevelingen van dit traject zijn neergelegd in dit rapport.

Zowel in het Britse House of Lords als in de Deense Folketing werd, parallel aan dit rapporteurschap, nagedacht over mogelijkheden om de parlementaire rol en invloed te versterken. Gedurende COSAC bijeenkomsten en met videoconferenties is regelmatig contact geweest waarbij inzichten zijn uitgewisseld. Veel aanbevelingen zijn gelijklopend, op andere onderwerpen kan verdere discussie worden gevoerd.<sup>6</sup>

Dit rapport is gegrondvest op de overtuiging dat een sterkere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het Europese besluitvormingsproces en een samenspel van nationale parlementen kan bijdragen aan een betere vertegenwoordiging van de Europese kiezers, sterkere mechanismen van verantwoording, en daarmee aan een grotere legitimiteit van de besluit-

---

<sup>4</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken: Nederland en het Europees Parlement, Den Haag: November 2012.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, Conceptmandaat van de rapporteur democratische legitimiteit in de EU, 33 750-V-36, 3 oktober 2013. Tweede Kamer, 2013–2014, Eerste gezamenlijke standpunt over democratische legitimiteit, brochure: Democratic legitimacy in the European Union-work in progress, januari 2014.

<sup>6</sup> House of Lords: The Role of national parliaments in the European Union, London: maart 2014; Deense Folketing: Twenty-three recommendations – to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance, Copenhagen, januari 2014.

vorming.<sup>7</sup> De focus ligt op kansen voor versterkte invloed van de Tweede Kamer op het Europese wetgevingsproces, zoals dat zich dagelijks in Den Haag en Brussel afspeelt. Het doel is om aanbevelingen te doen hoe Kamerleden parlementaire instrumenten beter kunnen inzetten, en welke nieuwe instrumenten zij zouden kunnen ontwikkelen. Behalve naar de eigen werkwijze van de Tweede Kamer wordt er ook gekeken naar de samenwerking met de andere 40 Kamers van nationale parlementen in de EU.

Er doet zich op het moment van schrijven (voorjaar 2014) een uniek momentum voor om de parlementaire werkwijze, als het gaat om samenwerking binnen Europa, onder de aandacht te brengen. In mei 2014 vinden Europees Parlementsverkiezingen plaats. Een nieuw College van de Commissarissen treedt in het najaar aan, gepaard gaande met de nodige institutionele dynamiek (stoelendans). En in december viert het Verdrag van Lissabon, dat ook wel het «verdrag van parlementen» is genoemd omdat die daarin meer bevoegdheden kregen, zijn eerste lustrum. Dit biedt kansen om de werkwijze van nationale parlementen en hun samenwerking met de (nieuwe) instellingen te versterken.

Dit rapport is het derde deel van een trilogie over meer grip van de Tweede Kamer op Europees beleid. In de jaren negentig realiseerde de Kamer zich, dat de rol van parlementen was veranderd. Van «losers» werden zij «laatkomers» op het Europese toneel. Had de Kamer als een van de eerste nationale parlementen een Europacommissie opgericht (in 1986); het gevoel bleef toch bestaan dat Europese zaken beter konden worden georganiseerd. In 2002 verscheen het rapport «Op tijd is te laat», waarbij de Kamer zich realiseerde dat tijdige betrokkenheid een voorwaarde is voor invloed in Europa.<sup>8</sup> Gevolgd door «Bovenop Europa» (2011),<sup>9</sup> waarmee de interne procedures werden geëvalueerd en een ambtelijke EU-staf werd ingebed om betere grip op de procedures te kunnen houden.

Dit rapport, «Voorop in Europa», komt met aanbevelingen voor verbeteringen in de eigen werkwijze en samenwerking met andere parlementen, met aandacht voor transparantie en effectiviteit als een van de sleutels voor legitimiteit. Het gaat daarmee ook over de positie van de het nationale parlement tegenover de Regering. Het geeft aandacht aan de rol van nationale parlementen, waar deze aanknopingspunten biedt voor verbetering van het dagelijkse parlementaire proces in Nederland. Het bespreekt het Europees Parlement, waar de rol en de relatie met deze

---

<sup>7</sup> Er wordt veel door experts geschreven over de Europese werkwijze van parlementen, maar nog weinig over de band tussen parlement en kiezers/burgers: «In fact, we know hardly anything about whether and how individual MPs, political parties, or legislatures as institutions 'link' with their electorates in EU affairs. Do parliaments inform the public about European matters? Are EU issues debated in plenary and are these debates covered by the media? Do MPs and political parties use publicly accessible control mechanisms like parliamentary questions or confidence votes in EU matters? Are citizens approaching MPs with requests or concerns about the EU? Do MPs defend constituency interests in EU affairs – if yes, how is this done? Do political parties and their parliamentary groups have specific mechanisms for interacting with their supporters in EU affairs?'. Katrin Auel en Tapio Raunio (red., 2013) in National Parliaments, electorates and EU affairs, Wenen: IHS paper nr 129).

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 632, nr. 1.

<sup>9</sup> Bovenop Europa, evaluatie van de versterkte EU ondersteuning van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 762 nr. 1.

volksvertegenwoordiging relevant zijn voor nationale parlementen.<sup>10</sup> Het gaat over versterkte samenwerking met andere parlementen, en over burgers, waar deze worden bereikt door het optreden van hun volksvertegenwoordigers.

De focus ligt niet op een verdrags-, maar op gedragswijziging. Verdragen zijn gestolde werkafspraken. Denk aan de Europese Raad, die begon als informele bijeenkomsten van regeringsleiders in de jaren «70. Pas decennia later werd deze instelling in een verdrag verankerd. Dit rapport gaat niet in op de wenselijkheid of onwenselijkheid van een verdragswijziging. Die discussie is een excuus voor het ontlopen van de verantwoordelijkheid om de instrumenten die parlementen nu al ter beschikking staan optimaal in te zetten en te verbeteren. Dit rapport analyseert de mogelijkheden die er binnen het huidige verdrag zijn om de democratie te versterken. Als nationale parlementen in meerderheid eigen vorm en invulling geven aan hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden, dan groeit de kiem voor een nieuwe norm.

---

<sup>10</sup> Ook in het Europees Parlement is de democratische legitimiteit onderwerp van gesprek. Een rapport van rapporteur Casini werd in april 2014 in de laatste plenaire zitting van deze termijn in Straatsburg besproken. Report on the relation between the EP and national parliaments, 2014. Het rapport bevat veel aanbevelingen over gezamenlijke conferenties en bezoeken waarbij vooral het belang van de eerste instelling centraal staat. Ook de Duitse wetenschapper Jurgen Habermas, met wie de rapporteur in het najaar 2013 correspondeerde, wees op het belang van het Europees Parlement als de plek voor deliberatie van Europese belangen.

## 2. Over het gebrek aan democratische legitimiteit

In artikel 10 van het Verdrag van Lissabon uit 2009 zijn de afspraken voor de borging van de democratische legitimiteit in de EU opgenomen. Er is sprake van een dubbelslag. Nieuwe Europese wetgeving moet zowel door een gewogen meerderheid van landen in de Raad (gecontroleerd door hun nationale parlementen), als door een meerderheid van Europarlementariërs, worden goedgekeurd.

Om met het laatste te beginnen: het is duidelijk dat het Europees Parlement worstelt met zijn rol als volksvertegenwoordiging, onder meer omdat lidstaten niet in gelijke mate zijn vertegenwoordigd in het Europees Parlement. Een Duitse EP-er vertegenwoordigt 830.000 Duitsers, een Maltese EP-er 67.000 Maltezen. Ook het feit dat het Europees Parlement niet is georganiseerd in een oppositie versus een coalitie, leidt – niettegenstaande de enorme toename aan politieke macht – tot onherkenbaarheid en een steeds dalende opkomst bij de EP verkiezingen.

Nationale parlementen geven mede legitimiteit aan Europese besluiten, door het optreden van hun regeringen in de (Europese) Raad te controleren. De wijze waarop parlementen dat aanpakken verschilt. Daarnaast zijn er parlementen in Europa die nog nauwelijks gebruik maken van deze «scrutiny».<sup>11</sup> En in de praktijk blijkt de controle ingewikkeld. Een meerderheid in een parlement kan nauwelijks meer dan één boodschap per Raadsbijeenkomst meegeven. Daar komt bij dat Kamerleden weinig zicht, laat staan grip hebben op de uitruil en compromisvorming met andere lidstaten en binnen het Europees Parlement. Bovendien is er een uitruil tussen controle en slagvaardigheid. Meer grip van parlementen, zoals te stugge mandaten, kan leiden tot minder nationale effectiviteit bij het sturen van Europese onderhandelingen. Ook is er altijd de kans dat een lidstaat in de Raad wordt overstemd, zodat Minister of premier thuis met lege handen staat. Vooral als het gaat om acute en onvoorziene besluitvorming, bijvoorbeeld bij het herstel van de financieel-economische crisis (Bankenunie) wordt er een gebrek aan politieke controle ervaren op de (Europese) Raad en de Commissie. In de coördinatie van het economisch bestuur tussen de lidstaten kan de betrokkenheid van het Europees Parlement en nationale parlementen verbeterd worden. Het gaat dan om het begrotingstoezicht en de gezamenlijke aanpak van macro-economische onevenwichtigheden. Een dossier dat grotere betrokkenheid van parlementen rechtvaardigt. De Kamer ziet het belang mede vanwege het parlementaire budgetrecht. Ondanks nieuwe Europese mogelijkheden van toezicht en ingrijpen, ligt het primaat van begrotingscontrole uiteindelijk bij de lidstaten. Nationale parlementen moeten daarom werken aan een gedegen behandeling van het Europese Semester en daarin informatie uitwisselen over die behandeling en de inhoudelijke details. Ook hierin kan de Kamer op basis van de eigen behandelervaringen een voortrekkersrol spelen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> De conferentie voor EU-woordvoerders COSAC wijdt regelmatig rapporten aan de werkwijze in de 41 kamers van deelnemende parlementen. Zie <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac>.

<sup>12</sup> In het recente rapport van de AIV, « Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen, wordt de complexiteit van het Europees Semester uitgebreid omschreven, en verwezen naar de Kamerbehandeling in diverse vakcommissies. Een werkgroep vanuit de Kamercommissie voor de Rijksuitgaven ontwikkelt in 2014 een visie op het «Nationaal budgetrecht in parlementair perspectief».

Legitimiteit in Europa loopt op drie vlakken mank.

**1. Burgers hebben vaak niet het gevoel dat hun belangen worden vertegenwoordigd.**

*Brussel wordt vaak gezien als een bureaucratisch apparaat waarop nationale politici nauwelijks grip hebben. Een onstuitbare beleidsfabriek voor maatregelen die last en lastendruk veroorzaken. Europese besluiten worden voorgewassen in een ambtelijk apparaat dat politiek geschil vroegtijdig smooit in consensus. Brussel kent geen politieke coalitie of oppositie. En in veel voorstellen zijn de politieke tegenstellingen bewust verhuld.*

**2. Het resultaat van beleid voldoet vaak inhoudelijk niet aan de verwachtingen.**

*Dat komt soms omdat negatieve of onvoorziene effecten worden toegeschreven aan het resultaat van Europese samenwerking en onderhandelingen. Er zijn nu grote effecten van de crisis (werkloosheid, verminderde koopkracht) die moeilijk uit te leggen of aan te pakken zijn. Het anonieme Brussel is dan voor politici en burgers een dankbare zondebok. Dat Europese wetgeving tegenvalt, is ook vaak omdat de nationale inbreng onherkenbaar is in een compromis.*

*Soms faalt Europa in de ogen van burgers op terreinen waar zij wel zou moeten ingrijpen, bijvoorbeeld in het buitenlands beleid.*

**3. Ministers en Kamerleden leggen weinig verantwoording af voor hun Europese rol**

*Nationale politici zijn vaak weinig genegen om de bij Europees beleid behorende politieke winst- of verliesrekening aan de kaak te stellen. Hierop worden zij door media, waakhonden van de democratie, trouwens ook zelden scherp ondervraagd. Bovendien worstelen politici die wel proberen over Europa met media of burgers in gesprek te gaan proberen ermee, om hun inzet en bijdrage in begrijpelijke en aansprekende taal te verantwoorden.*

### 3. Over de kansen voor meer grip van de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe de instrumenten die de Tweede Kamer heeft om op de gesignaleerde problemen een antwoord te vinden kunnen worden benut. Er wordt gekeken naar tijdigheid in de input- en outputfase van beleidsvorming; naar de behandelwijze van prioritaire voorstellen; de horizontale rol van de vaste commissie Europese zaken en het verder verbeteren van de informatiepositie van Kamerleden.

De kern van de Europese behandeling van onderwerpen in de Tweede Kamer is een drieslag:<sup>13</sup>

1. *Tijdigheid*: Al voor de fase van beleidsvorming kunnen beleidsideeën worden besproken in direct contact met de Europese Commissie en het Europees Parlement. De Kamer bespreekt alle Raden in openbaarheid met de bewindspersonen voor en ook op de agenda van dat overleg staat nieuw beleid.
2. *Selectiviteit*: Door vooraf scherp een aantal dossiers uit te lichten en bij publicatie bijzondere aandacht te geven is de Kamer beter in staat toezicht te houden op de politieke prioriteiten. Daarbij wordt de bestaande parlementaire gereedschapskist gebruikt, zoals regulier overleg met de regering, een ambtelijke briefing, een werkbezoek – en naar keuze de twee specifieke EU-instrumenten: het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets.
3. *Decentrale organisatie*: De behandeling van Europese dossiers, bijvoorbeeld arbeidsmigratie of energie, is belegd bij de woordvoerders in de Kamercommissies, waarmee Europa een integraal onderdeel is van het werkkterrein van alle woordvoerders. De vaste Kamercommissie Europese Zaken coördineert, als horizontale commissie, de Europese interne werkwijze en, inhoudelijk, de bredere of commissieoverstijgende thema's als uitbreiding, rechtsstatelijkheid en het Europees Semester.

#### 3.1 Hoe vroeger aanwezig, hoe groter de invloed – versterkte inputsturing

Vele gesprekspartners voor dit rapport, ook Kamerleden, benadrukken het belang van *vroeg betrokkenheid* bij de totstandkoming en (in een later stadium) de implementatie van Europees beleid. De invloed van nationale parlementen op het Europese besluitvormingsproces neemt toe als er *vroeg inputsturing* is, door eerder, beter en scherper duidelijk te maken wat politiek als «goed beleid» wordt geacht. Ook zal de invloed op Europese besluitvorming worden verbeterd als aan de kant van *outputsturing*, dus na publicatie van een EU-voorstel, adequaat wordt gewerkt. Samenwerking met andere nationale parlementen is daarvoor van groot belang. Een voorbeeld is een eerste subsidiariteitdiscussie te voeren op het moment van Groen-, of Witboeken, zonder voorbij te gaan aan de argumentatie van de commissie, waarom Europese wetgeving noodzakelijk is.

##### 3.1.1 Belang van vroeg nadenken – en ook doen

In 2002 heeft de Tweede Kamer het rapport «Op tijd is te laat» van rapporteur Hans van Baalen aangenomen. De kern van dat rapport was dat de Kamer eerder betrokken moet zijn bij Brusselse beleidsvorming. De achterliggende gedachte is dat je Europese besluitvorming effectiever kunt beïnvloeden als je (ook) actief bent in de beginfase, als het nog maar om ideeën gaat. Een lucifer blaas je immers eenvoudig uit; voor een uitlaande brand is de brandweer nodig.

<sup>13</sup> Kester, J. en M. van Keulen (2011), De Tweede Kamer-methode. Versterkte parlementaire invloed op EU-besluitvorming. In: RegelMaat, jrg 26 nr 6, p.303–314.

Op tijd zijn, is een vaardigheid. Zoals Johan Cruijff ooit overtuigend zei: «*Je kunt maar op één moment op tijd zijn, anders ben je of te vroeg, of te laat*». Om in beginfase effectief te kunnen interveniëren, zal je moeten weten welke ideeën er leven, wie er bij de uitwerking betrokken is, en welke procedures er zijn om daadwerkelijk te kunnen interveniëren. Wat zijn de beïnvloedingsmogelijkheden van de Tweede Kamer in die eerste ideeënfase van het Europese besluitvormingstraject? En hoe kunnen deze beter worden benut?

Input-sturing door Kamerleden op de Europese agenda vindt doorgaans vooral plaats wanneer de inzet van de regering voor de lopende Brusselse onderhandelingen aan de orde is. In openbare Algemeen Overleggen kan aan de bewindspersoon die de Raad zal bezoeken een opdracht worden meegegeven. Hoewel deze gedegen voorbehandeling van alle Raden door de Kamerleden uniek is in Europa, gaat het hier om controle op hoofdlijnen en niet om de diepte van dossiers. In interviews voor dit rapport werd de constatering gedaan dat «het Europese Parlement twee jaar meonderhandelt en de Kamerleden in een twee uur durend Algemeen Overleg over twintig onderwerpen twee minuten spreektijd krijgen». Belangrijker: een AO gaat over de Nederlandse inzet in de besluitvorming, terwijl de kansen voor invloed in een veel vroeger stadium liggen: in de beleidsvorming.

### 3.1.2. Zelf initiatief nemen geeft grootste invloed

Vroege *inputsturing* kan worden bereikt door als parlement zelf het initiatief naar je toe te trekken. In het nationale proces gebeurt dat met regelmaat. Zodra de Kamer vindt dat onderwerpen in Nederland bij wet geregeld moeten worden, en het kabinet naar de zin van de Kamer onvoldoende actie onderneemt, heeft zij het recht van initiatief.

In de EU is dit initiatiefrecht in handen van de Europese Commissie gelegd. Maar, zoals een hoge EU-ambtenaar het tijdens een van de interviews voor dit rapport zei: «*de Commissie heeft niet het monopolie op goede ideeën*». Het Europees Parlement en de Europese Raad kunnen de Commissie verzoeken met nieuwe voorstellen te komen, maar de meeste EU-voorstellen komen uit de koker van georganiseerde belangen: experts, bedrijven of organisaties. Een bepaald onderwerp, of een aanpak voor een maatschappelijk vraagstuk, kunnen zo in Europa politiek worden gemaakt. Als een groep, of liever een meerderheid van nationale parlementen, een suggestie geeft aan de Commissie, kan die deze niet zo maar naast zich neerleggen. Dit idee is wel een *groene kaart* genoemd (naar analogie van de bestaande «gele kaart» procedure tegen nieuwe EU-voorstellen). Een groep parlementen die zich rond een thema verzamelen (*cluster of interest*) zouden ideeën voor nieuw Europees beleid kunnen voorstellen aan de Europese Commissie, of het voorstel kunnen doen om bestaande wetgeving te amenderen of te herroepen. Overigens staat niets de nationale parlementen in de weg om dit te doen. De Kamer heeft bijvoorbeeld via een gezamenlijke brief met andere parlementen het belang van een gedeelde bevoegdheid voor internationale handelsverdragen onder de aandacht gebracht van de verantwoordelijk Eurocommissaris.

Nationale parlementen hebben in de fase van initiatief meer mogelijkheden dan ze zich realiseren. Het is een kwestie van doen; en gebruik maken van mogelijkheden die parlementen (samen) zelf kunnen creëren. Dat is de kern van zich ontwikkelend staatsrecht. Ook voor parlementen geldt de prachtige visie van Marianne Williamson – die vaak wordt toegeschreven aan Nelson Mandela –: «*Your playing small does not serve the world. There is nothing enlightened about shrinking so that other people won't feel insecure around you*».

### 3.1.3. De eerste klap is een daalder waard: consultaties

Om te ontdekken welke instrumenten de Tweede Kamer heeft om in de beginfase het Europese beleid te beïnvloeden, is het goed om te kijken in «de gereedschapskist» van nationale wetgevingstrajecten. Bij nationale wetgeving stelt de regering een wet voor, vraagt de Raad van State om advies en stuurt vervolgens het wetsvoorstel en het advies naar de Kamer. Bij belangrijke, grote, wetten, zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet, zijn er openbare consultatierondes om input te krijgen voor het wetsvoorstel. De verslagen van dergelijke consultatierondes worden meegenomen in de memorie van toelichting. Soms is er ook een hoofdlijndebate over een wetsvoorstel. Dit geeft de Kamer mogelijkheden om tussentijdse conclusies te trekken over een wetsvoorstel.

Ook in Europa is sprake van consultatierondes. Ieder kwartaal ontvangt de vaste Kamercommissie Europese Zaken een overzicht van alle (internet-)consultaties van de Europese Commissie. Hierop kan iedere burger, Kamerlid, fractie of de Kamer voor een bepaalde datum zelf input leveren. De Europa woordvoerders kunnen deze kansen voor vroege input onder de aandacht brengen van hun collega's in de overige Kamercommissies en bij hun collega's in de fracties.

De voornemens van de Europese Commissie worden uitgewerkt in een Groen- en/of Witboek. In een Groenboek inventariseert de Europese Commissie een maatschappelijk probleem en doet aanbevelingen voor te ontwikkelen beleid. Groenboeken hebben als functie om de discussie over mogelijk beleidsingrijpen op gang te brengen. De Commissie nodigt overheden en andere organisaties uit om binnen een bepaalde termijn op het Groenboek te reageren. Een Witboek wordt gebruikt voor discussie over meer concrete voorstellen. Uiteindelijk volgen er bindende of niet-bindende rechtsinstrumenten.

De Tweede Kamer kan zelf reageren op Groen- en Witboeken. Van deze kans hebben Kamerleden de afgelopen jaren zelden gebruik gemaakt. Dus, dit kan vaker. Feitelijk zou deze planfase een goed moment zijn voor een eerste appreciatie van de subsidiariteit. Als een voorstel uiteindelijk leidt tot concrete wetgevingsvoorstellen kan de nadruk van de Kamerbehandeling meer liggen op proportionaliteit. Hoewel de gele kaart op dit moment alleen voor subsidiariteitbezwaren geldt, zou dit instrument op termijn ook een bredere appreciatie van rechtsbasis en proportionaliteit kunnen bevatten.

De Kamer ontvangt ook de regeringsreacties op Brusselse beleidsvoornemens. Deze regeringsreacties «liggen» 30 dagen in de Kamer «voor», voordat deze naar Brussel worden gestuurd. Tevens worden de definitieve reacties van het kabinet op reguliere consultaties van de Europese Commissie in afschrift aan de Tweede Kamer gestuurd. Op deze wijze kan de Tweede Kamer in de ideeënfase rechtstreeks en via het kabinet input leveren op de Europese schrijffase.

### 3.1.4. De pen is machtiger dan het zwaard: concept-wetgeving

In nationale parlementen, zeker bij coalitieregeringen zoals in Nederland, hebben coalitiepartijen een voordeliger positie in vergelijking met oppositiepartijen. De meeste wetsvoorstellen komen voort uit een regeerakkoord. Dit onderhandelingsresultaat van de coalitiepartijen is de bron van de nieuwe wet. De coalitiepartijen bepalen zodoende de contouren van nieuw beleid. De meerderheid van de Kamer zit in het allereerste begin aan tafel, zij het in de beslotenheid van de onderhandelingskamer.

Bij voorstellen van de Europese Commissie ligt dit anders. Omdat de Europese politiek geen coalitie- of oppositiepartijen kent, is de Tweede Kamer niet in een vroeg stadium bij beleidsonderwerpen betrokken. In een Europees verkiezingsjaar kan de Tweede Kamer, wanneer het nieuw aangewezen College van Commissarissen bezig is met het schrijven van het werkprogramma voor de komende vijf jaar, het moment aangrijpen om haar eigen prioriteiten kenbaar te maken. Nederland bekleedt vanaf 2016 een halfjaar het voorzitterschap van de EU-Raden. Voorstellen die Nederland onder eigen voorzitterschap behandeld wil zien, moeten nu onder de aandacht worden gebracht.

Deze mogelijkheid op de inhoud kan de Kamer proberen te combineren door afspraken te maken over het proces. Een belangrijke kans om te interveniëren is het sollicitatiegesprek met de kandidaat-Commissarissen van het Europese Parlement. De antwoorden van kandidaat-Commissarissen op kritische beleidsonderwerp vragen zoals «Hoe gaat u om met een gele kaart van nationale parlementen»? Of: «wat zijn voor u de belangrijkste afwegingskaders?» zijn in feite hun contract met zowel het Europese Parlement als met de nationale parlementen. Iedereen kent de afspraak en weet wat voor vlees er in de kuip zit. De vaste Kamercommissie Europese Zaken zou de nieuwgekozen Nederlandse Europarlementariërs voor de hearings in het najaar van 2014 suggesties kunnen doen over de juiste vragen en hun collega-parlementariërs in andere landen kunnen aanmoedigen dezelfde insteek te kiezen.

### 3.2 «Selectief is effectief» – versterkte outputsturing

Tussen nationale en Europese besluitvorming is een belangrijk verschil. Bij nationale besluitvorming moet de regering er altijd rekening mee houden dat de meerderheid in het parlement het voorstel zal steunen. Heeft de regering haar «landingsrechten» niet verzekerd, dan kan de Kamer het voorstel afstemmen. Deze mechaniek werkt als een verzekeringspolis voor de kwaliteit van de wetgeving.

In de Europese constructie is steun van (een meerderheid van) lidstaten uiteraard belangrijk. De Commissie houdt hiermee rekening bij het schrijven van nieuw beleid. Echter, door de amendering door Europarlementariërs en de dynamiek die speelt bij onderhandelingen tussen lidstaten en het Europees Parlement, is politieke steun vooraf lastig in te schatten. De Commissie is niet altijd goed in staat de politieke steun van vertegenwoordigers van andere lidstaten in te schatten, of wil er soms bewust niet op anticiperen. De kritiek op het beleid moet dan gedurende het eindproces komen van de lidstaten gecontroleerd door hun parlementen, bijvoorbeeld in samenwerking met de Europarlementariërs.

#### 3.2.1. De prioriteitenlijst – focus en planning

Als, mede na de consultatieronde, de ideeën meer zijn uitgewerkt, verwerkt de Europese Commissie deze jaarlijks in een werkprogramma. Dit programma, dat meestal rond november wordt gepubliceerd, is een concreet actieplan voor wetgevings- en beleidsinitiatieven die de Europese Commissie in het volgende jaar wil behandelen. Daarna kunnen de lidstaten en het Europees Parlement met het werkprogramma aan de slag. De behandeling van uit het werkprogramma voortkomende Europese wetgevings- en beleidsinitiatieven is inmiddels goed verankerd in de werkwijze van de Tweede Kamer. Ook *stakeholders* (*public affairs* van maatschappelijke organisaties en bedrijven) weten de Kamerleden steeds beter te vinden in dit proces.

De Tweede Kamer heeft in de afgelopen jaren haar werkwijze verbeterd als het gaat om het selecteren van prioriteiten uit het werkprogramma. Die selectie staat of valt met transparantie. Zodra de selectie van prioriteiten uit het werkprogramma van de Europese Commissie van start gaat, moet dat breed bekend zijn. Zowel Kamerleden en hun medewerkers, stakeholders, en media, moeten op de hoogte worden gehouden van het moment dat een bepaald voorstel zal worden behandeld. Op het juiste moment moet samenwerking gezocht worden met andere parlementen met dezelfde prioriteit. Alleen dan is er een optimale kans voor het leveren van input en aanpassen van voorstellen. Een belangrijk instrument is om alle inkomende en uitgaande werkbezoeken van en aan de (parlementaire delegaties van) EU-lidstaten en interparlementaire conferenties actief te gebruiken voor het uitwisselen van kennis en het delen van elkaars prioriteiten.

### 3.2.2. De kracht van het onverwachte: slim omgaan met «events»

De Britse oud-premier Harold Macmillan antwoordde eens op de vraag van een journalist wat het meest risicovolle is voor de politiek: «*Events, my dear boy, events*». Sinds het begin van de vorige eeuw lijkt het aantal *events* alleen maar te zijn toegenomen. Zowel in de nationale politiek als in de EU dekken regeerakkoord en werkprogramma niet altijd de voorstellen die de regering of Commissie daadwerkelijk voorschrijft. In de praktijk wordt er regelmatig gereageerd op gebeurtenissen die om direct optreden vragen. Daardoor kan het voorkomen dat sommige aangekondigde EU-voorstellen op de tekentafel blijven liggen. Ook worden de Tweede Kamer en andere nationale parlementen regelmatig verrast door onaangekondigde EU-voorstellen; voorstellen die de Commissie formuleert als reactie op maatschappelijke vraagstukken of problemen. Een recent voorbeeld was het voorstel voor Europees grensbeheer, dat kort na de migrantencrisis in Zuid-Europa tot stand kwam. Het jaarlijkse werkprogramma, dat de Kamer gedegen behandelt, dekt naar schatting slechts een kwart van de nieuwe Europese beleidsvoornemens. Het overgrote deel van beleidsvoorstellen komt voort uit «events».

In een nationaal parlement hebben in ieder geval de coalitiepartijen de mogelijkheid om over voorstellen die uit «events» voortkomen, te onderhandelen. De meerderheid in de Kamer heeft daarmee direct invloed. Om in Europa op tijd te zijn, zullen nationale parlementen niet alleen naar het werkprogramma moeten kijken, maar ook een systeem moeten ontwikkelen om tijdig te weten aan welke voorstellen de Commissie schrijft, en welke onderwerpen zij laat liggen. De signaleringen van de ambtelijke staf spelen zijn hierin belangrijk, maar ook (vooral) binnen fracties moeten medewerkers hiervoor een antenne hebben.

### 3.2.3. Vinger aan de pols tijdens de onderhandelingen

Zodra er een concreet EU-voorstel is gepubliceerd, wordt het in de Kamercommissie besproken en volgt er debat over het voorstel en hoe het voorstel vertaald wordt naar nationale wetgeving.

De Kamercommissie kent daarbij twee behandelvormen:

1. De meerderheid van de EU-voorstellen die de Kamer direct uit Brussel ontvangt, krijgt een **standaardbehandeling**. Dat wil zeggen dat de Kamer binnen zes weken een appreciatie van de regering ontvangt. Vervolgens kunnen Kamercommissies het voorstel en appreciatie betrekken bij een overleg. Er zijn twee soorten voorstellen: voorstellen uit het werkprogramma, en voorstellen die gedurende het jaar «onaangekondigd» verschijnen. Bij «ad hoc»-onderwerpen zal de Kamer scherp moeten opletten. Bij veel van deze

«ad hoc»-onderwerpen zullen regeringen via het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) en via verschillende raden een kennisvoorsprong hebben op de Kamerleden. De Kamer zal alles uit de kast moeten halen om informatie te verzamelen, zoals het organiseren van overleggen met de eigen regering, of de verschillende stakeholders in Brussel. Vooral in het debat rond de Eurocrisis en de bankenunie lijkt het voor parlementen lastig om voldoende bij de snelheid van de ontwikkelingen aangehaakt te blijven. In de praktijk blijkt het lastig om de naleving van de gemaakte afspraken te controleren.

2. Naast de standaard behandeling kunnen voorstellen vooraf (uit het werkprogramma) als **prioritair** worden aangewezen. Zo'n prioritair voorstel wordt direct door de Kamer in behandeling genomen. De kabinetsappreciatie moet binnen drie weken in de Kamer liggen om mee te worden genomen in de besprekingen.

De Kamercommissies kunnen verschillende activiteiten organiseren om meer informatie te verzamelen over het voorstel:

- Het aanstellen van een rapporteur
- een gesprek met een Eurocommissaris
- een gesprek met rapporteur uit EP
- informatieoverdracht met andere parlementen
- prioritaire onderwerpen als vast agenda punt op de agenda van de PV toe te voegen
- een rondetafelgesprek
- een technische briefing
- een schriftelijke vragenronde
- een werkbezoek

Naast de parlementaire gereedschapskist heeft de Kamer twee instrumenten die specifiek zien op de behandeling van EU-voorstellen. Met de nieuwe bevoegdheidsverdeling, vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, hebben nationale parlementen de mogelijkheid om direct naar Brussel te reageren. Bij voorstellen die van bijzonder belang worden geacht kan de Kamer na publicatie een **subsidiariteitstoets** doen. Een subsidiariteitstoets betreft echter maar één aspect van het voorstel; te weten de politieke inschatting van de meerwaarde van Europees beleid. Bovendien kan de Commissie – zo blijkt in de praktijk – deze parlementaire motie van afkeuring naast zich neerleggen en afwachten hoe deze afkeuring zich in de praktijk van de Raad vertaalt. Daarnaast kan de Kamer vragen stellen aan de Europese Commissie (*politieke dialoog*). Van deze mogelijkheid is de afgelopen jaren sporadisch gebruikgemaakt; andere parlementen doen dit vaker.

Het tweede instrument voor de behandeling van EU voorstellen heeft de Kamer zelf in het leven geroepen bij het Verdrag van Lissabon. Het **behandelvoorbehoud** (Eng: scrutiny reserve) gaat vooral over betere informatievoorziening door de regering. Nederland kent geen mandaatsysteem, zoals Denemarken. De regering behoudt de flexibiliteit om te onderhandelen. Maar zeker voor de dossiers waarop een behandelvoorbehoud rust, gelden uitgebreide informatieafspraken. De regering moet niet alleen voor Raadsbijeenkomsten (waar (deel-)besluitvorming is geagendeerd), maar ook bij belangrijke veranderingen moet de regering de Kamer tijdig informeren. Dat kan om inhoudelijke beleidswijzigingen gaan (bijvoorbeeld door amendementen van het Europees Parlement), maar ook als het krachtenveld tussentijds verandert doordat meer landen voor of tegen het voorstel zijn, met mogelijke gevolgen voor de Nederlandse onderhandelingspositie. De Kamer zet zich daarnaast in voor grotere transparantie van wat er zich in de onderhandelingen afspeelt en heeft het kabinet gevraagd hier actief aan te werken in EU-verband. Dat

kan de parlementaire controle verbeteren en geeft ook burgers en belangengroepen meer inzicht in het Europese proces.

### 3.3 Verbeteren eigen informatiepositie

Bij de voorbereiding van dit rapport is met veel Kamerleden gesproken.<sup>14</sup> Uit die gesprekken rijst het beeld van toevalligheden: «Europa verzamelt zich te vaak «per ongeluk» bij een individueel Kamerlid». Ten aanzien van de informatievoorziening blijkt voor veel ook ervaren – Kamerleden de documentenstroom op het Extranet een raadsel en de EU-adviseur, die alle Kamercommissies hebben, nog geen vaste gesprekspartner. In 2012 kreeg de Kamer toegang tot de database EU-extranet, waarmee er toegang is tot informatie uit andere hoofdsteden en over lopend Europese onderhandelingen. Met de informatie uit andere hoofdsteden kan de Kamer zichzelf en de regering scherp houden.

### 3.4 Naar meer grip binnen de Tweede Kamer

Sinds 2010 zit de Kamer «Bovenop Europa». In lijsten waarin parlementen vergeleken worden staat de Tweede Kamer steeds in de top 3: van actieve controle (scrutiny) op de (Europese) Raad en als het gaat om een actieve opstelling in de (gezamenlijke) subsidiariteitstoetsing.<sup>15</sup> De informatie van de regering en vanuit Brussel is sterk verbeterd; de transparante behandeling van Raden in het voor- en natraject is uniek en de behandeling van het werkprogramma van de commissie een voorbeeld voor andere parlementen.

Een aantal mogelijke verbeteringen in het huidige proces staan hieronder beschreven.

- 1) De Kamer controleert op hoofdlijnen, maar daarvoor zijn breder inzicht en details onontbeerlijk. Soms laat de Kamer zich op een Europese strategie passeren, zoals bij de regeringsinzet op een meerjarig justitieel EU-beleidskader. Pas op een persbericht vanuit de regering aan de media, volgde een brief aan de Kamer. De Kamer bespreekt de kabinetsinzet op (Minister)raadsniveau, maar de Nederlandse positie biedt geen zicht op de uitruil op COREPER niveau, de amendementen door het EP, de ontwikkelingen in de besloten trilogie (tussen Raad, EP en Commissie) en de onderhandelingen over de uitwerking in gedelegeerde regelgeving. Lang niet altijd is voor inhoudelijke woordvoerder duidelijk in welk stadium van besluitvorming de discussie plaats heeft en wat de beïnvloedingsinstrumenten zijn. Om dit te verbeteren moeten Kamerleden eigen parlementaire instrumenten (ambtelijke notities, parlementaire contacten, Extranet) beter benutten. Maar ook de regering biedt de Kamer in de geannoteerde Raadsagenda's vaak onvoldoende zicht op de ontwikkeling van het krachtenveld tussen lidstaten en EP. Een gunstige uitzondering is de praktijk van de Minister van I&M die de Kamerleden structureel een overzicht zendt van in onderhandeling zijnde dossiers en aan de Raadsagenda toegevoegde punten. Dit verdient navolging. De Minister van Buitenlandse Zaken zal worden herinnerd aan de toezegging dat in elke geannoteerde agenda wordt aangegeven of Nederland zich in een meerderheids- of minderheidspositie bevindt.

<sup>14</sup> Zie bijlage voor overzicht van geraadpleegde politici, ambtenaren en experts.

<sup>15</sup> zie bijvoorbeeld referenties aan het activisme van het Nederlandse parlement in C. Heffner e.a.: National parliaments, their emerging control over the European Council, Notre Europe policy paper 89, mei 2013 en onderzoek van gezamenlijke EU denktanks Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments? Bertelsmann Stiftung, the European Policy Centre (EPC) and the Centre for European Policy Studies (CEPS) in 2014.

- 2) Elke Kamercommissie kan op eigen initiatief, maar gestimuleerd vanuit de commissie Europese Zaken, een vaste EU-rapporteur aanstellen. Hiermee zijn in een aantal parlementen goede ervaringen opgedaan. De taak van dit lid is het signaleren en informeren van de overige commissieleden over ontwikkelingen op de Europese agenda op het terrein van de commissie. Hij/zij wordt ondersteund vanuit de commissiestaf (EU-adviseur). De rapportage over lopende en komende Europese dossiers zou een vast agendapunt op de procedurevergadering moeten worden. Deze rapporteur kan ook werk maken van de uitgesproken intentie van de Voorzitter en commissie-voorzitters van de Tweede Kamer, dat elke vakcommissie jaarlijks Brussel bezoekt om zich daar gezamenlijk te informeren over de ontwikkelingen op een of meerdere actueel (prioritair) dossiers.
- 3) De verantwoording van de regering na het optreden in de Raden, kan worden verbeterd, en de naleving van informatieafspraken bij een behandelvoorbehoud. Als de regering de steun van de Kamer kan gebruiken bij de verdere uitwerking van EU-voorstellen, hoeft een brief met de evaluatie van een (tussen)onderhandelingsresultaat op een belangrijk dossier niet te wachten op het volgende Algemeen Overleg. Ook kan de Kamer beter controleren of Ministers zelf in Brussel onderhandelen. Het opbouwen van persoonlijke Europese contacten en netwerk is voor bewindspersonen cruciaal voor het succes van het komende Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016.
- 4) Het intensiveren van het houden van gezamenlijke technische briefings tussen vakwoordvoerders en Europese zaken woordvoerders, bijvoorbeeld in de aanloop naar (Europese) Raden waar een bepaalde problematiek centraal staat, kan helpen de controle beter uit te voeren en elkaar scherp te houden. Op de agenda van de procedure vergadering zou een standaard afweging moeten komen of er behoefte is aan een gemeenschappelijke briefing voor de prioritaire onderwerpen.
- 5) De koppeling tussen de implementatie van een nationale wet, die (deels) voortkomt uit een bindende EU-richtlijn, en de (Kamerinzet op de) eerdere Europese onderhandelingen, moet beter worden gelegd. Een voorbeeld is de kaderrichtlijn medicijnkettering. Bij de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie in 2013 bleek dat de Kamer in de beleidsvormende fase onvoldoende inzicht had verworven over de consequenties. De regering kan worden gevraagd in de Memorie van Toelichting bij een wetsvoorstel met Europese oorsprong altijd terug te grijpen op de aanvankelijke inzet (BNC-fiche) en de resultaten van het onderhandelingsproces en ook de nationale politieke keuzes bij de uitwerking van de richtlijn tot nationale wet expliciet benoemen. De Kamer moet voor zijn controletaak zelf ook investeren in het borgen van kennis en institutioneel geheugen voor het standaard maken van de koppeling tussen implementatie en (de Kamerinzet in de) EU-beleidsvorming, zowel ambtelijk (bij de commissiegriffies, bureau wetgeving en digitaal (Parlis), als bij de fracties.
- 6) De Kamer kijkt goed naar de subsidiariteit, als een EU-voorstel net het licht heeft gezien. Maar als een voorstel eenmaal in gang is gezet vindt de uitwerking plaats. Dit gebeurt in de onderhandeling tussen lidstaten en Europees Parlement, en in de «nafase» (vroeger: comitologie). In bijeenkomsten van ambtenaren uit de hoofdsteden, met een grote rol voor de Europese Commissie, worden na de besluitvorming vaak nog de vereiste percentages en normen ingevuld. Ook hier zit «de duivel in het detail». Die annexen bij wetgeving zijn immers uiteindelijk bepalend voor de lokale uitwerking van Europese wetgeving. De focus van de Kamer zou ook, in deze fase, van prioritaire onderwerpen moeten liggen. Hier kan

scherper om informatie worden gevraagd en gestuurd op de gewenste inzet.

- 7) In aanvulling op het reguliere «inwerkprogramma», de Plein2 cursussen en het EU Studium Generale dat vanuit de ambtelijke diensten wordt georganiseerd, is het van belang dat ook binnen de fracties (ambtelijk en politiek) regulier aandacht wordt besteed aan de uitwisseling van kennis van het Europese beleidsproces en de lopende EU-dossiers op het eigen werkveld. Het volgen van de cursus «Europa in de Kamer» wordt idealiter een nadrukkelijker aanbevolen onderdeel van het inwerkprogramma van alle (nieuwe) leden en medewerkers van Kamer- en Eurofracties en de ambtelijke staf van de Kamer.

### 3.5 Aanbevolen instrumenten

Welke instrumenten kan een Kamerlid nu hanteren om de eigen informatiepositie te verken en het contact met Brussel te verbeteren?

#### 1. Instellen van een rapporteur

Een rapporteur heeft de taak om discussie in Brussel goed te volgen en daarover verslag uit te brengen aan de vaste commissie. Vanuit het adagium «*als iedereen verantwoordelijk is, is niemand verantwoordelijk*», wordt voorgesteld vaker concrete EU-dossiers door een commissie bij een Kamerlid als rapporteur te beleggen. Op basis van de informatie kan de Kamer tot eventuele actie besluiten. Rapporteurs kunnen worden aangesteld op een concreet dossier (begroting, EU-dossier), of waar het onderwerpen betreft die de hele Kamer aangaan. Zij krijgen adequate ambtelijke ondersteuning en kunnen vanuit hun rol actief Europese informatie halen en brengen bij de Kamercommissies.

#### 2. Signaleringen van de ambtelijke staf

De EU-adviseurs binnen de staf van iedere Kamercommissie bieden voor activiteiten en dossiers met een Europese dimensie schriftelijke notities en signaleringen met extra informatie aan. Dit is aanvulling op de geannoteerde agenda van de regering. De notities bevatten informatie over het krachtenveld tussen de lidstaten en de positie van het Europees Parlement. Hierbij zou ook aandacht kunnen zijn voor planning. Per halfjaar zou bijvoorbeeld kunnen worden aangegeven welke discussiepunten op welk moment spelen en vanuit welke verschillende invalshoeken deze discussiepunten worden benaderd. De Kamer kan al dan niet verder actie ondernemen, door meer informatie te vragen of door andere instrumenten in te zetten.

#### 3. Toegang en gebruik van het Extranet

Via de database EU-extranet, die dagelijks door het Raadssecretariaat wordt bijgewerkt, is voor alle dossiers die in onderhandeling zijn digitaal informatie beschikbaar, zoals informatie over posities van verschillende landen en een concept-Raadsconclusies. Deze informatie kan door Kamerleden worden gebruikt, zodat zij aan de hand van de dossiers en Raadsconclusies de context beter kunnen inschatten en hun eigen en de regeringsopstelling beter kunnen voorbereiden.

#### 4. Regelmatige terugkoppeling tussen Europees Parlement en Kamer

De Kamer kan leden (schaduw-)rapporteurs van het EP uitnodigen om verslag uit te brengen over onderhandelingen, bijvoorbeeld in triloggen. Daarnaast kunnen vaste Kamercommissies vaker ook niet-Nederlandse

leden van het EP uitnodigen voor een inhoudelijk gesprek over lopende zaken. Het kan dan gaan om de eerste lezing, maar ook bijvoorbeeld in trilogie: het ondoorzichtige staartje van het wetgevingsproces. Daarnaast kunnen vaste Kamercommissies vaker (ook niet-Nederlandse) leden van het Europees Parlement uitnodigen voor een inhoudelijk gesprek over lopende zaken.

#### 5. Parlementair Vertegenwoordiger

Ook op ambtelijk niveau wordt gewerkt aan structurele informatie-uitwisseling via het parlementaire netwerk in Brussel. Hiertoe werd door de Tweede Kamer een tweede ambtelijke plek op het kantoor in Brussel ingesteld. De informatie en kennis van deze parlementaire vertegenwoordiging zou kunnen worden gedeeld in halfjaarlijkse briefings aan de Kamercommissies. Op basis van de prioriteiten kan deze ambtelijke «antenne» van beide Kamers worden uitgenodigd om specifieke ontwikkelingen in de gaten te houden. De regering kan worden aangespoord de vertegenwoordiging van de Staten-Generaal in Brussel altijd te betrekken bij de reguliere informatievoorziening aan EP-leden en stakeholders.

---

#### **Aanbevelingen binnen de Kamer:**

---

Beter gebruik van eigen- en regeringsinformatie  
Gebruik maken van rapporteurschappen op EU-dossiers  
Sterkere aandacht voor verantwoording Raden  
Meer gezamenlijke technische briefings  
Koppeling inzet en implementatie  
Volgen van nafase (comitologie)  
Iedereen EU-kennis

---

## 4. Kracht door samenwerking

### 4.1 Samenwerken met andere parlementen

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar het verbeteren van het instrumentarium dat de Kamer tot haar beschikking heeft. De behandeling van Europees beleid is niet alleen een interne aangelegenheid van de Kamer, maar ook een samenspel tussen de Kamer en andere nationale parlementen, tussen de Kamer en het Europees Parlement en tussen de Kamer en andere spelers, zoals de media en *stakeholders*. Discussies over Europa gaan vaak over centralisatie of decentralisatie; het debat over subsidiariteit is daar een voorbeeld van. Soms is die discussie verwarrend. Europese samenwerking betekent vooral het samen maken van beleid en wetgeving. Alle lidstaten en parlementen behandelen op ongeveer hetzelfde moment dezelfde Brusselse regelgeving. Zoals aangegeven kan de samenwerking verbeterd worden en kunnen afspraken beter worden afgestemd: kracht door samenwerking.

Er zijn grote verschillen in de werkwijze en cultuur tussen de verschillende parlementen. In Frankrijk kan een Minister weigeren naar de Assemblee te komen, wat het debat over Europa niet bevordert. In Rome vertelde een gesprekspartner dat de Italiaanse houding ten opzichte van wetgeving een geheel andere is dan in Nederland. Europese wetgeving wordt daar gezien als een «guideline», waarbij het soms maar de vraag is of er aan handhaving van de nieuwe wetgeving voldoende gedaan zal worden. Het calvinistische Nederland doet strikt wat er gevraagd wordt en heeft soms de neiging er nog een schepje bovenop te doen. Een goed voorbeeld is de richtlijn luchtkwaliteit, die vanwege de Nederlandse interpretatie bijna leidde tot het stopzetten van veel bouwprojecten, en daarmee de nodige maatschappelijke onrust en scepsis ten aanzien van Brussel veroorzaakte. Dit voorbeeld geeft maar weer aan dat het zaak is in een zo vroeg mogelijk stadium met de EU afspraken te maken.<sup>16</sup>

Juist omdat er overal anders gebruik wordt gemaakt van de parlementaire gereedschapskist, is interparlementaire samenwerking een kansrijk instrument. Dit rapport, waarvoor veel collega's uit de Tweede en Eerste Kamer en uit andere hoofdsteden input leverden, is daarvan een eerste verkenning<sup>17</sup>.

Gezamenlijk optreden van nationale parlementen zal natuurlijk niet als bij toverslag de onvrede bij de burger over Europese besluitvorming (legitimiteitsgebreken) compenseren. Maar volksvertegenwoordigers in alle lidstaten hebben wel een belangrijke rol in het vertalen van de Europese besluitvorming naar nationale besluiten. Dat besef kwam laat: parlementen waren lang de «losers» en zijn nu «laatkomers» in de Europese beleidsvorming. Alle parlementen hebben de afgelopen jaren de kans gekregen om het «gejammer» over Europa om te buigen naar begrip. De rol van één enkel nationaal parlement in de Europese besluitvorming is zeer beperkt. Maar samen met andere parlementen staat het eigen parlement sterker. Sinds het verdrag van Lissabon kunnen nationale parlementen zonder inmenging van hun regering nieuwe voorstellen voor EU-wetgeving toetsen op subsidiariteit, en een inbreuk collectief aanvechten. Dit nieuwe instrument, dat kan uitmonden in een «gele kaart», moet nog tot wasdom komen. De interparlementaire samenwerking tussen de 41 Kamers ontwikkelt zich, maar kan verder worden verbeterd.

<sup>16</sup> Rood, J.Q.Th, Nollen, S.J., Keulen, M. van en Arts, G. (2005), Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen, rapport, Den Haag: Instituut Clingendael.

<sup>17</sup> Voor lijst interviews zie bijlage.

Het ligt voor de hand om bij het evalueren van de samenwerking met nationale parlementen eerst te kijken naar de samenwerking binnen de Staten Generaal. Voor een versterking van internationale samenwerking en daarmee interparlementaire coördinatie zijn er vervolgens meerdere wegen te bewandelen: tijdens COSAC en andere conferenties kunnen de interparlementaire contacten worden gelegd en versterkt, er kan meer worden samengewerkt als het gaat om de gele kaartprocedure, ook kunnen andere samenwerkingsverbanden worden opgezet, zoals de groene kaartprocedure.

#### 4.1.1. Interparlementaire samenwerking met de Eerste Kamer

De voortrekkersrol van het toepassen van de Lissabon instrumenten ligt in Nederland bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer is complementair in het wetgevingsproces, wat zich vertaalt in de politieke en ambtelijke capaciteit. Maar op Europa heeft de Eerste Kamer een eigenstandige rol. Beide Kamers maken jaarlijks een eigen prioriteitenlijst van de voorstellen in het werkprogramma van de Europese Commissie. De Eerste Kamer is vooral actief in de politieke dialoog met de Europese Commissie op het terrein van de justitiële en binnenlandse zaken (migratie). Beide Kamers beschikken over het behandelvoorbehoud, waardoor de regering scherp wordt gehouden tijdens de onderhandelingen. De Eerste Kamer past dit instrument nog niet toe; de Tweede Kamer heeft het behandelvoorbehoud inmiddels ruim tien keer toegepast; wat leidt tot extra regeringsbrieven waarvan de Eerste Kamer ook profiteert. Er vindt gedegen ambtelijke afstemming plaats op het moment dat dossiers in behandeling worden genomen. Immers, als beide Kamers de subsidiariteit van een voorstel negatief beoordelen, geldt dit als twee stemmen in de «gele kaart» procedure. Ook in de voorbereiding van het EU-voorzitterschap wordt samen opgetrokken.

De Eerste Kamer heeft een gedegen digitaal Europa-volgsysteem, [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl), waarmee alle parlementaire activiteiten op EU-dossiers voor het publiek inzichtelijk zijn. Met «Parlis naar het web» is ook in de Tweede Kamer een stap gemaakt in de transparantie van Kameractiviteiten. De wekelijkse EU-nieuwsbrief geeft een overzicht van komende activiteiten. Maar voor burgers, bedrijven en *stakeholders* is het volgen van de behandeling van concrete EU-dossiers in de Tweede Kamer niet digitaal inzichtelijk. Daarvoor moet gezocht worden in her en der op de site verspreide besluitenlijsten, verslagen van overleggen, kabinetsbrieven, zoals BNC-fiches – en in de stukken behorende bij het wetgevingstraject dat de omzetting van de EU richtlijnen naar Nederlandse wetgeving regelt. Hier kan de Tweede Kamer een voorbeeld nemen aan de websites van de Europese Commissie en het Europees Parlement.<sup>18</sup>

#### 4.1.2. Interparlementaire conferenties; de COSAC

Uiteindelijk gaat Europese politiek, net als nationale politiek, over het organiseren van een meerderheid aan mensen die de besluiten steunen. Het Verdrag van Lissabon geeft nationale parlementen meer mogelijkheid om te interveniëren. Deze interventiemogelijkheid wint aan kracht op het moment dat meer nationale parlementen het met elkaar eens zijn. Daarvoor zullen de leden elkaar moeten leren kennen en van elkaar moeten weten welke prioriteiten er zijn en welke procedures worden gevolgd.

<sup>18</sup> Beide instellingen hebben handige monitors waar de stand van wetgeving duidelijk wordt. Zie Prelex (<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=n>) en OEUIL (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>).

Parlementen hebben verschillende mogelijkheden om informatie uit te wisselen: via hun netwerk van vertegenwoordigers, via partijbijeenkomsten van de politieke groepen, en digitaal, via de informatiewebsite Interparliamentary Information Exchange ([www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)). Maar goede samenwerking is vooral mogelijk als parlementariërs elkaar ontmoeten. Daarvoor zijn er, per voorzitterschap en in het Europees Parlement, meerdere thematische «interparlementaire conferenties». Sommigen komen elk halfjaar bijeen, zoals de buitenland- en defensiewoordvoerders in de CFSP – conferentie. De economische en financiële besprekingen vinden plaats in de zogenaamde «artikel 13» conferentie. Belangrijke bijeenkomsten zijn ook de jaarlijkse Voorzittersbijeenkomst van Parlementsvoorzitters, en, elk kwartaal, de vergaderingen van EU-woordvoerders, *de COSAC*.

Alle interparlementaire conferenties, maar vooral de COSAC, zouden wat de Kamer betreft in dienst moeten staan van de uitwisseling van informatie en de uitbreiding van een netwerk. De commissie Europese Zaken in de Tweede Kamer zet zich sinds een paar jaar ervoor in om de COSAC-vergaderingen interactiever te maken. In Dublin (juni 2013) en Vilnius (oktober 2013) waren er drukbezochte *side meetings*, waarbij veel parlementariërs en hun staf en ook de Europese Commissie en het Europees Parlement elkaar konden treffen. Dankzij de inzet van de Kamerdelegatie op de *side meetings* en op de plenaire vergaderingen stimuleerde de delegatie de interactie tijdens de bijeenkomsten. Dit dient ook ter voorbereiding van de COSAC bijeenkomsten in Den Haag tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016.

Bij het vaststellen van de agenda voor een COSAC-vergadering kan het voorzittende gastland, in samenwerking met het secretariaat in Brussel, zich baseren op de gezamenlijke prioriteiten die de verschillende nationale lidstaten op basis van het werkprogramma van de Commissie hebben gesteld. Er zou ook een groep van 41 aanspreekpunten (EUZA-voorzitters) binnen de COSAC kunnen worden ingesteld. Een groep van EUZA-voorzitters is immers snel inzetbaar en kan in de acht-wekenperiode snel reageren door (het entameren van pogingen tot) het trekken van een gele kaart.

---

De interparlementaire EU-conferentie (COSAC) kan:

1. Het parlementaire netwerk in kaart brengen, door naast mail- en telefoonlijsten sociale media in te zetten om ambtelijk en politiek informatie uit te kunnen wisselen, zoals in de *Assemblées* van NAVO en OVSE gebruikelijk is.
  2. Meer nadruk leggen op het delen van «best practices»
  3. Parlementen gelegenheid bieden voor het uitwisselen van Europese prioriteiten
  4. Een coördinerende rol kunnen spelen bij de procedurele afstemming, bijvoorbeeld bij het inzetten van de gele kaart.
- 

Naast gedegen controle kunnen nationale parlementen ook bij de Europese Commissie hun werkwijze borgen. Zo kunnen parlementen via de COSAC inzetten op een *gentleman's agreement* met de nieuw aan te treden Europese Commissie. De Commissie kan met de parlementen werkafspraken maken over een selectie van wetgevingsvoorstellen, waarvoor de acht-wekentermijn met een aantal (bijvoorbeeld vier) weken verlengd kan worden. Uitgangspunt daarbij zou de lijst van prioriteiten kunnen zijn, die verschillende parlementen al hebben opgesteld.<sup>19</sup> De Kamer kan de nieuw gekozen Nederlandse Europarlementariërs vragen

---

<sup>19</sup> zie bijlage II.

om de voorgestelde Eurocommissarissen tijdens hun hearing een aantal vragen voor te leggen over de rol van de nationale parlementen, zoals de omgang met een gele kaart. Bijvoorbeeld, hoe de beoogde Commissievoorzitter of Commissaris voornemens is te reageren, als een derde van de parlementen de Commissie uitnodigen een voorstel te initiëren of te amenderen? De antwoorden op deze en andere vragen kunnen fungeren als contract tussen de Commissie en de nationale parlementen. Ook zou aan de nieuwe Commissarissen gevraagd kunnen worden of zij interne regels willen opstellen voor een reactie binnen 3 tot 6 weken op verzoeken van parlementen voor schriftelijke en mondelinge «inquiries» (inlichtingen). Als hiervoor vanuit meerdere nationale parlementen steun komt, wint deze aanpak aan kracht.

#### 4.1.3. Parlementaire themabijeenkomsten (clusters of interest)

Naast het bezoeken en actief vormgeven van bestaande interparlementaire bijeenkomsten kunnen Kamerleden eigen initiatieven nemen. De Tweede Kamer zou zichzelf ten doel kunnen stellen tenminste tweemaal per jaar initiatiefnemer te zijn van een zogenaamd «*cluster of interest*». Hiermee worden ad hoc – bijeenkomsten tussen (groepen) parlementen bedoeld die een concreet actueel thema behandelen, zoals de bijeenkomst over arbeidsmigratie die in oktober 2013 op initiatief van en in de Deense Folketing plaatsvond.

#### 4.1.4. De kaartenprocedure: gele, groene en rode kaart

Met de gele kaart hebben nationale parlementen een instrument om na het verschijnen van het EU-voorstel nog te kunnen bijsturen. Alleen de dreiging al dat nationale parlementen na een lang intern schrijfproces een eenmaal gepubliceerd voorstel alsnog kunnen afkeuren, kan de Commissie vanaf het begin dwingen beter na te denken over hoe het voorstel zal landen in de verschillende parlementen. Dit komt de kwaliteit van wet- en regelgeving ten goede. De Commissie heeft de afgelopen jaren inderdaad veel geïnvesteerd in impact assessments en better regulation. Met de gele kaart is de discussie over subsidiariteit in een tweede fase. Oorspronkelijk werd het begrip namelijk toegepast op de interne markt. Subsidiariteit wordt nu vaak gebruikt in discussies over beperking van Europese regelgeving.<sup>20</sup> Zo ligt er in de Raad een Nederlands plan voor een beperking van regelgeving.

De eerste gele kaart ging over een plan van de Europese Commissie om het stakingsrecht in te perken. Dit plan is direct door de Commissie ingetrokken. De tweede gele kaart werd getrokken omdat nationale parlementen vonden dat de Europese Commissie haar bevoegdheden onnodig oprekt met de voorgestelde invulling van een Europees openbaar ministerie. Dit voorstel wordt, ondanks de gele kaart, door de Commissie doorgezet. De Kamer heeft een rapporteur benoemd om namens de Kamer, samen met de andere parlementen die de kaart trokken, het standpunt van de Kamer aan de Commissie over te brengen, namelijk om het voorstel in te trekken, dan wel aan te passen. Bovendien zal de rapporteur de discussie aangaan over wat het gevolg van het trekken van een gele kaart zou moeten zijn. Hiermee laten nationale parlementen zien dat het hen ernst is met de subsidiariteitstoets. Deze tweede casus over het instellen van een Europees openbaar ministerie is uitermate belangrijk als het gaat om veilig stellen van eigen bevoegdheden. Maar het gaat niet alleen om waar de eigen invloed ophoudt en de Brusselse begint; het gaat ook over de *follow up* door parlementen zelf. Als parlementen, mede door

<sup>20</sup> Schout, A. e.a. From subsidiarity to better governance, CEPS paper nr. 10, April 2014

het aansturen van hun regering in de Raad, niet laten zien dat zij het serieus menen met het voorstel, is de gele kaart een dood instrument.

Bovendien is het van belang dat de nationale parlementen die een gele kaart trekken door de Commissie gehoord worden. Niet per se om hun zin te krijgen, maar wel om het goede debat en de juiste afweging te kunnen maken. Naast de subsidiariteit gaat de discussie over het openbaar ministerie vooral ook over de proportionaliteit. Het bezwaar van de Tweede Kamer tegen het Europees openbaar ministerie richt zich op de invulling ervan door de Europese Commissie en de Kamer heeft inmiddels ook een alternatief voorstel gedaan.

Uit de ervaringen met de behandeling van *reasoned opinions* en de twee gele kaarten door parlementen en de Europese Commissie blijkt dat de praktijk wel enige verbetering behoeft. Over het functioneren, de impact en de effectiviteit van de gele-kaartprocedure laat de Tweede Kamer in 2014 een extern internationaal onderzoek doen, waarvan de resultaten bij de verjaardag van het verdrag van Lissabon in december zullen worden gepresenteerd. Vooruitlopend op de resultaten daarvan kan al wel worden gezegd dat de termijn van 8 weken in de praktijk nauwelijks voldoet om binnen het eigen parlement de procedure af te ronden. Laat staan dat het toereikend is voor adequate coalitievorming. Hiertoe zal door de delegatie van de Tweede Kamer bij de COSAC een tweeledig voorstel worden ingediend. Ten eerste spreken de parlementen af om in de interparlementaire samenwerking voortijdig gezamenlijk die wetgevingsvoorstellen aan te merken, die op basis van hun eerste appreciatie aangemerkt worden als prioriteit en in aanmerking komen voor een subsidiariteitstoets. Basis hiervan kan bijvoorbeeld een gezamenlijke coördinatie van reacties op consultatiedocumenten zijn, als parlementen in die schrijffase al een eerste appreciatie van Groen- en Witboeken kunnen doen. Ten tweede zal in nauw overleg met de in te stellen groep van 41 (EUZA-voorzitters) een standaard alinea worden ontwikkeld, die kan dienen als opening van iedere *reasoned opinion* (een subsidiariteitsbezwaa vanuit een nationaal parlement), zodat de Europese Commissie direct ziet dat het gaat om een bezwaar in het kader van de gele kaart-procedure. Op dit moment heeft ieder parlement zijn eigen brief of formulier, waarbij de Europese Commissie kan inschatten of het wel of niet om een gele kaart gaat.

De Tweede Kamer staat positief tegenover het idee van een *groene kaart*, waarbij parlementen in een vorm van gezamenlijk optreden nieuw Europees beleid zouden kunnen voorstellen aan de Europese Commissie, met inbegrip van de mogelijkheid van het voorstel om bestaande wetgeving te amenderen of te herroepen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niets de parlementen in de weg staat om een dergelijk voorstel nu al te doen. Een groep landen die zich rond een thema verzamelen, (cluster of interest) zouden een groene kaart kunnen trekken.

Het idee van de invoering van een «*rode kaart*» – een toets aan het einde van het besluitvormingstraject die kan leiden tot het verwerpen van een bereikt onderhandelingsakkoord tussen Raad en Europees Parlement door een meerderheid van nationale parlementen – stuit op juridische bezwaren. Er is dan immers sprake van een gelegitimeerd Europees besluit; waarbij overigens nog veel kansen zijn in bijsturing in de nafase. Maar tijdige controle moet plaatsvinden in de schrijf- en behandelfase van nieuwe wetgeving, waarvoor dit rapport de nodige instrumenten bespreekt.

#### 4.2 Samenwerking met het Europees Parlement

Zoals *the House of Lords* in haar rapport over de rol van nationale parlementen schrijft, mag de versterkte rol van de nationale parlementen niet ten koste gaan van de rol van het Europees Parlement.<sup>21</sup> Wel kan de samenwerking tussen beide worden verbeterd. Vanaf de jaren zeventig tot halverwege de jaren negentig was er brede consensus dat de Kamer (pas) actief moest zijn, als het Europees Parlement het liet afweten. Vanaf het moment dat het Europees Parlement meer bevoegdheden toegekend kreeg, trad de Kamer terug.<sup>22</sup> Maar sinds een rapport van de commissie voor de Werkwijze in 1985, waarbij de commissie Europese Zaken werd opgericht, heeft de Kamer tegelijkertijd wel degelijk ingezet op de eigen «scrutiny» (controle in de Raad) en eigen actief optreden bij EU-voorstellen.<sup>23</sup> Dit doet recht aan het feit dat de Tweede Kamer en het Europees Parlement elk een eigen rol hebben in de Europese beleidsvorming. Beiden hebben een taak als het gaat om controle op Europese beleidsvorming en de verbinding van de burger bij «Europa». Daarbij zijn Kamerleden en leden van Eurofracties niet elkaars concurrenten, maar natuurlijke bondgenoten. Het is goed te constateren dat de aanbeveling van de Adviesraad Internationale Vraagstukken aan de Tweede Kamer om zorg te dragen voor «een frequentere betrokkenheid van Europarlementariërs bij zijn werkzaamheden» in de afgelopen jaren door verschillende initiatieven (werkbezoeken, ontmoetingen en informatie-uitwisseling) is opgevolgd.<sup>24</sup> Naast de dossierbezoeken van rapporteurs is het jaarlijkse debat over «de Staat van de Europese Unie» een kans voor een strategisch Europadebat tussen regering, nationale- en Europese parlementariërs. Door de bezoekende EP-leden wordt de levendiger invulling van dit debat, door niettegenstaande de constitutionele beperkingen enige ruimte te laten voor vragen en interrupties, gewaardeerd. Aan de (nieuw te verkiezen) Eurofracties de taak om de samenwerking met nationale parlementen te vergroten. Daarbij is namelijk ook nog veel te verbeteren. Twee voorbeelden. Het trekken van de gele kaart door een groot aantal parlementen tegen het voorstel voor een Europees openbaar ministerie heeft binnen het Europees Parlement nauwelijks geleid tot vragen of discussie. Dit is een gemiste kans voor erkenning van de nieuwe parlementaire rol en voor de mogelijkheid van het gezamenlijk verbeteren van het Commissievoorstel. Ten tweede: intensivering van de gesprekken met Europarlementariërs die een (schaduw-) rapporteurschap voor Europese wetgeving bekleden, kan aan beide zijden leiden tot een beter inzicht in de behandeling van het betreffende dossier. In de afgelopen jaren heeft een handvol rapporteurs op uitnodiging van een Kamercommissie inbreng geleverd in een gesprek of debat.<sup>25</sup> Maar er is nog geen sprake van routine, en het uitnodigingsbeleid heeft zich beperkt tot de 26 Nederlandse Europarlementariërs. Hoewel dit op zichzelf een bijdrage levert aan de zichtbaarheid van Europarlementariërs in Nederland, staat niets het nodigen van de niet-Nederlandse Europarlementariërs in de

<sup>21</sup> House of Lords, *The role of National Parliaments in the European Union*; 9th Report of Session 2013–14, London.

<sup>22</sup> Vgl. de opmerking van de Commissie voor de Werkwijze in 1985: «De echte versterking van de parlementaire controle zal op communautair niveau, en dus via het Europees Parlement dienen te geschieden». Voorstel Tweede Kamer en Europese besluitvorming, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–6, 19 336 nr 3.

<sup>23</sup> Keulen, M. van (2014), *Parlement en Europa, van arena tot tegenmacht. De ontwikkeling van het Europadebat in het Nederlandse parlement*. In: H. Vollaard, Voerman en Van der Harst, Lemma uitgevers, te verschijnen in 2014.

<sup>24</sup> AIV rapport Nederland en het Europees Parlement, Den Haag, 2012, p. 36.

<sup>25</sup> In 2008 rapporteur Buitenweg over de concept-richtlijn gelijke behandeling, in 2009 rapporteur Corbey over EU-geneesmiddelenbeleid, in 2012 rapporteur Gerbrandy over biobrandstoffen en EP-lid Brok over de Bankenuie, in 2013 rapporteur Sargentini voor de 4e anti-witwasrichtlijn. Tevens is er de reguliere deelname van EP-delegatievoorzitters aan het jaarlijkse Staat- van de Unie debat.

weg. De *videoconferencing*-faciliteiten, waarover zowel het Europees Parlement als de Kamer en ook steeds meer nationale parlementen beschikken, bieden hiervoor kansen.<sup>26</sup>

#### *4.3 Ook media en belangengroepen houden de Kamer scherp*

Kamerleden kunnen veel zelf doen om meer zicht en grip op Europa te krijgen. Daarover gaat dit rapport. Maar parlementen functioneren midden in de maatschappij en ook van «buiten» naar «binnen» kan er winst worden behaald. Zo hebben bedrijven en maatschappelijke organisaties veel belangrijke informatie over op handen zijnde Europese wetgeving. Zij hebben antennes voor Brusselse zaken. Het is goed als deze informatie vroegtijdig door *stakeholders* aan de Kamerleden wordt aangeleverd, bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor Europese belangen vlak voor een overleg over een (Europese) Raad, of direct bij het uitkomen van een nieuw EU-voorstel. Kamerleden worden door deze maatschappelijke vragen geprikkeld om hun instrumenten in te zetten, zoals ook gebeurt bij de behandeling van een nationale wet.

Ook instrumenten als petities en ander burgerinitiatief helpen de Kamerleden maatschappelijke zorgen op de agenda te krijgen. Het burgerinitiatief « Geen bevoegdhedenoverdracht zonder referendum» leidde eind 2013 tot een rondetafelgesprek en een debat in de plenaire zaal, dat veel maatschappelijke aandacht kreeg.

De media spelen een belangrijke rol in het maatschappelijke Europadebat. Goede journalisten houden Kamerleden scherp met vragen voor, tijdens en na de Europese besluitvorming – net zoals dat gebeurt in de «nationale» politiek. Als de actieve rol van parlementen in de pers onvermeld blijft, zullen politici minder geneigd zijn zich actief op te stellen. Indien journalisten goed bij de Europese zaak betrokken zijn, en de gereedschapskist van de Kamer net zo goed kennen als de «patatbalie», zal er meer aandacht voor de rol van de Kamer op het gebied van Europese besluitvorming. De Kamer heeft de taak journalisten actiever te betrekken bij de Europese werkwijze, door hen te wijzen op belangrijke debatten en hen uit te nodigen om mee te gaan naar bijeenkomsten van parlementen en daarvan verslag te doen.

---

<sup>26</sup> Deze faciliteiten worden al sporadisch benut voor contact met Brussel en de hoofdsteden. Zo vond in November 2013 een videoconferentie plaats met het House of Lords over EU-scrutiny en in april 2014 met de Europese Commissie over een EU-voorstel over klonen.

## 5. Aanbevelingen

Een sterkere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het Europese besluitvormingsproces, en een betere samenwerking met nationale parlementen als het gaat om Europa, dragen bij aan een betere vertegenwoordiging van de Europese kiezers. Samen met de inzet van sterkere mechanismen van verantwoording kan dat de legitimiteit van Europese beleidsvorming vergroten.

Door middel van waardevolle input van collega's, experts en deelnemers aan de internetconsultatie op de site van de Tweede Kamer zijn in het kader van dit rapporteurschap ideeën verzameld om de tijdige, adequate en gezamenlijke parlementaire behandeling van EU-dossiers te verbeteren. Dit alles ten behoeve van meer grip op Europa. Dit rapport is een weerslag van onze bevindingen, maar vooral ook een startpunt voor verdere discussie.

Voor elke fase wordt een aantal aanbevelingen gepresenteerd.

In de inputfase gaat het vooral om meer inzicht en inbreng in het kansrijke schrijfstadium van Europese dossiers. In die fase heeft de Europese Commissie «de macht van de pen», maar dit betekent niet dat zij het monopolie op goede ideeën bezit. Nationale parlementen kunnen handelen zoals belangengroepen en bedrijven al doen, en ideeën inbrengen in de kraamkamer van toekomstige nationale wetgeving.

In de outputfase moet de Kamer meer gebruikmaken van bestaande instrumenten en beschikbare informatie om zijn controlerende taak uit te oefenen. Daar hoort bij het ondervragen van uitgenodigde Europarlementariërs, Commissie experts en parlementaire delegaties. Maar ook het op orde brengen van de eigen documentenstroom, zodat de Europese en nationale behandeling van dossiers intern en op de website inzichtelijk worden gemaakt.

In de fase van samenwerking is dankzij het Verdrag van Lissabon een nieuw speelveld ontstaan. Een doeltreffend proces van parlementaire «bandwagoning» heeft tot verrassing van vriend en vijand geleid tot twee «gele kaarten».<sup>27</sup> Het eerste lustrum van het Verdrag van Lissabon, in december 2014, wordt door de Kamer aangegrepen om lessen te trekken voor een efficiëntere samenwerking in de toekomst.<sup>28</sup> Dit rapport doet alvast een aantal aanbevelingen, opdat parlementen elkaar sneller kunnen vinden. De Kamer heeft een bijzondere aanleiding om de Europese collega's snel te leren kennen, vanwege het EU-voorzitterschap van Nederland in 2016. Naast het Voorzitterschap en gastheerschap van de (informele) Raden, zullen ook de parlementen van de lidstaten in Nederland samenkomen. Het voorzitterschap biedt kansen voor agenda-setting en samenwerking. Daarmee ontstaat een uniek moment voor het aangrijpen van de aanbevelingen uit dit rapport.

<sup>27</sup> Cooper, Ian (2013), A yellow card for the striker, how national parliaments defeated an EU regulation, EUCE 2013, online te vinden op [www.euce.org/eusa/2013/papers/12g\\_cooper.doc](http://www.euce.org/eusa/2013/papers/12g_cooper.doc)

<sup>28</sup> Uit te voeren door externe onderzoekers, begeleid door een interne klankbordgroep, het Bureau Rijksuitgaven en de EU-staf, van mei-december 2014. Cf. besluit van het Presidium der Tweede Kamer, 5 april 2014.

---

## Inputsturing

---

1. Een overzicht van consultaties, Groen- en Witboeken en nieuw gepubliceerde EU-voorstellen wordt vast agendapunt op de procedurevergaderingen van relevante Kamercommissies

**Wat:** Groen-, en Witboeken komen standaard op de agenda van de procedure vergaderingen, waarna besloten kan worden een reactie vanuit de Kamer(commissie) te geven en een eerste subsidiariteittoets te doen. Bij een positieve subsidiariteittoets kan begonnen worden met het organiseren van een coalitie van andere parlementen.

**Hoe:** agenderen door griffie en besluit door commissie over behandelwijze

**Planning:** doorlopend na instemming rapport

**Budget:** geen

---

2. Een vaste EU-rapporteur per Kamercommissie en aanwijzen rapporteurs voor prioritair geachte EU-dossiers

**Wat:** aanstellen van rapporteurs, die zowel informatie halen, als deze samenvatten voor de Kamer(commissies), zodat de Kamer effectief op de hoogte kan blijven van de ontwikkelingen op prioritaire dossiers

**Hoe:** een ad hoc projectcommissie instellen vanuit EU-betrokken commissiegriffies(FIN, EZ, V&J, I&M), die mede op basis van de bevindingen van de recente ambtelijke evaluatie van rapporteurschappen een voorstel uitwerkt voor EU-rapporteurs

**Planning:** instellen ad hoc commissie in juni, voorstel Q4 2014

**Budget:** tijdsbesteding ambtelijke diensten

---

3. Meer aandacht voor middellange-termijn planning van komende voorstellen, mede in de aanloop naar het EU-Voorzitterschap 2016 in signaleringen van de ambtelijke staf en informatie vanuit de regering

**Wat:** Vanuit de eigen prioriteiten agenderen van voorstellen en het nemen initiatieven om voor Nederland belangrijke onderwerpen te stroomlijnen naar beslismomenten tijdens voorzitterschap in 2016

**Hoe:** via de agenda van de vaste kamer commissies vaststellen van prioriteiten, naar analogie van de beoordeling van het werkprogramma van de commissie

**Planning:** opstellen tijdens PV in juni

**Budget:** geen

---

4. Mede t.b.v. het Nederlandse EU-Voorzitterschap levert de Kamer inbreng aan de nieuwgekozen Europarlementariërs voor de hearings van kandidaat-Commissarissen en voor mogelijke prioriteiten aan het nieuwe College van Commissarissen.

**Wat:** opstellen van vragenlijst met suggesties voor nieuwgekozen Europarlementariërs met vragen over inhoudelijke prioriteiten van mogelijke kandidaat-Commissarissen en hun werkwijze ten aanzien van bijvoorbeeld subsidiariteitstoetsen, en deze suggestie op de COSAC meegeven aan andere parlementen

**Hoe:** opstellen van vragenlijst door vaste kamer commissie EuZa

**Planning:** opstellen tijdens PV in juni

**Budget:** geen

---

## Outputsturing

---

5. (niet-Nederlandse) EP-rapporteurs worden standaard uitgenodigd t.b.v. de behandeling van EU-dossiers.

**Wat:** uitnodigen rapporteurs

**Hoe:** via agenda van de procedure vergadering van de verschillende kamer commissies nemen van beslissing over uitnodigen van rapporteur (via EU adviseurs ter ondersteuning verschillende griffiers)

**Planning:** doorlopend na instemming rapport

**Budget:** geen

---

6. De regering wordt verzocht de kwaliteit van geannoteerde agenda's (bijvoorbeeld door een standaard *format* voor een schets van het Europese krachtenveld) en de verantwoording na een Raad structureel te verbeteren.

**Wat:** brief met voorstel aan Minister van Buitenlandse Zaken oa obv AO informatievoorziening

**Hoe:** opstellen brief door vaste Kamercommissie EuZa

**Planning:** na instemming met rapport

**Budget:** geen

---

7. In interne documentenstroom (inhoudelijke doorontwikkeling van Parlis) en t.b.v. de website inzichtelijk maken van de behandeling en beïnvloedingsmomenten van EU-voorstel tot en met de implementatie in nationaal beleid/wetgeving

**Wat:** opstellen van business case en projectplan gericht op vergroten EU-effectiviteit van de Kamer door zichtbare behandeling dossiers

**Hoe:** ad hoc projectcommissie vanuit griffie commissies, griffie plenair (Parlis) en ICT-diensten

**Planning:** opstellen na instemming rapport

**Budget:** tijdsbesteding ambtelijke diensten (evt budget voor ICT aanpassingen)

---

---

8. EU-kennisprogramma's worden voor alle nieuwe kamerbewoners (fracties/ambtelijk) nadrukkelijker aangeboden.

**Wat:** persoonlijke uitnodiging door voorzitter vaste Kamercommissie EuZa met oproep, nut en noodzaak van de cursus

**Hoe:** via vaste Kamercommissie EuZa

**Planning:** opstellen na instemming met rapport

**Budget:** tijdsbesteding griffie EuZa

---

9. Meer inzet op gezamenlijke technische briefings vakwoordvoerders/Europese zaken woordvoerders

**Wat:** bij het doorsturen van Europese onderwerpen door de vaste Kamercommissie EuZa bij grote en/of prioritaire dossiers de suggestie toevoegen van een gemeenschappelijke briefing.

**Hoe:** via vaste Kamercommissies besluit voor gemeenschappelijke technische briefing, waarbij de « vak commissie » voortouw commissie is

**Planning:** doorlopend na instemming met rapport

**Budget:** geen

---

### Samenwerking

---

10. bij alle inkomende en uitgaande werkbezoeken in en vanuit de Kamer als vast agendapunt de informatie-uitwisseling over de parlementaire Europese werkwijze en prioriteiten

**Wat:** in voorbereiding van werkbezoeken aandacht vragen en tijd reserveren voor informatie uitwisseling

**Hoe:** ter attentie voor alle commissiestaven bij voorbereiding EU-werkbezoeken, coördinatie via vaste Kamercommissie EuZa

**Planning:** doorlopend na instemming met rapport

**Budget:** geen

---

11. De Kamerdelegatie naar de Cosac bewerkstelligt de rol van (het secretariaat van) deze conferentie via de ontwikkeling van instrumenten als een telefoon/maillijst en actieve uitwisseling door sociale media en website.

**Wat:** brief met voorstel aan Cosac sturen en presentatie over rapport tijdens Cosac

**Hoe:** via vaste Kamercommissie EuZa

**Planning:** opstellen na instemming met rapport

**Budget:** geen

---

12. Structurele inzet van de Kamerdelegatie op ruimte voor interactieve discussie en/of (meerdere) *side meetings* in het programma van de COSAC, artikel-13 en andere interparlementaire bijeenkomsten

**Wat:** actief vaste Kamercommissies wijzen op de Cosac, met uitnodiging voor nemen van initiatief of bijwonen van *side meetings*

**Hoe:** via vaste kamercommissie EuZa

**Planning:** doorlopend na instemming met rapport

**Budget:** geen

---

13. De Kamer is tenminste tweemaal per jaar initiatiefnemer van ad hoc thematische interparlementaire bijeenkomsten («cluster of interest»), mede ter voorbereiding op het EU-voorzitterschap in 2016

**Wat:** brief met aanbeveling aan de vaste Kamercommissies om tot voorstellen te komen, en een initiatief vanuit vaste Kamercommissie EuZa zelf, bv over rode kaart

**Hoe:** via vaste Kamercommissie EuZa

**Planning:** doorlopend na instemming met rapport

**Budget:** op te stellen n.a.v. concreet initiatief

---

14. De Tweede Kamer organiseert een cluster of interest over de mogelijke aanpassing van reikwijdte en drempels in de huidige procedure van subsidiariteitstoetsing door nationale parlementen, ter voorbereiding op daartoe noodzakelijke juridische aanpassingen.

**Wat:** initiatief te presenteren op de COSAC in Athene juni 2014; Tweede Kamer organiseert een eerste bijeenkomst in najaar 2014

**Hoe:** besluitvorming over inzet delegatie naar COSAC, PV juni

**Planning:** te organiseren bijeenkomsten

**Budget:** ntb in projectplan

---

15. In overleg met de in te stellen groep van 41 (commissievoorzitters Europese Zaken van nationale parlementen) initieert de Kamerdelegatie naar de COSAC de ontwikkeling van een standaard-openingsalinea van *reasoned opinions* t.b.v. een efficiënte procedure

**Wat:** brief met voorstel aan collega-parlementen

**Hoe:** via vaste kamercommissie EuZa

**Planning:** opstellen na instemming met rapport

**Budget:** geen

---

### Evaluatie

---

---

16. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport en zijn voorganger Bovenop Europa (2011) worden in februari 2015 geëvalueerd, met het oog op mogelijke aanscherping/aanpassing t.b.v. het EU-Voorzitterschap 2016

**Wat:** evaluatie stand van zaken aanbevelingen uit «Voorop in Europa» en «Bovenop Europa»

**Hoe:** enquête en interviews met commissievoorzitters en griffiers, door evaluatiecommissie vanuit vaste Kamercommissie Europese Zaken

**Planning:** februari 2015

**Budget:** tijdsbesteding griffies

---

Aan de basis van dit rapport ligt voortschrijdend inzicht, waarvoor velen hun input hebben gegeven gedurende de looptijd van het rapporteurschap democratische legitimiteit (oktober 2013-mei 2014). De rapporteur opereerde op basis van een *position paper* dat na vaststelling in de commissie Europese Zaken in de plenaire zitting van 5 november is goedgekeurd. In het najaar van 2013 vond een openbare internetconsultatie plaats. Via de website van de Tweede Kamer leverden tientallen burgers en experts hun inbreng over de rol van de Tweede Kamer bij Europese beleidsvorming. In januari 2014 vond met een aantal inbrengers en journalisten een geanimeerde discussie plaats in de Rooksalon van de Tweede Kamer.

De rapporteur sprak meermalen met de Voorzitter van de Tweede Kamer en woordvoerders Europese zaken in de Eerste en Tweede Kamer en met diverse ambtelijke stafmedewerkers. De PVV maakt de kanttekening dat zij geen legitimiteit voor Europa zien. Legitimiteit kan alleen verkregen worden als Nederland uit de Europese Unie zal treden.

In november werd een videoconferentie gehouden met het House of Lords en sprak de rapporteur een inkomende Zweedse delegatie parlementariërs. Tijdens werkbezoeken aan Brussel werd onder meer gesproken met Luuk van Middelaar en Richard Corbett van het Kabinet-VanRompuy, met Nederlandse Europarlementariërs Bas Eickhout (GL), Hans van Baalen (VVD) en Corinne Wortmann-Kool (CDA) en Andrew Duff (UK/LibDem). Tevens vonden gesprekken plaats met Marianne Klingweiler, plv. Secretaris Generaal van de Europese Commissie en met Sonia Piedrafita en Steven Blockmans van de denktank Centre for European Policy studies. Tijdens een werkbezoek aan Dublin vond een gesprek plaats met Dominic Hannigan, voorzitter Europese Zaken commissie van het Ierse parlement, de Oireachtas, en ambtelijke griffie, mede in het kader van de voorbereidingen van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016.

In Parijs sprak de rapporteur met Mme Danielle Auroi, voorzitter van de commissie Europese Zaken in de Franse Assemblee Nationale, met leden en staf van de commissie Europese Zaken in de Senaat en met het Bureau Europees Parlement en Europese Commissie.

In Rome werd de rapporteur ontvangen in de Senaat door Mario Chiti, voorzitter Europese Zaken commissie Italiaanse Senaat, en leden van de ambtelijke griffie en sprak hij onder meer met Natali Tocci, Institutio d'Affari Internazionali en Pier Pietro Dastoli, voorzitter van de Europese Beweging in Italië.

De Nederlandse ambassades in Brussel, Parijs, Dublin en Rome toonden zich zeer behulpzaam bij de totstandkoming van de buitenlandse werkbezoeken en de rapporteur dankt hen en alle inbrengers hartelijk bij hun rol bij de totstandkoming van dit rapport. De ideeënuitswisseling met de House of Lords en de Deense Folketing is erg constructief geweest. Dank ook voor de redactieslag die op een eerdere versie van dit rapport werd gemaakt door May Meurs.

Een bijzonder woord van dank geldt tot slot de griffie van de vaste Kamercommissie Europese Zaken, die lange dagen maakten voor de totstandkoming van dit rapport.

**Voorbeeld Best practice: prioriteiten delen**

Parlementen die hun jaarlijkse selectie van politieke prioriteiten uit het Commissie-werkprogramma bekend maken op *www.IPEX.eu*

Werkprogramma 2014

VK-House of Lords en House of Commons

Zweden

Tsjechische Senaat

Litouwen

Nederland (Tweede Kamer)

Denemarken

Werkprogramma 2013

Verenigd Koninkrijk; House of Lords en House of Commons

Zweden

Tsjechische Senaat

Nederland (Eerste en Tweede Kamer)

*Parlementen die daarnaast een vorm van jaarlijkse prioritering van EU-voorstellen kennen:*

Kroatië

Slowakije

**1 Mandaat voor activiteiten, tijdspad**

Het doel van het rapporteurschap democratische legitimiteit in de EU is om in het najaar van 2013, dus in een vroeg stadium, tot een breed gedragen standpunt van de Tweede Kamer te komen over een aantal actuele vragen, ten behoeve van de positiebepaling en inbreng in de Europese discussie. Het gaat dan in het bijzonder om de vraagstukken die de rol van nationale parlementen in de beleidsvorming in de Europese Unie betreffen en de vraag of en hoe hun rol in de lijn van de met het Verdrag van Lissabon (2009) ingezette ontwikkeling verder zou moeten worden versterkt. Op basis van deze gezamenlijke positie zal in het komende halfjaar worden getracht de nationale en Europese discussie in de door de Kamer gewenste richting te beïnvloeden. De bevindingen en aanbevelingen van dit traject zullen worden neergelegd in een eindrapport dat als basis kan dienen voor verdere presentatie. Ten slotte zijn genoemde discussies, met name waar het gaat om de rol van het Europees Parlement in de band tussen burger, bestuur en Europa, vanzelfsprekend niet los te zien van de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2014.

Met de volgende activiteiten wordt deze ambitie nader geconcretiseerd:

*Inbreng van de fracties op de vragen in de bijlage*

In de bijlage treft u een lijst met vragen op 4 hoofdpunten over democratische legitimiteit in de EU. Het voorstel is om deze vragen per emailprocedure voor te leggen aan de fracties met als inbrengdatum 10 oktober teneinde het actuele nationale politieke krachtenveld in beeld te brengen.

*Internetconsultatie*

Op de website van de Tweede Kamer wordt een internetconsultatie geplaatst. Hierin worden burgers en belanghebbenden opgeroepen om inventieve en concrete oplossingen aan te dragen om het democratische gat tussen burger en Europese wetgever te verkleinen.

*Position paper*

De inbrengen van de fracties en de ingebrachte internetconsultatie worden omgezet naar een position paper, dat kan worden vastgesteld op de PV/EU van 17 oktober. Eerste moment van presentatie is de conferentie van EU commissies in Vilnius, de COSAC, op 27–29 oktober 2013.

*Kabinetsbrief, AO over de vragen in de bijlage*

Tijdens de procedurevergadering van 12 september jl. is besloten tot het vragen van een kabinetsappreciatie, waarin mede op basis van informatie uit het postennetwerk wordt ingegaan op de actuele discussie in de lidstaten over de vormgeving van de Europese rol van nationale parlementen en het EP en de visie van de bewindspersoon daarop. De vragen uit de bijlage zullen worden voorgelegd aan het kabinet, met het oog op een beantwoording hiervan voorafgaand aan een nog te plannen algemeen overleg in november 2013 waartoe u eerder op uw procedurevergadering heeft besloten.

### *Gesprekken met derden*

De rapporteur zal gedurende deze inventarisatiefase in binnen- en buitenland gesprekken voeren met o.a. Nederlandse Europarlementariërs. Tijdens het reguliere halfjaarlijkse gesprek tussen met de commissie Europese Zaken en de Nederlandse Europarlementariërs, te plannen in november of december, zullen ook de vragen uit de bijlage worden geagendeerd. Gesprekken zijn voorzien met vertegenwoordigers van andere nationale parlementen in de EU waaronder in elk geval met de leden van het Britse House of Lords in het kader van hun parlementair onderzoek naar de rol van nationale parlementen in de EU; de Deense EU-voorzitter Eva Kjer Hansen in het kader van haar recente Groene Kaart voorstel en een of twee andere parlementen in Oost/Midden/Zuid Europa die in het kader van de problematiek een bijzondere positie innemen. Deze gesprekken zullen zoveel mogelijk en marge van geplande bijeenkomsten worden gevoerd, zoals de COSAC vergaderingen. Tijdens een werkbezoek aan Brussel met vertegenwoordigers van de Europese instellingen, waaronder in ieder geval de Europese Commissie en het Europees Parlement.

### *Rapportage (einde rapporteurschap)*

De rapporteur zal medio 2014 bevindingen en aanbevelingen opleveren in een eindrapport aan de Kamer.

Voorstel: De commissie Europese Zaken gaat akkoord met dit tijdsplan en invulling van de geplande activiteiten van de rapporteur.

### *Randvoorwaarden/budget rapporteurschap*

Het budget van de commissie Europese Zaken is niet toereikend voor de aan het rapporteurschap verbonden kosten, waaronder reiskosten, ook waar nodig voor meereizende ondersteuning. Een specifiek hiervoor geormerkt budget kan hierin uitkomst bieden. Dit dient bij het Presidium te worden aangevraagd, dan wel bij de Griffier indien het gaat om het budget voor interparlementaire betrekkingen.

## Hoofdvragen over democratische legitimiteit in de EU

De rol van nationale parlementen

Hoe beoordeelt u de rol van nationale parlementen in de Europese besluitvorming? (indirecte invloed via controle regering; directe invloed op subsidiariteit)

Ziet u buiten de bovengenoemde directe en indirecte taken nog andere rollen/taken van het nationale parlement in de beïnvloeding van voorgenomen Europees beleid (fase van groen- en witboeken)

Vindt u dat de informatiepositie van het nationale parlement toereikend is om deze rol te vervullen?

*Instrumentarium van de Kamer*

### Gele kaart

Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de huidige gele-kaart procedure? Is volgens u de inbrengtermijn voor nationale parlementen van 8 weken vanaf het moment van publicatie lang genoeg? Zo nee, hoe lang zou deze moeten zijn?

Vindt u dat de reikwijdte van de subsidiariteitstoets zou moeten worden uitgebreid met een toets op de proportionaliteit en rechtsgrondslag?

Zou de huidige drempel voor een gele kaart (een-derde van de nationale parlementen, wat met 28 lidstaten uitkomt op 19 parlementen) moeten worden verlaagd? Zou een mechanisme moeten worden ontworpen waarbij de Commissie zich ook bij een lager aantal negatieve reacties committeert aan een inhoudelijke (re-)actie?

Welke suggesties voor verbetering heeft u?

### Groene kaart

Hoe staat u tegenover een mogelijke nieuwe bevoegdheid van nationale parlementen waarbij zij, bijvoorbeeld, in een vorm van gezamenlijk optreden initiatieven zouden kunnen voorstellen voor nieuw EU-beleid; EU beleid zouden kunnen amenderen of bestaande EU-wetgeving zouden kunnen schrappen?

NB Zie hiervoor bijvoorbeeld het recente Groene Kaart voorstel van de Deense EU-voorzitter in de Folketing.

### Overig

Welke suggesties voor overige instrumenten of andere bevoegdheden ziet u om de rol van nationale parlementen in de EU te versterken? Vb: gezamenlijke thematische bijeenkomsten, vaste coalitievorming op thema, invloed van parlementen aan het einde van het besluitvormingsproces («late kaart»), gezamenlijke coördinatie van reacties op consultatiedocumenten

## 3. Samenwerking met het Europees Parlement en tussen nationale parlementen onderling

Hoe beoordeelt u de huidige samenwerking tussen nationale parlementen en het Europees Parlement? Wat zou volgens u beter kunnen?

Hoe beoordeelt u de samenwerking tussen parlementen onderling (in het forum van de COSAC en interparlementaire bijeenkomsten, bilaterale gesprekken) en welke suggesties heeft u voor verbetering?

Welke mogelijkheden ziet u om deze samenwerking in de toekomst te versterken in het licht van de band tussen burger, nationaal bestuur en Europa?

#### **4. Overige vragen**

Welke overige suggesties of initiatieven stelt u zich voor om de rol van nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces te versterken?

Wat is hiervoor nodig (verdragswijziging; inter-institutioneel akkoord; informele coalitievorming)?