

Vergaderjaar 2014–2015

34 139

Nederlands EU-voorzitterschap 2016

33 454

Rapportages Voorzitter Europese Raad: «Naar een echte economische en monetaire unie»

D¹

VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST

Vastgesteld 26 mei 2015

De vaste commissie voor Europese Zaken² van de Eerste Kamer heeft op dinsdag 31 maart 2015 gesprekken gevoerd over:

– democratische controle in de EU.

Aanwezig zijn:

de heer Backer, mevrouw De Boer, de heer Bröcker, mevrouw Duthler, de heer Elzinga, de heer G.J. de Graaf, de heer Th.C. de Graaf, de heer Koole, de heer Kox, de heer Kuiper, de heer De Lange, de heer Van der Linden, mevrouw Martens, de heer Meijer, de heer Postema, mevrouw Quik-Schuijt, mevrouw Strik en mevrouw Vos, leden van de Eerste Kamer; de heer Azmani, lid van de Tweede Kamer; de heer Groenendijk (emeritus hoogleraar Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen), de heer Knudsen (senior EU-adviseur van de Folketing, het Deense parlement), mevrouw Müller (senior griffier Buitenlandse Zaken van de Bundesrat), de heer Rabbinge (emeritus hoogleraar Duurzame ontwikkeling en voedselzekerheid), de heer Wiersma (senior visiting fellow bij Instituut Clingendael) en de heer Zwaan (Universitair Docent Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen), deskundigen.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

Voorzitter: Strik

Aanvang 09.30 uur.

¹ De letter D heeft alleen betrekking op 34 139.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), G.J. de Graaf (VVD), Kox (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL) (*voorzitter*), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Backer (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (Fractie De Lange), Popken (PVV), Postema (PvdA), Schrijver (PvdA) (*vicevoorzitter*), Swagerman (VVD), Van Dijk (PVV), Bruijn (VVD), Kops (PVV)

De voorzitter: I would like to wish you all welcome to this building, to the Senate. You have all resisted the storm in order to reach the quietness of this «Chamber of Reflection». I think we need this reflection this morning in order to discuss the role of the national parliaments in the European decision making.

I would like to wish a special welcome to our six speakers in the two panels that we have this morning. Among them a very special welcome to our foreign guests, Mr. Morten Knudsen, senior advisor of Folketing, the Danish parliament, and Mrs. Ute Müller, senior clerk Foreign Affairs of the Bundesrat, in Germany.

Besides our guest speakers I would like to welcome all other members of the Senate who are willing to participate this morning and to hear from our speakers their experience and knowledge about the way that we can take our role in the European decision making. Maybe Malik Azmani from the House of Representatives will come later.

My name is Tineke Strik, Chair of the European Affairs Committee of the Senate. I have the honour to lead you through this hearing this morning. This hearing has different purposes. It serves as a kind of preparation for the Senate, to be elected in May. We have evaluated our way of working in 2011 and then we made some recommendations. This hearing also serves as a basis for us to look back on how we applied our working method with regard to the European decision making. Hopefully we can also come up with recommendations for the Senate to be elected in May, so that they can start straight away with a good implementation of our way of working. On the other hand we will have the Dutch presidency of the EU during the first half of 2016. Both Chambers would like to pay attention to the way in which the role of national parliaments could be strengthened in the European Union. So we would like to come up with concrete proposals on how to make this role more effective. This hearing serves also as a basis for us for preparing this kind of recommendations. More and more people are aware that the national parliaments can play a vital role in bridging the perceived gap between the European citizens on the one hand and the European institutions on the other hand. Therefore, a good reflection on our role is of course very vital.

The programme is divided into two parts. We will start with a Dutch-spoken part, in which we will reflect on the way the Senate scrutinizes and deals with the European proposals and the extent to which we scrutinize the position of the government during the negotiations in the Council. The second part is the English-spoken part, in which our guest speakers will present the practices from other parliaments and in which we will discuss what we can learn from these examples from abroad. So I will now switch to the Dutch language, but I know that the Staff will serve as translators for our foreign guests.

Sessie I: Reflectie van buitenaf op het werk van de Eerste Kamer

De voorzitter: In de eerste sessie zullen we onszelf dus vooral een spiegel voorhouden: hoe heeft de Eerste Kamer de afgelopen jaren geopereerd met betrekking tot Europese voorstellen? Het leek ons goed om aan de hand van praktijkvoorbeelden echt goed te bekijken hoe het in de praktijk werkt: kent de senaat alle instrumenten, gebruikt de senaat alle instrumenten, hoe gaan we om met het prioriteren van voorstellen – halen we de juiste voorstellen eruit? – en hoe effectief is onze werkwijze ten opzichte van de Europese besluitvorming, zowel in de Raad als ten opzichte van de Commissie, bijvoorbeeld met betrekking tot de politieke dialoog of de subsidiariteitstoets?

We hebben hiervoor drie experts gevraagd: de heer Groenendijk, de heer Rabbinge en de heer Wiersma. We gaan beginnen met de heer Groenendijk, emeritus hoogleraar rechtssociologie en eigenlijk dé deskundige op het gebied van Europees migratierecht. Mijnheer

Groenendijk, u volgt de Europese besluitvorming al decennia en hebt dus al veel wetgeving tot stand zien komen in Europa, maar u bent ook vooral heel lang voorzitter geweest van de commissie-Meijers, de organisatie van wetenschappers die de Europese besluitvorming heel nauwlettend volgt, met name met betrekking tot de JBZ-dossiers, en die vaak ook aanbevelingen doet aan de nationale parlementen voor de wijze waarop wij ons daarin zouden kunnen mengen. Ik geef u het woord. De aan u gestelde vragen zijn: hoe zijn we gedocumenteerd, kiezen we de juiste prioriteiten en maken we effectief gebruik van onze mogelijkheden?

De heer Groenendijk: Mevrouw de voorzitter. Hartelijk dank voor de uitnodiging. Ik denk dat het heel goed is dat de Eerste Kamer aan zelfonderzoek doet. Ik weet niet of ook de Tweede Kamer dat doet, maar het is in ieder geval goed dat u dat doet.

Ik wil drie punten bespreken. Ten eerste: wat zijn precies de taken van de Eerste Kamer bij de controle op het Europese wetgevingsproces? Ten tweede: is de Eerste Kamer goed geïnformeerd? Ten derde: zou de Eerste Kamer op dit terrein ook proactief kunnen zijn in plaats van vooral reactief?

Zoals u al zei, is de eerste taak van de Eerste Kamer natuurlijk de controle op de opstelling van de Nederlandse regering in de EU-Raad van ministers en op alle niveaus onder die Raad, in de Raadswerkgroepen en alle andere fora die er zijn. Naast de Tweede Kamer is de Eerste Kamer de enige die dat doet. Ik denk dat er daarnaast in het Europese wetgevingsproces drie lacunes zijn in de parlementaire controle, allereerst in de allereerste fase: op welk terrein gaat in Europa wetgeving voorbereid worden en op welk terrein komt de Europese Commissie met voorstellen? De controle van het Europees parlement is sinds «Amsterdam» en «Lissabon» natuurlijk uitgebreid, maar de controle op de Commissie door het parlement is eigenlijk beperkt, omdat die twee organen elkaar vaak nodig hebben tegenover de Raad en tegenover de lidstaten. Vandaar dat de controle van het Europees parlement in die eerste fase eigenlijk afwezig is.

De tweede fase waarin er volgens mij op dit moment onvoldoende parlementaire controle is, is tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen en in andere formaties van de Raad tussen twee vergaderingen van de Raad waarin een thema op de agenda komt. Zo'n voorstel kan soms een jaar of anderhalf jaar niet in de Raad aan de orde komen en verschijnt daar dan dus niet op de agenda. In dat jaar of in die anderhalf jaar wordt er, ook vanuit het Europees parlement, nauwelijks toezicht gehouden op de voortgang van zo'n dossier of wetsvoorstel.

De derde fase waarin parlementaire controle, ook vanuit de nationale parlementen, volgens mij nodig zou zijn en er niet is, is de allerlaatste fase van de triloog, waarin de Commissie, het Europees parlement en de Raad samen in onderhandeling zijn en op dat moment vaak heel belangrijke knopen doorhakken. Ik denk dat die laatste fase het moeilijkst te controleren is, hoewel daar wel mogelijkheden voor zijn. Ik wil echter vooral aandacht besteden aan de andere twee punten.

Dat brengt mij bij de tweede vraag: is de Eerste Kamer goed geïnformeerd en heeft zij voldoende instrumenten? Ik denk dat EuropaPoort een uitstekend instrument is. Ik heb de indruk dat het niet alleen door uw Kamer, maar ook door de collega's in de Tweede Kamer veel wordt gebruikt en ook door buitenstaanders, zoals ik. Ik heb de indruk dat de Eerste Kamer op het terrein van JBZ, dat ik kan overzien, actiever is dan de Tweede Kamer met het stellen van schriftelijke vragen nadat er een mondeling overleg over een JBZ-agenda is geweest, met het stellen van vragen aan de regering over recente arresten en met het sturen van brieven aan de Europese Commissie om de politieke dialoog met de Europese Commissie aan te gaan. In het overzicht dat de Europese Commissie over de afgelopen jaren maakte, komt de Tweede Kamer niet

voor. Dat overzicht is een instrument dat de Tweede Kamer helemaal niet gebruikt, in ieder geval tot afgelopen zomer.

Ik denk dat er twee problemen zijn. Het eerste probleem is de toegang tot de limietdocumenten tijdens het onderhandelingsproces tussen twee Raadsvergaderingen waarin het desbetreffende thema op de agenda staat, met name in verband met de toegankelijkheid van die documenten voor buitenstaanders, zoals de commissie-Meijers, die de Kamer kunnen helpen met het selectieproces: wat zijn belangrijke dingen, op welk moment moet je ingrijpen omdat er een belangrijk onderwerp aan de orde is in de Raad, ook al staat het niet op de agenda van de Raad, en welke vragen moet je stellen?

Dat kun je eigenlijk alleen maar doen als je van die limietdocumenten op de hoogte bent. De Commissie-Meijers krijgt die via een buitenlandse bron, maar als die opdroogt, kunnen wij u niet meer vertellen wat er in de anderhalf jaar tussen twee Raadsvergaderingen, waar dat thema op de agenda staat, gebeurt en of u op dat punt actie zou moeten ondernemen. Gezien de grote hoeveelheid documenten zou de regering gevraagd kunnen worden om elk Raadsdocument op onderwerpen die u belangrijk vindt of wilt volgen aan de Kamer toe te sturen, zodat u niet zelf in de enorme stapel limietdocumenten waar u toegang toe heeft moet zoeken of er iets is op het desbetreffende terrein. Ik raad u aan om de regering te vragen u elke week de documenten op het terrein van de thema's die u belangrijk vindt, toe te sturen. Dan kan de Griffie kijken of er iets belangrijks is gebeurd. Dan heeft u in ieder geval de mogelijkheid om het te volgen.

Het is van belang dat u in de allereerste fase van het wetgevingsproces gebruikmaakt van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op voorstellen van de Europese Commissie. Dat is de fase waarin zij komt met de probleemdefinitie en de oplossingrichting. Al het empirisch onderzoek wijst uit dat dit de mogelijkheid is voor buitenstaanders om invloed te hebben en als nationaal parlement in Brussel bent u buitenstaander, ondanks alle nieuwe instrumenten. In die fase kunt u ingrijpen. Ik denk dat u zou moeten overwegen om daarin proactief te zijn in plaats van reactief. Als er nu een werkprogramma komt van de Europese Commissie, kiest u een aantal thema's die u prioritair vindt en vervolgens wacht u af of er een voorstel van de Commissie komt of een fiche van de regering. Daarna gaat u pas met dit onderwerp aan de gang. Ik denk dat het zou lonen, met een relatief kleine investering, om één of twee thema's per jaar te kiezen en dan naar het model van the House of Lords zelf informatie te verzamelen en de betrokkenen in Nederland te activeren. The House of Lords kiest een paar thema's per jaar en vraagt een expert om te helpen, vijf of tien belangrijke vragen op dat terrein te ontwikkelen. Die sturen ze naar organisaties of personen waarvan ze weten dat die deskundig zijn op dat terrein. Ze vragen om schriftelijke reacties. De vragen zijn openbaar, zodat iedereen kan reageren. Als die reacties binnenkomen, kijken ze welke reacties nuttig zijn. Die mensen nodigen ze uit voor een hoorzitting over dat thema en vervolgens publiceren ze die reacties en wat er op die hoorzitting gebeurd is met een aantal eigen conclusies. U moet dus een externe deskundige inhuren om u daarbij te helpen en u moet een aantal keren een halve dag daaraan besteden. Ik denk dat u met de uitkomst van zo'n rapport de mogelijkheid heeft om de Europese Commissie in een heel vroege fase te attenderen op zaken waar zij aandacht aan kan besteden. U hebt dan ook de mogelijkheid om in Nederland de mensen die op zo'n terrein werkzaam zijn te mobiliseren, zodat zij er zich van bewust zijn dat er in Brussel gewerkt wordt aan dat terrein. U bent namelijk één van de weinigen in Nederland die die werkprogramma's van de Commissie echt leest en die zich realiseert wat er gebeurt, zodat u de betrokkenen ook kunt motiveren.

Er is een extra reden om dat in de komende tijd te doen, omdat deze Commissie meer dan andere Commissies besloten heeft om weinig

nieuwe wetgeving in te dienen. Onze Nederlandse Commissaris is er speciaal mee belast om dat te voorkomen. Dat staat ook in het werkprogramma van de Europese Commissie en bijvoorbeeld op de agenda voor migratie die de Commissie nu voorbereidt en die eind mei wordt gepubliceerd. Het is heel duidelijk de bedoeling dat daarin vooral soft law, softe maatregelen en naleving van bestaande wetgeving en geen harde bindende wetgeving aan de orde komen. Dus het aantal thema's waarop de Europese Commissie nieuwe wetgeving gaat voorstellen, is heel klein. U kunt dus uit dat kleine aantal per jaar één thema kiezen waarop u zich kunt focussen. In het huidige werkprogramma hebt u op het terrein waar ik iets van afweet als prioritair aangegeven illegale binnenkomst en mensenmokkel en arbeidsmigratie, met name de herziening van de blauwekaartrichtlijn voor hooggekwalificeerde werknemers. Eén van die twee thema's of het thema smart borders, waarvoor de Commissie met een heel nieuw pakket aan voorstellen komt, zou ik kiezen om te proberen het wetgevingsproces in de allereerste fase in Brussel te beïnvloeden en in Nederland aandacht te mobiliseren bij de betrokkenen voor dat thema.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Groenendijk. Ik stel voor om vragen aan de heer Groenendijk te bewaren totdat alle drie deskundigen gesproken hebben. Dan geef ik nu graag het woord aan de heer Rabbinge, emeritus hoogleraar duurzame ontwikkeling en voedselzekerheid. Hij zal vooral kijken naar onze methode van werken op het gebied van energie, landbouw, klimaat en milieu. Hij is tevens ervaringsdeskundige, omdat hij zich als lid van de Eerste Kamer heeft beziggehouden met de Europese wetgeving.

De heer **Rabbinge**: Voorzitter. Dank u wel. Het is een bijzonder voorrecht om hier nog een keer te mogen zitten en dan wel achter deze tafel. Het is bijzonder dat ik die mogelijkheid heb. Ik heb met veel genoegen acht jaar in de Eerste Kamer gezeten en ik heb verschillende portefeuilles mogen behartigen en mogen kijken naar de wijze waarop de Europese richtlijnen doorwerken in nationale wetgeving.

Mij valt op dat de rol van de Eerste Kamer op dit gebied eerder is gegroeid dan is afgenomen. Dit heeft mede te maken met de wijze waarop de Tweede Kamer zich juist de laatste jaren steeds meer ontpopt als een medebestuurder en medebetrokkene bij de uitvoering van het beleid en zich in zekere zin wat minder bekommert om de kwaliteit van de wetgeving, de doelmatigheid, de doeltreffendheid, de proportionaliteit en al dat soort criteria. De kwaliteit van wetgeving moet op een goede wijze gehandhaafd worden en daar is de Eerste Kamer uitermate geschikt voor. De rol van de Eerste Kamer lijkt dus steeds groter te worden, vooral op de terreinen die in feite bovennationaal zijn. Dat is vaak met milieubeleid het geval, maar ook met het landbouwbeleid en het geldt zeker ook op het gebied van energie.

Er zijn ons een aantal vragen voorgelegd. Heeft de Kamer de goede informatie? Net is al gezegd dat Europapoort een bijzonder nuttig instrument is. Het is zeer compleet. Het is soms misschien wel wat overcompleet en dat heeft tot gevolg dat je veel selectiever en veel beter moet kijken wat de mogelijkheden zijn.

Verder is ons gevraagd of de juiste prioriteiten zijn gesteld. Voor zover ik dat kan beoordelen zijn het de juiste prioriteiten, maar ik denk dat daar voortdurend via iteraties het een en ander aan kan worden verbeterd. Tevens is gevraagd of er effectief gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden en de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Bij mijn weten wel, maar het zou wat meer naar voren mogen komen. Zeker op het gebied van het milieubeleid zou het heel verstandig zijn om niet alleen te volstaan met het reactieve beleid, maar vooral proactief veel meer te doen.

Op het gebied van milieubeleid zijn er heel veel Europese richtlijnen die niet voldoen aan de basiscriteria. Je ziet dat veronachtzaamd is dat naarmate de karakteristieken van een milieuprobleem verschillend zijn, een ander instrument moet worden gehanteerd. Je kunt de instrumenten dwang, transactie of overreding toepassen. In heel veel gevallen is dwang helemaal niet effectief, ondoelmatig en zeker niet doeltreffend. Toch roept men daar in de samenleving en politiek vaak om. Het ware beter bij de keuze de situatiekenmerken te benutten die je bij milieubeleid kunt hanteren. Zijn er veel actoren bij betrokken? In het verleden waren er bij de uitstoot van lood door auto's heel veel actoren betrokken, en vergde het transactie instrument.

De SO₂-uitstoot was in het verleden vooral afkomstig van een beperkt aantal krachtcentrales. Dwang is dan mogelijk.

Als er veel actoren bij betrokken zijn, is het onmogelijk om het via dwang te doen. Je moet dan of het transactie-instrument of het overredingsinstrument hanteren. Bij overreding denk ik dan aan: Laat niet als dank voor het aangenaam verpozen, de eigenaar de schillen en de dozen. Dat is overreding. In zulke gevallen wil dat wel werken, maar heel vaak is het transactie-instrument zeer geschikt. Dat is ook bij de ontleding van benzine zeer effectief gebleken.

Toch zie je vaak dat er naar dwang wordt gegrepen terwijl die alleen in uitzonderlijke gevallen werkt. Het werkt alleen bij weinig actoren, als de kosten kunnen worden verhaald op anderen en als een en ander via technische ingrepen kan worden gerealiseerd. Dit gold daarom voor de SO₂-uitstoot van de centrales destijds. Dan heb je maar een betrekkelijk gering aantal actoren, je kunt het opleggen, de ontzwareling kan plaatsvinden en de kosten kunnen worden verhaald op de gebruiker/consument. Dit bleek toen een vrij effectief instrument te zijn.

Die benaderingswijze wordt vaak niet gehanteerd in het milieubeleid, maar die zou juist heel goed kunnen worden gehanteerd door de Eerste Kamer. Je kijkt dan naar de situatiekenmerken en naar de vraag welk mechanisme het meest effectief en het meest efficiënt is. Een dergelijke werkwijze kun je veel vaker hanteren. Daarom wil ik daarvoor pleiten. Ik verwijs naar recente voorbeelden, ook in de Eerste Kamer. Ik noem de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarover wordt al tientallen jaren gesproken. In mijn ogen hebben wij destijds een verkeerde stap gezet. Toen dit instrument werd opgezet door Mansholt, werd aan de ene kant gekeken naar de garantieprijs en aan de andere kant naar structuurbeleid. Dat structuurbeleid zou eigenlijk het belangrijkste moeten zijn. Het is in zekere zin vaak veronachtzaamd en het heeft plaatsgemaakt voor een beleid dat erg gericht was op prijsgaranties en later op inkomensoverdracht. In deze Kamer is vaak de vraag aan de orde gesteld hoe je dit beter zou kunnen doen opdat ook andere maatschappelijke doelen veel beter zouden kunnen worden bediend. Ik denk aan milieu, landschap en de sociale omstandigheden in de rurale gebieden. Dit is wat naar de achtergrond gedrongen, maar toch was dat in deze Kamer wel aan de orde. Als je dit beter naar voren had kunnen brengen, had het ook gewerkt. Dat is wel gebleken bij de activiteiten van een aantal bewindslieden.

Hetzelfde speelt in zekere zin bij het energiebeleid. Op Europees niveau werden richtlijnen uitgevaardigd bijvoorbeeld voor bioenergie, bio fuel en de bijmengingsverplichting. Ik kan me nog goed herinneren dat in het debat in deze Kamer – ik mocht dat toen voeren – werd gesteld dat deze ondoelmatig en ondoeltreffend zouden zijn en waarschijnlijk ook geen bijdrage zouden leveren aan onze gemeenschappelijke doelen t.a.v. het klimaatbeleid. Die maatregelen zijn toch genomen. Het is goed om veel sterker en effectiever te functioneren.

Ik geef een voorbeeld van waar het wel is gelukt en dit heeft met eigendomsrechten te maken. Dit was afgelopen zondag nog op de televisie te zien in een uitzending van de VPRO over de patenten die

worden gehanteerd bij zaaizaad. Indertijd werd in een Europese richtlijn gesteld dat er ook patenten op genen mogelijk zouden zijn. Dit zou tot gevolg hebben dat als je een paprika hebt veredeld, niemand op je schouders kan gaan staan om op die weg verder te gaan. In de plantenverdeling kent men het systeem van zogenaamde kwekersrechten. Iemand die een bepaald product heeft ontwikkeld, krijgt daar wel de revenuen van maar niet het eigendom. Op die manier kan er worden doorveredeld. Kwekersrecht is voor de Nederlandse tuinbouwsector van grote betekenis. Acht van de tien grote bedrijven op het gebied van de tuinbouwveredeling in de wereld hebben hun vestigingsplaats in Nederland. U moet zich realiseren dat een kilogram tomatenzaad duurder is dan een kilogram goud. Dan is het van belang dat je ervoor zorgt dat die bedrijven in actie kunnen blijven.

Als genen worden gepatenteerd, verdwijnen alle eigendomsrechten in handen van Monsanto en Syngenta. Om die reden is toen unaniem in deze Kamer gezegd: daar beginnen wij niet aan. Dat heeft gewerkt, want men is teruggegaan naar het Europees parlement en de richtlijn is in zekere zin aangepast. Nu komt dit weer naar voren. Het wordt weer actueel, want dit komt iedere keer terug. Monsanto zit natuurlijk niet stil. Dan is het van belang dat de Eerste Kamer zegt: tot hier en niet verder. Hetzelfde geldt voor GMO's. Dit is een voorbeeld waar ook de heer Groenendijk op wees. De Kamer heeft daarover een hoorzitting gehouden en zij heeft deskundigen ingeschakeld. Het is ontzettend belangrijk dat dit gebeurt, want de moratoria daarop zijn misschien gemakkelijk, maar zij werken niet. Dit heeft tot gevolg dat mogelijkheden voor genetische modificatie – wat niets anders is dan plantenveredeling, niet met de botte bijl maar met het chirurgijnsmes – in feite worden stilgezet. Je kunt dan wel soortgrenzen doorbreken en dat is een risico, maar als je dat weet, kun je daar ook mee omgaan. Dit moet dan echter in de discussie veel meer naar voren komen. Dit betekent dat een moratorium niet werkt, maar dan moet je wel iets anders doen. Dan is het verstandig dat de deskundigen in de Eerste Kamer, gesteund door deskundigen van buiten, voorstellen voor wetgeving doen die kunnen doorwerken op Europees niveau. Nu zitten wij in feite in een impasse en laten wij kansen liggen. Dit is een tweede voorbeeld waarvan ik zeg dat je er veel meer aan zou kunnen doen.

Een derde voorbeeld is REACH. REACH is over ons gekomen waardoor een lawine van stoffen moest worden gecontroleerd. Op het moment dat je dit clustert, kun je dit veel beter en verstandiger doen. Ook hier heeft de Eerste Kamer de mogelijkheid om daaraan een bijdrage te leveren. Dit zijn natuurlijk allemaal voorbeelden die niet onmiddellijk tot de verbeelding van de gemiddelde burger zullen spreken. Ze zijn echter van grote betekenis voor de instandhouding van goede verhoudingen en economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving. Ik ben van mening dat de Eerste Kamer daarvoor goed is geëquipeerd. Zij heeft in dezen een belangrijke taak. Ik ben ervoor dat je focust, dat je niet alleen reactief handelt maar vooral ook proactief, dat je anticipeert op toekomstige situaties en daar een wezenlijke bijdrage aan levert. In het verleden voerde de Eerste Kamer ook zogenaamde beleidsdebatten. Ik ben daar een enorme voorstander van, omdat je daarmee een stukje verder kunt kijken over de horizon. Daarom is het van grote betekenis dat de Kamer die rol weer op zich neemt. Reflectie kan ook leiden tot betere inzichten, wijsheid en verstandige en goede wetgeving.

De voorzitter: Heel hartelijk dank. Ik vind het mooi dat beide bijdragen neerkomen op een advies om selectief te zijn en te focussen, om proactief te zijn en niet stil te blijven zitten tot er iets komt waarop je moet reageren. Tegelijkertijd moeten deskundigen van buiten worden geraadpleegd opdat de Kamer zich grondig kan verdiepen. Minder doen

misschien, maar wel veel diepgaander. Ik dank u beiden heel hartelijk hiervoor.

Ik geef nu het woord aan de heer Wiersma. Mijnheer Wiersma, u bent senior visiting fellow bij Instituut Clingendael. Wij kennen u vooral als Europarlementariër; dat bent u lange tijd geweest. Ook op die manier bent u een soort ervaringsdeskundige. Daarom hebben wij u gevraagd om te reflecteren op de blinde vlekken op de democratische controle die u ziet en op de vraag welke rol nationale parlementen daarin kunnen vervullen.

De heer **Jan Marinus Wiersma**: Voorzitter, dank u wel. Ik heb inderdaad een andere invalshoek dan mijn twee voorgangers hoewel ik het ook belangrijk vind hoe deze Kamer zich voorbereidt op Europese wetgeving, hoe zij daarmee omgaat en hoe zij samenwerkt met andere. Ik zal iets minder ingaan op het verticale aspect van Kamer naar regering naar Brussel, maar meer op het horizontale aspect van samenwerking met andere parlementen, de rol van het Europees parlement en eventuele lacunes.

Formeel gezien klopt het allemaal wel. Tot 1979 was het nationale parlement aan de bal, ook via het indirect gekozen Europees parlement. Daar speelden nationale parlementariërs de hoofdrol. Na 1979 is de situatie veranderd en wordt de democratische controle verspreid over het Europees parlement en over de nationale parlementen, zowel de senaten als de Kamers van de huizen van afgevaardigden.

In het Verdrag van Lissabon is het formeel redelijk goed geregeld. Daar waar de Raad bij meerderheid beslist, is er codecisie door het Europees parlement. Daar waar unanimitieit de regel is, hebben nationale parlementen de mogelijkheid om hun regering om een veto te vragen en zodoende de besluitvorming te beïnvloeden.

Dat is de situatie zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, dat weleens is bestempeld als «het verdrag van de parlementen», omdat de rol van het Europees parlement aanzienlijk is uitgebreid via het Verdrag van Lissabon en ook de nationale parlementen extra bevoegdheden hebben gekregen, met name via de subsidiariteitstoets, die met veel fanfare is aangekondigd door de toenmalige Minister-President die nauw betrokken was bij de onderhandelingen over het Verdrag.

De vraag is of er, gegeven het Verdrag van Lissabon en de verbeterde afspraken daarbinnen, blinde vlekken of grijze zones zijn ten aanzien van parlementair toezicht en parlementaire controle. Ik zei al dat ik vooral naar het horizontale aspect kijk en wat minder naar het verticale. Ik denk dat er nog steeds een probleem is met die dubbele legitimiteit. Eigenlijk is de gedachte achter de constructie in het Verdrag van Lissabon enerzijds een belangrijke rol voor het Europees parlement en anderzijds een belangrijke rol voor nationale parlementen. Samen zorgen ze voor een soort dekkende legitimiteit waarbij de burger zich veilig voelt. Het Europees parlement alleen is immers niet voldoende en nationale parlementen kunnen het niet alleen.

Werkt de dubbele legitimiteit, die de basis is voor steeds opnieuw de roep om een grotere rol van nationale parlementen – de huidige Commissie heeft dat ook weer gezegd, in het bijzonder de Commissievoorzitter, en volgens mij is dat ook de inzet van Frans Timmermans in Brussel – wel voldoende?

Het Europees parlement probeert linksom en rechtsom zijn invloed enigszins te vergroten en de mogelijkheden van het Verdrag optimaal te benutten. Het mooiste voorbeeld is, wat ik maar noem, de «coupe van Juncker» van vorig jaar. Het EP heeft uiteindelijk beslist wie voorzitter zou worden van de Europese Commissie, op een heel originele manier. Eigenlijk ging er een soort campagne aan vooraf. Je ziet dan hoe het Europees parlement op allerlei manieren probeert om zijn invloed te vergroten. Ten aanzien van de manier waarop de nationale parlementen

hun rol proberen in te vullen, zie ik toch wat problemen. Het overleg tussen de nationale parlementen en het EP functioneert niet echt zoals het zou moeten. Neem COSAC of de nieuwe artikel 13-conferentie, die verbonden is aan de uitvoering van het begrotingspact. De samenwerking met het Europees parlement verloopt niet altijd vlot. Ook het instrument dat de nationale parlementen via het Verdrag gekregen hebben, de subsidiariteitstoets, heeft zo zijn gebreken.

Dat is één grijze zone of blinde vlek, iets wat niet werkt. Twee. Op het terrein van primaire wetgeving, verdragswijziging, of secundaire wetgeving is de zaak goed geregeld. Of het werkt met unanimititeit, of het principe van codecisie wordt toegepast. Maar hoe zit het met de uitvoering? In de Europese Unie verschuift het steeds meer van wetgeving naar uitvoering. Er komt steeds minder wetgeving en de uitvoering wordt steeds belangrijker. Een belangrijk voorbeeld daarvan is het Europees semester, de EU economic governance. Dat is een goed voorbeeld van een grijze zone in de parlementaire controle. Ik kom daar nog op terug. Een derde grijze zone wordt veroorzaakt door een verwarring die is ontstaan over de rol van de Europese Commissie en in zekere zin ook van de Europese Centrale Bank. De veronderstelling is dat beide instellingen onafhankelijk en neutraal zijn georganiseerd en op een technocratische wijze hun werk doen. Om die reden is geaccepteerd dat er wat minder democratisch toezicht is op die twee. In de praktijk zie je echter dat zowel de Commissie als de ECB steeds meer politiseert. De ECB rekt zijn mandaat toch wat op, zonder dat daaraan een fatsoenlijk parlementair debat is voorafgegaan. Ik denk dat ook daar een grijze zone of blinde vlek zit.

Dan is er nog het fenomeen van, wat naar ik meen door Habermas is omschreven als het executief federalisme. De Europese Raad neemt steeds meer beslissingen en maakt steeds meer afspraken buiten de verdragen om, waarbij soms aan de Europese Commissie nog wel een uitvoerende taak wordt toegekend, zoals bij het begrotingspact, maar de parlementen, zowel het Europees parlement als de nationale parlementen, een beetje buitenspel zijn gezet.

Hoe daarop te reageren? Ik zei het al, meer invloed voor het Europees parlement. Het voordeel van het Europees parlement, zo is ook mijn eigen ervaring, is dat het dicht op de Commissie in Brussel zit, dicht op de Raad, en daar voortdurend druk kan uitoefenen. Het is daar een komen en gaan van regeringsvertegenwoordigers, Commissarissen en andere notabelen uit de Europese instellingen. Het onderhandelt direct met de Commissie en de Raad, zonder tussenkomst van anderen, over wetgeving maar bijvoorbeeld ook over, minstens zo belangrijk, begrotingen. Het Europees parlement manoeuvreert af en toe handig door onderwerpen in pakketten te stoppen, waardoor het via een onderwerp waarop het wel bevoegdheden heeft, probeert greep te krijgen op onderwerpen waarop het geen bevoegdheden heeft. Door iets in een pakket te stoppen kun je soms dingen bereiken. Niettemin staat ook het Europees parlement regelmatig buitenspel. Ik gaf al het voorbeeld van het Europees semester.

Nationale parlementen kunnen natuurlijk altijd interveniëren in Brussel, de verticale route, maar dat heeft natuurlijk beperkingen in een Europese Unie met 28 lidstaten. Ik noemde al de instrumenten waarover de nationale parlementen via het Verdrag van Lissabon beschikken. De kaartprocedure, waarin u zeer actief bent, wordt veelal als het belangrijkste instrument gezien. Nog afgezien van de effectiviteit ervan, is de reikwijdte van die procedure echter beperkt tot het toetsen van wetgeving, daar waar sprake is van gedeelde bevoegdheden en dan nog puur toegespitst, op een tamelijk juridische manier, op het aspect van subsidiariteit. Heel belangrijke zaken vallen erbuiten. Als je kijkt naar de praktijk van de afgelopen jaren, kun je zeggen dat de resultaten van die procedure zijn tegengevallen. Slechts twee keer werd de drempel voor een gele kaart gehaald.

Er is al gewezen op het feit dat er steeds minder wetgeving is. Er is ook steeds minder toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Er is wel discussie over verhoging van de effectiviteit van de procedure, bijvoorbeeld door het invoeren van een rode kaart, maar daarvoor zou een verdragswijziging nodig zijn. En als er momenteel één vloek in de kerk is, ook in Brussel – zelfs in het Europees parlement, als je luistert naar de parlamentsvoorzitter – is het wel het woord «verdragswijziging». Het hameren op de informele kant van de procedure, dat je ook wel ziet in stukken van de Tweede Kamer, de politieke impact ervan, is wel een mogelijkheid, maar naar buiten toe is het niet de bedoeling dat de informele werking van de procedure vooropstaat. Het gaat vooral om het directe effect ervan, en dat is teleurstellend.

Drie opmerkingen over de manier waarop je kunt reageren op die grijze zones of blinde vlekken. Eén. Ik denk dat de samenwerking tussen het Europees parlement en de nationale parlementen aanzienlijk kan worden verbeterd, met name als het gaat om het Europees semester. Zowel het Europees parlement als de nationale parlementen hebben er belang bij om meer greep te krijgen op de uitvoering, op het formuleren van de jaarlijkse groeianalyse, op het formuleren van de landenspecifieke aanbevelingen, waar u mee te maken hebt. In de praktijk zie je echter toch nog problemen op dat vlak. De artikel 13-conferentie van nationale parlementen en Europees parlement heeft nog steeds geen reglement. Daarover is men al jaren aan het steggelen. Dat is een voorbeeld van de ruzies die af en toe ontstaan tussen EP en nationale parlementen over de vraag wie nu het primaat heeft. Dat zal wel, maar dan gaan andere instellingen er natuurlijk met de buit vandoor. Ik ben veel meer voor het aanhaken bij de mogelijkheden die het Europees parlement biedt, ook qua informatievoorziening, ondersteuning en het dicht erop zitten. Via die samenwerking kan druk worden uitgeoefend op Raad en Commissie, met name op de terreinen die ik noemde.

Twee. Van belang – goed dat hier gasten zijn van andere parlementen – is de samenwerking tussen de nationale parlementen zelf. Daar schort nog wel wat aan. Dat is een van de redenen dat de kaartprocedure niet goed functioneert. Dat heeft te maken met verschillende parlementaire culturen, verschillende manieren waarop parlementen met zo'n procedure omgaan. In veel parlementen is het dualisme minder sterk dan in de Tweede Kamer, de Folketing of de Bundestag. Eigenlijk had u ook iemand van het Bulgaarse parlement moeten uitnodigen om te vernemen hoe dat omgaat met scrutiny, toezicht, op Europese wetgeving. Ik vind het van belang om daarin veel te investeren en ook van elkaar te leren. Ik denk dat de Eerste en de Tweede Kamer andere parlementen die minder goed georganiseerd zijn veel te bieden hebben ten aanzien van de manier waarop je de verticale route aanpakt en je netwerken maakt om samen het beleid in Brussel te beïnvloeden. Je moet immers wel beseffen dat het gaat om 28 lidstaten en 54 Kamers. Dat vergt investering, ook in tijd. Je moet een soort cultuur van samenwerking ontwikkelen. De Eerste en de Tweede Kamer hebben daar misschien geen moeite mee, maar in bijvoorbeeld Bulgarije of Portugal gelden andere tradities en culturen. Daarin zou ik investeren.

Drie. Hoe kun je elkaar in de samenwerking tussen Europees parlement en nationale parlementen het beste ondersteunen om het Europees beleid te beïnvloeden? Via de partijpolitieke lijn. In mijn tijd – ik deed veel met mijn collega's in de Tweede Kamer – werd alles afgestemd. Dat zou nog iets sterker kunnen. In de artikel 13-conferentie zijn ook politieke fracties. Je zou dat iets meer kunnen invullen. Je zou de politieke families iets meer kunnen gebruiken om verbindingen te leggen en samen de democratische controle te verbeteren. Voor mij was het in de praktijk een soort dubbele legitimiteit. Ik kon altijd terugvallen op adviezen van mijn collega's in de Tweede Kamer en omgekeerd. Je zat in een bepaald ideologisch kader, in mijn geval van de sociaaldemocratie. Dat hielp ook wel.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Wiersma. Dit is een heel mooie aanvulling op de inbreng over de verticale beïnvloeding. Hoe zit het horizontaal? U geeft eigenlijk aan dat we vooral meer aandacht moeten hebben voor de grijze zones in de uitvoering van EU-beleid en dat we daarin vooral de samenwerking moeten zoeken.

Ik vind het idee van partijpolitieke lijnen heel interessant. Dat is niet iets wat je institutioneel kunt regelen; het is ook een kwestie van cultuur dat individuele politici die samenwerking verder gaan opzoeken.

We hebben nog zo'n twintig minuten om vragen te stellen. Wie kan ik daartoe uitnodigen aan de interruptiemicrofoon?

De heer **Van der Linden** (CDA): Ik dank de drie inleiders voor hun inbreng. Ik moet zeggen dat zij goed complementair werken. Ik wil bij de laatste aansluiten, omdat de twee voorgaande eigenlijk niet van nut zijn als we dat niet realiseren. Het jammerlijke is dat wij als nationale parlementen geen vuist hebben kunnen maken tegenover de Europese Commissie. Dat hadden wij alleen kunnen doen als wij hadden geprobeerd om de thema's die wij belangrijk vinden, op de agenda van de COSAC te krijgen en in de andere parlementen vervolgens dezelfde procedure gevolgd was. Dat is nog steeds niet gelukt. Sinds Lissabon hebben wij weinig correcties kunnen doorvoeren op de voorstellen van de Commissie. Ik stel wel vast dat het Europees parlement veel meer belang is gaan hechten aan de samenwerking met de nationale parlementen. Het ziet nu veel meer in dat het ook in zijn belang is. Wij zijn hier ook buitengewoon mager geëquipeerd. Op zichzelf doen wij het hier met de mensen die wij hebben, uitstekend met de Europapoort, maar het Europees parlement heeft honderden, zelfs duizenden medewerkers. Ik zou graag zien dat wij daarbij aansluiten. Ik vraag de heer Wiersma hoe hij die aansluiting bij het Europees parlement ziet. De partijpolitieke lijn is uitstekend. Die wordt wel gebruikt, maar is nog onvoldoende effectief. Ik geloof evenwel dat de drietrapsaanpak die de heer Wiersma heeft genoemd, de moeite waard is.

Ik vrees dat wij niet kunnen ontkomen aan verdragswijziging, hoezeer daar ook een vloek op rust. Door de financieel-economische crisis is er een bijna onoverzichtelijke geheel ontstaan van nationale bevoegdheden, Europese bevoegdheden en de controle daarop. De Europese Commissie heeft meer controlefuncties gekregen, maar zij heeft weinig invloed op het besluitvormingsproces. De Europese Unie heeft 28 lidstaten en 19 daarvan hebben de euro. In die 19 landen verschillen de procedures. Het kan dus zijn dat datgene wat noodzakelijk is, niet kan gebeuren omdat een of twee landen niet meedoen. Als wij dat niet verdragmatig gaan regelen, vrees ik dat wij op dat punt voortdurend met problemen blijven kampen.

De **voorzitter**: Mijnheer Wiersma, er worden dus twee vragen aan u gesteld. De eerste is hoe wij kunnen aansluiten, en de tweede – gelukkig hebben wij geen taboes in de Eerste Kamer – of een verdragswijziging nodig is of niet.

De heer **Wiersma**: Om met het laatste te beginnen: ik ben bij Clingendael bezig met een onderzoekje rond het thema verdragswijziging. Daarbij merk ik dat men er in het Europees parlement heel verdeeld over is, terwijl je zou verwachten dat steun hiervoor in de eerste plaats van daar komt. Parlementsvoorzitter Schulz heeft al gezegd dat hij er absoluut op tegen is. Dit heeft te maken met de angst voor referenda die het gevolg zijn van een verdragswijziging. Men zegt dat de zaken die u hebt genoemd, ook wel binnen het huidige verdrag geregeld kunnen worden. Daarover is nu een enorme discussie aan de gang en er komen ook allerlei leuke rapporten in het Europees parlement, een van Elmar Brok en een van Verhofstadt.

Wat de samenwerking betreft, moet ik zeggen dat alles te maken heeft met politiek commitment. In mijn tijd was het vaak zo dat de nationale parlementen er gezellig bij mochten komen zitten en bijvoorbeeld een keer per jaar mee mochten discussiëren met Solana, de voormalige Hoge Vertegenwoordiger, terwijl wij dat elke maand deden. Welnu, dat is aan het veranderen. Dat is ook het gevolg van het Verdrag en de dingen die daarin zijn opgenomen. Ook voor de samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is een conferentie ontwikkeld. Het gaat er evenwel vooral om hoe je dat vervolgens invult. Op dat punt gaat het beter, maar er kan meer. Er is nog vaak sprake van een onderlinge strijd. Mijn advies aan de nationale parlementen is om nu eerst die 54 kamers te organiseren – zo werkt het nu eenmaal, want anders word je uit elkaar gespeeld door de Europarlementariërs – en vervolgens in de slag te gaan. Er is nu een enorme discussie aan de gang en de parlementen moeten nu proberen de beïnvloedingsmogelijkheden tanden te geven. Je ziet nu dat er binnen de artikel 13-conferentie gesteggel is over de aard van de uitspraken die daar gedaan mogen worden. Aangezien er consensus moet zijn, heeft het Italiaanse voorzitterschap als grootst gemene deler voorgesteld dat er niet bindende conclusies mogen worden opgesteld bij consensus. Dit heeft alles te maken met het Europese semester, maar zo maak je jezelf natuurlijk redelijk tandeloos. Daar zit dus nog een enorm probleem. En daarom heb ik de nadruk gelegd op samenwerking tussen de 28 nationale parlementen en heb ik gezegd dat beter georganiseerde parlementen, zoals het Nederlandse, het Deense of het Duitse, daar volgens mij een leidende rol in moeten spelen. Zij moeten de andere mee trekken. Je ziet ook dat de parlementen die zich verticaal goed georganiseerd hebben, een veel grotere rol spelen als het om de horizontale aspecten gaat, en de kaartprocedure ook veel meer gebruiken. Maar omdat er te weinig steun is in andere delen van Europa, levert het te weinig op.

De heer **Kox** (SP): Ik heb twee vragen. U hebt alle drie de kaartprocedure gemeld. Als je naar het internationale onderzoek kijkt, moet je dan niet zeggen dat het weliswaar mooi bedacht is, maar dat het voor geen meter werkt? Het lijkt erop alsof wij ons blij maken met een bevoegdheid van nationale parlementen die in de praktijk niet of nog niet werkt. Ziet u mogelijkheden om die procedure die nu feitelijk niet werkt, tot werkzaamheid te brengen? Of moeten wij constateren dat het theoretisch misschien wel een mooi concept is, maar dat het in de praktijk niet te realiseren is?

Ik vond het interessant dat met name de eerste twee sprekers op de proactiviteit van een parlement hebben gewezen. Dat lijkt mij buitengewoon goed, want het parlement is per slot van rekening medewetgever en het mag dus mede dingen bedenken. Zou dat evenwel niet bij uitstek een rol van de Tweede Kamer moeten zijn? Het is erg fijn om daar in deze Kamer over te filosoferen – de heer Rabbinge zei al dat wij dat hier heel goed kunnen en dat de discussie hier ook altijd niveau heeft – maar wij zijn er eigenlijk wel altijd te laat mee. Bij the House of Lords zie je een grote activiteit, maar de vraag is wat de effectiviteit daarvan is. Hebt u er voorbeelden van dat de voorstellen van the House of Lords werken? Als dat zo is, ben ik bereid om daaraan mee te werken. Of moeten wij zeggen dat proactiviteit weliswaar buitengewoon goed is, maar dat wij dit eigenlijk aan onze collega's van de Tweede Kamer moeten opdragen omdat daar de beleidsvormende politieke beslissingen worden genomen?

De **voorzitter**: Dat is een vraag die specifiek raakt aan de rol van de Eerste Kamer. Wij hebben er ook altijd discussie over of wij dat aan de Tweede Kamer moeten overlaten of dat wij zelf die rol moeten oppakken. Misschien kunnen de heren Groenendijk en Rabbinge hier even kort op reageren.

De heer **Groenendijk**: Als je door de tijd heen kijkt op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, dan zie je dat de Tweede Kamer aanvankelijk heel actief was. Dat was tijd de tijd van Jaap de Hoop Scheffer, Maarten van Traa en dergelijke. De inhoudelijke parlementaire controle op dit terrein wordt evenwel veel meer door de Eerste Kamer uitgeoefend, juist omdat de Tweede Kamer zo politiek is. Bovendien heerst er in dit huis iets minder angst om de regering voor de voeten te lopen of dingen te doen die wellicht in strijd zijn met het regeerakkoord. Als een van de Kamers zelf een thema op de agenda zet, bestaat natuurlijk de mogelijkheid dat een bepaald aspect niet goed uitkomt voor de politieke meerderheid van de dag. Daarom denk ik dat er meer kans is dat er hier iets gebeurt en dat je het dus niet aan de Tweede Kamer moet overlaten. Naar mijn waarneming zal er dan niets gebeuren. Het is dus alles of niets. Ik kom dan op de effecten van the House of Lords. Ik noem zelf altijd als voorbeeld de aandacht voor Schengen en de betekenis van de Schengen, terwijl Groot-Brittannië helemaal niet meedeed aan de Schengen-samenwerking. De aandacht die in de jaren negentig in de rest van Europa is ontstaan voor wat het Schengen-akkoord voor de EU-lidstaten zou gaan betekenen, is voor een groot gedeelte ontstaan door de feiten die the House of Lords op tafel legde, en de uitnodiging van de betrokken ambtenaren van de Europese Commissie bij hun hoorzittingen. Daardoor werd voor ngo's en burgers duidelijk wat er ging gebeuren. Een belangrijk onderdeel van hun model was ook het bewust maken van mensen wat er aan de gang was en over welke vragen er in feite werd besloten, ook al deed Groot-Brittannië daar op dat moment zelf niet aan mee. Als ik nog één andere opmerking mag toevoegen over de discussie over de subsidiariteitstoets, in de commissie Meijers hebben wij de indruk dat de subsidiariteitstoets vaak als een soort valkuil werkt. Daar gaat alle aandacht naar uit, maar de inhoud van de voorstellen verdwijnt onder tafel. Dat maakt het ook makkelijker voor de Europese Commissie om te zeggen dat subsidiariteitstoets hier niet aan de orde is, of dat er om die-en-die redenen wel degelijk sprake is van een subsidiariteitstoets. Dan heeft echter niemand gepraat over de inhoud van de voorstellen. Dus laat u niet in de valkuil lokken van de subsidiariteitstoets.

De heer **Rabbinge**: Ik ben het er volledig mee eens dat het duidelijk is dat op het moment dat je het aan de Tweede Kamer overlaat, dat het dan niet gebeurt. Ik vind het verstandig om juist wel een rol te spelen en juist op de inhoud van de zaken in te gaan.

Ik denk dan bijvoorbeeld aan wat nu opportuun is, het energiebeleid, de Europese energie unie die nu in discussie is. Dat is een bijzonder belangrijk onderwerp, dat ook in verschillende parlementen speelt. In de Tweede Kamer zal dat niet aan de orde komen omdat ze zeggen we hebben een energiebeleid vastgelegd en niemand wil zich aan koud water branden. Hier heb je die vrijheid wel. Ik denk dat het van belang is om daar wel op in te gaan omdat er in dat akkoord dingen zitten die eigenlijk contraproductief zijn op het moment dat je naar de maatschappelijke doelen kijkt die je wilt realiseren, bij voorbeeld op het gebied van klimaatbeleid. Dan is het denk ik van belang om dat juist wel naar voren te brengen. Ik zie daar uitdrukkelijk wel een rol voor de Eerste Kamer. Het is echt niet zo dat je eerst al die 54 parlementen op één rij moet krijgen. Dat is gebleken bij de patentering en ook bij de gmo's. Je kunt met een betrekkelijk gering aantal parlementen al een enorme vuist maken, ook op Europees niveau.

De heer **Wiersma**: Met dat laatste heeft de heer Rabbinge gelijk. Als je naar de KAMERPROCEDURE? Kijkt, ook al haal je de 18 niet, als 16 parlementen bezwaar maken gebruiken ze volslagen verschillende politieke motieven. Dan reageert de Raad natuurlijk wel en de Commissie ook. Maar dat is de informele werking, ook van die K-PROCEDURE. De

heer Kox stelde daar een vraag over. Ik ben zeer kritisch over de procedure als zodanig, als je ziet wat de effecten daarvan zijn, ik geloof dat 200 of 300 keer is geprobeerd zó procedure aan te spannen of nog vaker, en dat maar twee keer dat heeft geleid tot 18 parlementen die het eens waren, maar op zó manier dat de Commissie zich daaraan kon onttrekken en op één onderwerp gewoon doorgaat, namelijk de Europese openbare aanklager, en een constructie gebruikt die waarschijnlijk buitenom gaat, de versterkte samenwerking. Dus er komt weer een voorstel van de Commissie, het Nederlandse parlement stemt tegen en vervolgens gaat de Europese Unie gewoon buiten Nederland om verder. Het is een juridisch instrument voor politici. Misschien past dat in senaten nog wel, maar in huizen van afgevaardigden werkt dat niet zo. Die politici reageren politiek op voorstellen en laten zich niet opsluiten in de nauwe juridische redenering wat subsidiariteit is. Daardoor zijn die beredeneerde opinies, die bezwaarschriften, ook vaak zo geformuleerd dat de Commissie kan zeggen dat ze niet gaan over subsidiariteit maar over proportionaliteit of over wettelijke basis. De Eerste Kamer schijnt dat ook te doen en trekt zich voor zover ik weet ook niets aan van die nauwe definitie. Maar dan heeft de Commissie natuurlijk makkelijk inschoppen. Ik denk zelf als ik mijn collega's ken die in de conventie zaten en in de Europese Commissie dat ze het zo hebben geconstrueerd dat het niet veel voorstelt, heel bewust. Je kunt investeren in verbeteringen, dus de termijnen oprekken en misschien minder parlementen als quorum, maar als dat zo beperkt blijft als het nu is, denk ik dat dat een instrument dat heel goed is om netwerken te ontwikkelen en om samenwerking te bevorderen, maar dat de effectiviteit niet moet worden overschat en de nationale parlementen ook echt moeten kijken naar andere middelen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Dank voor uw inleidingen. U geeft aan dat de Eerste Kamer het op een aantal punten nog niet zo slecht doet, maar er worden ook een aantal knelpunten gesignaleerd. Zit dat niet vooral in het feit dat waar wij redelijk goed in zijn is denk ik op inhoud en zonder dat er één standpunt van de Eerste Kamer vereist is vragen stellen en dingen agenderen. Want dan kan het ook op inhoud en dan hoeft er geen eensluidendheid te zijn. Wat ik zelf merk – u noemde al de artikel 13-conferentie – dat het lastig is om als parlement ergens te spreken als je niet een voorstel hier in stemming hebt gehad. Dan is het heel moeilijk om in dat soort bijeenkomsten te spreken namens de Eerste Kamer omdat er niet een eensluidend standpunt is. Hoe zou je dat beter kunnen tackelen?

De **voorzitter**: Aan wie stelt u die vraag?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik denk dat het zowel speelt op de verschillende onderwerpen maar ook in zijn algemeenheid. De politieke groepen in het Europees parlement kunnen hierin natuurlijk ook een rol spelen. Die verhouding vind ik zelf altijd heel lastig.

De **voorzitter**: Wie? De heer Wiersma.

De heer **Wiersma**: Ik heb er al iets over gezegd hoe dat vroeger ging. Ik kan me de eenzaamheid van nationale parlementariërs ook wel eens voorstellen in de grote zalen van het Europees parlement, met al die tolken en al die talen waarin wordt gesproken. Echte discussie is er niet, die traditie bestaat gewoon niet in het EP. Wij interrumpen ook niet, dat mag niet, dus het is een heel ander soort politieke cultuur waar je in zit. Ik laat aan mijn buurman het programma zien van de laatste artikel 13-conferentie van anderhalve maand geleden in Brussel. Daar was u allemaal uitgenodigd, althans uw vertegenwoordigers in die artikel 13-conferentie. Dat zijn alleen maar speeches, een enkele echte discussie,

geen conclusies. Wel bijeenkomsten nog tussendoor van politieke groepen maar voor zover ik weet heeft dat niet veel opgeleverd. Organiseer dat beter. Ik zie voorlopig geen veranderingen, er worden geen nieuwe regels ingevoerd, er worden geen verdragen gewijzigd om een Europese senaat in te voeren. Dat zou pas echt een democratische doorbraak zijn, maar dat zal niet gebeuren. Dus gebruik die mogelijkheden vooral. En probeer die rol ook via zo'n kanaal te versterken, maar accepteer dit niet. Het zijn wel interessante speeches, van Jeroen Dijsselbloem tot en met mister Guy Rider, maar waar is het debat, waar zijn de conclusies, waar is de druk op Raad en Commissie als gevolg van zo'n artikel 13-conferentie? Dat is het begrotingspact. Dat is niet gering, onderdeel van het Europees beleid.

De voorzitter: Dat is ook een goede opdracht voor onszelf om bij de KOSAKS die wij gaan organiseren straks dat daar meer debat over is. Mevrouw De Boer wil nog een aanvullende vraag stellen, maar dat gaat via de heer Postema.

De heer Postema (PvdA): Jazeker, want wat wij niet hebben teruggekregen, is de vraag naar de representativiteit van het geheel. Wij zitten hier als fracties, soms zelfs als individuele Kamerleden, in een tweekamerstelsel, in een huis van 54 parlementen. Dat is dus een complexiteit die ook de representativiteitsvraag oproept wat je daar nu doet op het moment dat je in een conferentie verenigd bent. Dat zou ook mijn praktische vraag aan de heer Wiersma zijn, want ik denk dat het heel verstandig is wat hij daarover zegt. We hebben straks het voorzitterschap in 2016. Ik weet niet of het reglement dan gereed is. Ik vermoed zo van niet, want de Duitsers willen ook nog dat het Duits als derde voertaal wordt ingevoerd en zo hebben we nog een paar van die dingetjes in de voorstellen gezien vorig jaar in Rome. Wanneer we ervoor zouden willen gaan dat er bindende adviezen en bindende conclusies vanuit zo'n artikel 13-conferentie zouden moeten worden geformuleerd, waar ik best iets voor voel, hoe zouden we dan moeten omgaan met de representativiteitsvraag wat u betreft?

De heer Wiersma: Die conferentie is op een bepaalde manier samengesteld en met bepaalde aantallen en formules. Daar is men het volgens mij wel over eens. Volgens mij is het vooral het Europees parlement dat wil dat daar zal worden gestemd. Ik denk dat een aantal nationale parlementen dat ook vindt, maar een grote meerderheid dus niet. Dus dat verhaal zit een beetje vast en daarmee dus ook loopt de discussie over representativiteit van zo'n artikel 13-conferentie vast. Het is ook ingesteld als consultatief mechanisme, dat is sowieso een probleem. In feite is het een cadeautje van de Raad aan de nationale parlementen en het Europees parlement. Eigenlijk zou je gewoon niet moeten accepteren dat dat zo is gegaan. Onder de druk van de financiële markten accepteren we vrijwel alles. Dat geldt voor het EP maar ook voor u en met name voor de Tweede Kamer, als je ziet wat voor wetgeving er toen in een razend tempo doorheen is geloodst. Dat sixpack en twopack in Brussel, we hadden geen keus want het stond op instorten. Probeer dat nu een beetje terug te nemen. Ik weet niet of het Nederlandse voorzitterschap daarin nog een grote rol kan spelen, want als ik het mij goed herinner, is de parlementaire conferentie in de eerste helft van het jaar in Brussel en in de tweede helft van het jaar in het land van het voorzitterschap. Volgens mij hebben wij de eerste helft van volgend jaar het voorzitterschap, maar je kunt natuurlijk wel in een soort trojkaformule de voorzitter van de tweede helft van dit jaar en werk samen met de voorzitter van daarna. Probeer met die drie parlementen iets te doen. Je hebt de trojkaformule van de drie landen, waarom doe je dat niet ook met nationale parlementen? Dat is toch niet zo ingewikkeld? Dat is dus niet zo kostbaar, want je hoeft er maar

drie bij elkaar te brengen. Kopieer wat van die voorbeelden die ze binnen de EU of binnen de Raad of de Commissie ook gebruiken en gebruik vooral de partijkanalen eens een keer, want dat is een heel mooi instrument. De meeste mensen hier behoren tot politieke families die op Europees niveau goed georganiseerd zijn, met Europese partijen maar ook met sterke fracties in het Europees parlement, met alle middelen die ze hebben.

Als ik nog één andere opmerking mag toevoegen over de discussie over de subsidiariteitstoets, in de commissie Meijers hebben wij de indruk dat de subsidiariteitstoets vaak als een soort valkuil werkt. Daar gaat alle aandacht naar uit, maar de inhoud van de voorstellen verdwijnt onder tafel. Dat maakt het ook makkelijker voor de Europese Commissie om te zeggen dat subsidiariteitstoets hier niet aan de orde is, of dat er om die-en-die redenen wel degelijk sprake is van een subsidiariteitstoets. Dan heeft echter niemand gepraat over de inhoud van de voorstellen. Dus laat u niet in de valkuil lokken van de subsidiariteitstoets.

De heer **Rabbinge**: Ik ben het er volledig mee eens dat het duidelijk is dat op het moment dat je het aan de Tweede Kamer overlaat, dat het dan niet gebeurt. Ik vind het verstandig om juist wel een rol te spelen en juist op de inhoud van de zaken in te gaan.

Ik denk dan bijvoorbeeld aan wat nu opportuun is, het energiebeleid, de Europese energie unie die nu in discussie is. Dat is een bijzonder belangrijk onderwerp, dat ook in verschillende parlementen speelt. In de Tweede Kamer zal dat niet aan de orde komen omdat ze zeggen we hebben een energiebeleid vastgelegd en niemand wil zich aan koud water branden. Hier heb je die vrijheid wel. Ik denk dat het van belang is om daar wel op in te gaan omdat er in dat akkoord dingen zitten die eigenlijk contraproductief zijn op het moment dat je naar de maatschappelijke doelen kijkt die je wilt realiseren, bij voorbeeld op het gebied van klimaatbeleid. Dan is het denk ik van belang om dat juist wel naar voren te brengen. Ik zie daar uitdrukkelijk wel een rol voor de Eerste Kamer. Het is echt niet zo dat je eerst al die 54 parlementen op één rij moet krijgen. Dat is gebleken bij de patentering en ook bij de gmo's. Je kunt met een betrekkelijk gering aantal parlementen al een enorme vuist maken, ook op Europees niveau.

De heer **Wiersma**: Met dat laatste heeft de heer Rabbinge gelijk. Als je naar de KAMERPROCEDURE? Kijkt, ook al haal je de 18 niet, als 16 parlementen bezwaar maken gebruiken ze volslagen verschillende politieke motieven. Dan reageert de Raad natuurlijk wel en de Commissie ook. Maar dat is de informele werking, ook van die K-PROCEDURE. De heer Kox stelde daar een vraag over. Ik ben zeer kritisch over de procedure als zodanig, als je ziet wat de effecten daarvan zijn, ik geloof dat 200 of 300 keer is geprobeerd z'n procedure aan te spannen of nog vaker, en dat maar twee keer dat heeft geleid tot 18 parlementen die het eens waren, maar op z'n manier dat de Commissie zich daaraan kon onttrekken en op één onderwerp gewoon doorgaat, namelijk de Europese openbare aanklager, en een constructie gebruikt die waarschijnlijk buitenom gaat, de versterkte samenwerking. Dus er komt weer een voorstel van de Commissie, het Nederlandse parlement stemt tegen en vervolgens gaat de Europese Unie gewoon buiten Nederland om verder. Het is een juridisch instrument voor politici. Misschien past dat in senaten nog wel, maar in huizen van afgevaardigden werkt dat niet zo. Die politici reageren politiek op voorstellen en laten zich niet opsluiten in de nauwe juridische redenering wat subsidiariteit is. Daardoor zijn die beredeneerde opinies, die bezwaarschriften, ook vaak zo geformuleerd dat de Commissie kan zeggen dat ze niet gaan over subsidiariteit maar over proportionaliteit of over wettelijke basis. De Eerste Kamer schijnt dat ook te doen en trekt zich voor zover ik weet ook niets aan van die nauwe

definitie. Maar dan heeft de Commissie natuurlijk makkelijk inschoppen. Ik denk zelf als ik mijn collega's ken die in de conventie zaten en in de Europese Commissie dat ze het zo hebben geconstrueerd dat het niet veel voorstelt, heel bewust. Je kunt investeren in verbeteringen, dus de termijnen oprekken en misschien minder parlementen als quorum, maar als dat zo beperkt blijft als het nu is, denk ik dat dat een instrument dat heel goed is om netwerken te ontwikkelen en om samenwerking te bevorderen, maar dat de effectiviteit niet moet worden overschat en de nationale parlementen ook echt moeten kijken naar andere middelen.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Dank voor uw inleidingen. U geeft aan dat de Eerste Kamer het op een aantal punten nog niet zo slecht doet, maar er worden ook een aantal knelpunten gesignaleerd. Zit dat niet vooral in het feit dat waar wij redelijk goed in zijn is denk ik op inhoud en zonder dat er één standpunt van de Eerste Kamer vereist is vragen stellen en dingen agenderen. Want dan kan het ook op inhoud en dan hoeft er geen eensluitendheid te zijn. Wat ik zelf merk – u noemde al de artikel 13-conferentie – dat het lastig is om als parlement ergens te spreken als je niet een voorstel hier in stemming hebt gehad. Dan is het heel moeilijk om in dat soort bijeenkomsten te spreken namens de Eerste Kamer omdat er niet een eensluitend standpunt is. Hoe zou je dat beter kunnen tackelen?

De **voorzitter**: Aan wie stelt u die vraag?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik denk dat het zowel speelt op de verschillende onderwerpen maar ook in zijn algemeenheid. De politieke groepen in het Europees parlement kunnen hierin natuurlijk ook een rol spelen. Die verhouding vind ik zelf altijd heel lastig.

De **voorzitter**: Wie? De heer Wiersma.

De heer **Wiersma**: Ik heb er al iets over gezegd hoe dat vroeger ging. Ik kan me de eenzaamheid van nationale parlementariërs ook wel eens voorstellen in de grote zalen van het Europees parlement, met al die tolken en al die talen waarin wordt gesproken. Echte discussie is er niet, die traditie bestaat gewoon niet in het EP. Wij interrumpen ook niet, dat mag niet, dus het is een heel ander soort politieke cultuur waar je in zit. Ik laat aan mijn buurman het programma zien van de laatste artikel 13-conferentie van anderhalve maand geleden in Brussel. Daar was u allemaal uitgenodigd, althans uw vertegenwoordigers in die artikel 13-conferentie. Dat zijn alleen maar speeches, een enkele echte discussie, geen conclusies. Wel bijeenkomsten nog tussendoor van politieke groepen maar voor zover ik weet heeft dat niet veel opgeleverd. Organiseer dat beter. Ik zie voorlopig geen veranderingen, er worden geen nieuwe regels ingevoerd, er worden geen verdragen gewijzigd om een Europese senaat in te voeren. Dat zou pas echt een democratische doorbraak zijn, maar dat zal niet gebeuren. Dus gebruik die mogelijkheden vooral. En probeer die rol ook via zo'n kanaal te versterken, maar accepteer dit niet. Het zijn wel interessante speeches, van Jeroen Dijsselbloem tot en met mister Guy Rider, maar waar is het debat, waar zijn de conclusies, waar is de druk op Raad en Commissie als gevolg van zo'n artikel 13-conferentie? Dat is het begrotingspact. Dat is niet gering, onderdeel van het Europees beleid.

De **voorzitter**: Dat is ook een goede opdracht voor onszelf om bij de KOSAKS die wij gaan organiseren straks dat daar meer debat over is. Mevrouw De Boer wil nog een aanvullende vraag stellen, maar dat gaat via de heer Postema.

De heer **Postema** (PvdA): Jazeker, want wat wij niet hebben teruggekregen, is de vraag naar de representativiteit van het geheel. Wij zitten hier als fracties, soms zelfs als individuele Kamerleden, in een tweekamerstelsel, in een huis van 54 parlementen. Dat is dus een complexiteit die ook de representativiteitsvraag oproept wat je daar nu doet op het moment dat je in een conferentie verenigd bent. Dat zou ook mijn praktische vraag aan de heer Wiersma zijn, want ik denk dat het heel verstandig is wat hij daarover zegt. We hebben straks het voorzitterschap in 2016. Ik weet niet of het reglement dan gereed is. Ik vermoed zo van niet, want de Duitsers willen ook nog dat het Duits als derde voertaal wordt ingevoerd en zo hebben we nog een paar van die dingetjes in de voorstellen gezien vorig jaar in Rome. Wanneer we ervoor zouden willen gaan dat er bindende adviezen en bindende conclusies vanuit zo'n artikel 13-conferentie zouden moeten worden geformuleerd, waar ik best iets voor voel, hoe zouden we dan moeten omgaan met de representativiteitsvraag wat u betreft?

De heer **Wiersma**: Die conferentie is op een bepaalde manier samengesteld en met bepaalde aantallen en formules. Daar is men het volgens mij wel over eens. Volgens mij is het vooral het Europees parlement dat wil dat daar zal worden gestemd. Ik denk dat een aantal nationale parlementen dat ook vindt, maar een grote meerderheid dus niet. Dus dat verhaal zit een beetje vast en daarmee dus ook loopt de discussie over representativiteit van zo'n artikel 13-conferentie vast. Het is ook ingesteld als consultatief mechanisme, dat is sowieso een probleem. In feite is het een cadeautje van de Raad aan de nationale parlementen en het Europees parlement. Eigenlijk zou je gewoon niet moeten accepteren dat dat zo is gegaan. Onder de druk van de financiële markten accepteren we vrijwel alles. Dat geldt voor het EP maar ook voor u en met name voor de Tweede Kamer, als je ziet wat voor wetgeving er toen in een razend tempo doorheen is geloodst. Dat sixpack en twopack in Brussel, we hadden geen keus want het stond op instorten. Probeer dat nu een beetje terug te nemen. Ik weet niet of het Nederlandse voorzitterschap daarin nog een grote rol kan spelen, want als ik het mij goed herinner, is de parlementaire conferentie in de eerste helft van het jaar in Brussel en in de tweede helft van het jaar in het land van het voorzitterschap. Volgens mij hebben wij de eerste helft van volgend jaar het voorzitterschap, maar je kunt natuurlijk wel in een soort trojkaformule de voorzitter van de tweede helft van dit jaar en werk samen met de voorzitter van daarna. Probeer met die drie parlementen iets te doen. Je hebt de trojkaformule van de drie landen, waarom doe je dat niet ook met nationale parlementen? Dat is toch niet zo ingewikkeld? Dat is dus niet zo kostbaar, want je hoeft er maar drie bij elkaar te brengen. Kopieer wat van die voorbeelden die ze binnen de EU of binnen de Raad of de Commissie ook gebruiken en gebruik vooral de partijkanalen eens een keer, want dat is een heel mooi instrument. De meeste mensen hier behoren tot politieke families die op Europees niveau goed georganiseerd zijn, met Europese partijen maar ook met sterke fracties in het Europees parlement, met alle middelen die ze hebben.

De heer Backer antwoord ik dat de invloed in de fase dat de Europese Commissie bezig is met een voorstel De Europese Commissie krijgt een vrij algemene opdracht of een verzoek van de Raad om over een thema wetgeving te maken of heeft dat soms zelf op haar werkprogramma gezet, of er is een vraag van het Europees parlement geweest. Ik denk dat je in die fase ofwel met een brief waarin je vragen stelt zoals hoe gaat u dit of dat aanpakken of – en dat bedoelde ik met het House of Lords-model – nadat u zelf een discussie in Nederland georganiseerd heeft over dat onderwerp en met een aantal concrete suggesties komt zoals dit punt moet daar zo en zo geregeld worden. Dat is meteen ook het antwoord aan de heer Koole. Dan moet je daarna niet gaan onderhandelen maar je moet

die gelegenheid gebruiken en je kunt dus ook in het House of Lords model ook de ambtenaren die bezig zijn om dat voorstel te maken uitnodigen om te vertellen wat ze gaan doen en of ze met bepaalde dingen rekening houden. Die ambtenaren die naar mijn ervaring eigenlijk heel geïsoleerd werken en af en toe worden benaderd door lobbyisten, maar die verder eigenlijk in hun gebouw in Brussel zij zijn daar eigenlijk heel blij mee om feedback te krijgen wat het probleem op de samenleving is van waar zij mee aan de gang zijn. Dus niet om deelname aan de onderhandelingen maar wel om in die eerste fase heel gericht vragen te stellen of met suggesties komen naar aanleiding van een raadpleging die u zelf georganiseerd heeft. Weer ben ik het geheel met de heer Rabbinge eens, als u het niet doet, in de Tweede Kamer gebeurt het zeker niet.

De **voorzitter**: Dank u. Wellicht willen anderen nog reageren op de laatste vraag van de heer Koole.

De heer **Rabbinge**: Mijn overtuiging is niet dat moet worden gestreefd naar unanimitéit maar wel dat je in een vroege fase een bijdrage levert aan de creatie of het ontwikkelen van beleid. Daarom noemde ik ook vanuit de beleidsvelden waar ik gevraagd ben iets over te zeggen concrete voorbeelden, op het gebied van milieubeleid en patentering, eigendomsrechten, gmo's, juist ook op het gebied van de herbeoordeling van het Europese landbouwbeleid. Daar liggen heel veel meer mogelijkheden. Dat kan door hier debatten te voeren en die neer te leggen in eventuele brieven of moties die ook hun weg vinden. Opvallend is, ik kan mij herinneren dat juist ook op het gebied van ontwikkelings samenwerking in deze Kamer een aantal moties zijn aangenomen indertijd die meer dan tien jaar lang behoorlijk hebben doorgewerkt. Er liggen dus wel wat mogelijkheden. Ik zou die mogelijkheden veel meer benutten. Dan ben je ook niet met het kleine werk bezig maar met de gedachtevorming voor het grote werk. Ik denk dat daar een bijzonder grote kans ligt.

De heer **Wiersma**: Ook in reactie op de opmerking van de heer Koole dat we er toch ook zijn om effectief te controleren, ook om oppositie te kunnen voeren wanneer dat nodig is. Ik denk dat dat een heel terecht punt is, maar wat ik het vooral over had, is voordat je dat kunt doen, voordat je echt met inhoud aan de slag kunt en voordat je daar ook de politieke verschillen kunt laten zien, moet je wel goede afspraken hebben over wat je wel en niet mag doen en goede afspraken over wat nationale parlementen doen in relatie tot het Europees parlement. De hele discussie gaat over wat mag de EU en niet, de taakverdeling, de subsidiariteit. Het gaat ook over wat zijn de controle mogelijkheden. Over het eerste heb ik iets gezegd maar vooral ook over het tweede. Die vind ik onvoldoende. Ik vind dat het Europees parlement en nationale parlementen meer zouden moeten samenwerken om die mogelijkheden te verbeteren. Dan kun je ook vervolgens veel beter het politieke spel inhoud geven. Dat zou je via die politieke families kunnen doen. Het Europees parlement onderhandelt daar waar het al bevoegdheden heeft. Dan gaat het met name over codecisiédossiers. Het Europees parlement is evenzeer betrokken bij het creëren van verschillen en het voeren van een inhoudelijk debat. Ook in het EP zie je coalities vormen en grote meningsverschillen af en toe tot uitdrukking komen.

Mijn punt is: als je geen bevoegdheden hebt, als je het niet goed georganiseerd hebt, dan kun je ook niet goed de politieke verschillen laten zien en je controlerende taak uitoefenen. Ook hier geldt, dat ben ik met de heer Backer eens, het is allemaal wel politiek, het heeft met politiek commitment te maken, met de betrokkenheid van politici. Ook hier zie je toch vaak, dat is geen verwijt, dat nationale politiek zoveel aandacht vraagt dat Europa er vaak bij inschiet. En je ziet in het Europees parlement

dat dat er vaak weer bij inschiet doordat nationale belangen zo'n rol spelen, ook in de opstelling van Europarlementariërs.

De **voorzitter**: Heel hartelijk dank alle drie voor de verrijkende informatie. U vult elkaar ook alle drie heel goed aan. Ik kan ook merken aan de vragen vanuit de zaal dat het precies past bij waarnaar wij op zoek zijn. Blijft u vooral nog even zitten.

We now turn to the English-speaking part of this hearing and I would like to introduce our three other guests of this morning. It was suggested already that we should take a look at what other parliaments do in the scrutiny process, so this is a wonderful opportunity for us to learn from other parliaments.

I would first like to welcome Mr Pieter Zwaan, who is Assistant Professor in Management Science at Radboud University. Later on we will hear Mr Marten Knudsen and Ms Ute Müller, but we start with Mr Pieter Zwaan. He conducted research on behalf of our House of Representatives on the way in which other parliaments deal with scrutiny and on how they interpret their role in the European decision-making process. The research he will be speaking on here involved a selected number of national parliaments. Please present to us your main findings on the best practices you found, Mr Zwaan.

Mr Pieter **Zwaan**: Thank you, madam Chair, first of all for inviting me and for giving me the opportunity to speak here about the study we carried out on behalf of the House of Representatives on the so-called early-warning system and the political dialogue.

The study was commissioned last year by the House of Representatives and it was carried out by researchers from Radboud University and Maastricht University. Today I would mainly like to discuss the recommendations and insights that we submitted to the House of Representatives, and which may be applicable or relevant to the Senate as well.

I would like to focus on three main types of best practices, one could say. I start with the prioritization of different issues or different Commission proposals. I will then say a few words on how parliaments can be better involved in Council negotiations and thirdly, I would like to say something about the cooperation with other parliaments. I think that many of the findings of our study are much in line with what has been said here already this morning, and luckily so.

A few words about our research. We focused on the functioning of the early-warning system, the subsidiarity check and the political dialogue. We tried to investigate under which conditions these instruments really work effectively and actually can produce an effect. Of course one can discuss about whether the subsidiarity check is the only instrument or the most important one. We made some remarks on this in our report, stressing that it is only one of the different instruments that should be used by parliaments. I think it is worth mentioning that we did not make a very explicit comparison of the effectiveness of different types of instruments.

We analysed a lot of other parliaments. We made a quantitative analysis of all parliaments that are involved in this process. We made a more detailed analyses of nine parliaments and finally we conducted three case studies, in which we analysed the processes involved in more depth. The case studies were on the German Bundestag and on the Swedish Riksdag. In Austria we analysed both the Nationalrat and the Bundesrat. We also interviewed people working for different European institutions. One thing we heard for example from the European Commission was that it would

really like the national parliaments to get involved earlier in the policy-making process, at a point in time when there still is room for manoeuvring for the different institutions, and when parliaments can really contribute to the policy-making process.

Our main finding was – and that is perhaps not very surprising – that there is quite some variety in the different procedures used for implementing the early-warning system and the political dialogue. There are differences in the staff involved, the level of decentralisation and in how proposals are being prioritized. We find it very hard to pin down a single explanation for these differences. It is really a combination of lots of different variables that interact in various ways. There are differences in how parliaments interpret their role and in how they think they should operate in European Affairs, and there are differences in the relationships between parliaments and the executives, but also in the priorities given to the early-warning system. A lot of factors influence this process. We find that many of the different procedures in place are only partly designed with an eye to greater effectiveness of the instruments concerned.

Another important finding of our study worth stressing here is that we did not find any impact on a specific procedure by the use of either the early-warning system or political dialogue as an instrument. In fact we found that whether or not these instruments are used, depends much more on the role perception and the commitment of the members of parliament. While effective procedures can make the different instruments more efficient, they are not a sufficient condition, one could say.

Nonetheless I think it is worth singling out a number of best practices that we found in the different member states, best practices that I believe can make the subsidiarity check more efficient, provided that there is political commitment. Let me first turn to the selection and prioritization of the different Commission proposals. We found that a lot of parliaments do make a selection from amongst the incoming proposals. Given the limited time and resources, it seems inevitable to do so. The only exception in this regard is Sweden, where every proposal by the Commission is scrutinized by parliament. That is due to a legal obligation parliament has there. However, also in Sweden there is some discussion as to whether or not this works, and there are Swedish members of parliament who complain about the efforts they have to put into this.

In some member states a selection is made on the basis of the working programme of the European Commission. In other member states we found that parliaments wait for the proposals of the Commission and then decide which proposal they want to focus on. While all member states stress that eventually the members of parliament decide on the priorities or the policy fields they would like to focus on, we find that in practice, administrative staff plays an important role in actually selecting from amongst the different policy proposals. In fact they play quite a dominant role. An interesting practice to illustrate this was found in Austria, where the selection of proposals is being made by administrative staff, in very close cooperation with the so-called «political advisers» to the political parties. So the staff supporting politicians work together with the administrative staff of parliaments in making the selection. That is a nice way to make the selection.

Another interesting finding is that in a lot of member states, the early-warning system/subsidiarity check is really only one part of the scrutiny process. A lot of member states use the effort that is put into the subsidiarity check to play a more active role in the overall scrutiny process, focussing on the Council negotiations in particular. In fact in

most member states this is seen as the most important role of parliaments: focus on the role of government in the Council negotiations. So the subsidiarity check is seen as a nice addition to this, but not the main instrument.

We also saw that quite a number of parliaments in Europe have more information made available to them than others do. That is something to look into for the Dutch parliament, I think. In a number of countries, there is quite some interaction between government and the national parliament and there is considerable discussion about the position of governments in the Council negotiations. As for the information position of parliaments, one of our findings was that certain parliaments obtain information from the permanent representatives in Brussels, who would for example give them the minutes of the Council negotiations. Apparently it is possible to provide national parliaments with more information than what they normally get.

We find it worth stressing here that many countries do not have specific procedures in place for organizing this. In the Netherlands we know the scrutiny reserve. Agreements have been made with the government on the way in which parliaments should be involved. We found that in other member states use is made of the regular instruments that are available to parliament in order to get a better information position on the Council negotiations. That is something that I find interesting to know.

I now turn to the cooperation with other parliaments. We need other parliaments in order to increase the impact of the early-warning system or to at least make the reasoned opinions that can be drawn up by national parliaments more effective. We found that this turns out to be very difficult. It is very hard to cooperate with other member states, especially when it comes to working together for a more political purpose or for arriving at a yellow card. There is quite some exchange of information between different parliaments. A lot of parliaments think that this is quite okay and that we should not aim for more cooperation. Quite a number of parliaments say: parliaments should make a decision about the subsidiarity principle by themselves and they should not use this for political purposes. Different member states hold quite a range of opinions on whether cooperation is really appropriate. What cooperation there is, will mainly function along political lines, meaning that the people belonging to the same party will know how to find each other.

As for the cooperation between the different chambers of the same parliaments, we found that so far, there has been little cooperation between national chambers. One might say that such cooperation would be important to arrive at a national voice, as it were. We found such cooperation especially in Ireland and Spain, where the chambers draw up common positions, but overall there is little cooperation or coordination between the chambers of parliaments. There is some cooperation at the administrative level. Chambers inform each other of the positions they hold and they share information, but so far little more than that is taking place here.

There are a few other studies on chamber cooperation. In our study we did not find much about this. A very recent study was carried out by Walter Wolfs and his colleague Ms Sigala. I am afraid I forget her first name. They showed that there are not only differences in the cooperation at an administrative and political level, but also that there are differences, in practice, in the focus of different chambers of national parliaments. They found that in some cases, one chamber strongly focuses on subsidiarity, while the other chamber decides to adopt a more general

approach and to focus on proportionality for example. Another option is that one chamber decides to adopt a very selective approach and to single out one or two proposals and really work on these, while the other chamber does not do so. We also found that in some parliaments, one chamber tries to cover all the policy fields, while the other chamber is very selective. Based on what we heard earlier this morning, we may add the possibility that one chamber adopts a more proactive approach, while the other one adopts a more reactive one. So far we know little of the effectiveness of either approach, but I see this as a point to take into account in the further discussion about the role of the Senate.

The **chairperson**: Thank you very much. What you said indeed confirms the perception that we have in the Netherlands and I think it is good that this has been assessed also. I think it is very important to say that political commitment is even more important than the procedures one has. There must be a political will to use the procedures.

I would now like to give the floor to Mr Morten Knudsen from the Danish parliament. I think the way the Danish parliament works really confirms what Mr Wiersma said: if you are active in a vertical way, you are also active in a horizontal way. I think the Danish parliament does both. We hear a lot about the mandate system, but it will be really interesting to hear more about how it actually works and what the role of the sectorial committees is in this regard. The floor is yours, Mr Knudsen.

Mr Morten **Knudsen**: Thank you very much, madam chairperson, for the invitation to give a presentation to the Dutch Senate on the Danish system. Actually I am very grateful for this opportunity to exchange best practices, because the Danish parliament is currently considering how it can improve scrutiny procedures vis-à-vis European legislation. Particularly due to the introduction of the European semester we can have stronger economic governance at the European level. I suppose that these are some of the items you discussed in the course of the first session this morning. I have been asked five questions before I came and I will try to reply to one of them only, but please do not hesitate to ask questions regarding the others.

I will try to give a short presentation on the Danish mandating system. The Danish parliament has the reputation of having a strong parliamentary control on European affairs. However at first glance it does not look very strong, because the Danish system is not based on any constitutional provisions. It is not even based on law. It is based on informal agreements between the parliament and the government. Why is that? First of all it is quite practical, because it allows parliament and the government to amend or change the procedures quite easily. It is a very flexible system. Since the beginning of Danish membership in 1973, we adapted these procedures around thirty times.

The mandating system has been in place since 1973, but it has not been in place from the very beginning. It took us 90 days without a mandating system to realize that we needed one. In the beginning, the government only had an obligation to inform a committee in parliament, which happens to be the first European affairs committee which, at the time, was called «the market committee». In about March 1973, the ministers of agriculture negotiated on pork prices in the Council and our Minister came home with a result that was much poorer than he had promised to the members of the committee. In order to avoid being sacked by the prime-minister, the government had to accept new procedures for scrutinizing European matters. That was on 29 March 1973, when we established the mandating system.

The key objective of the mandating system is of course to hold the government to account and to ensure that there is always a parliamentary majority behind the government's negotiation position. That is of particular importance because in Denmark, we tend to have minority governments. Actually we only had one single majority government since 1973, and that was way back when. In 1973/1974 we had a majority government for the duration of 18 months. Otherwise we always have minority governments. Up until yesterday I was planning to explain that by the fact that we have so many parties in parliament, but then I realized that in the Netherlands, you have even more parties than we have. In the national elections of 1973, which we call the landslide elections, we had eleven parties. I think now we have eight parties in parliament, but I understand that that is nothing compared to you. I will thus try to find another explanation, but it just so happens that we never have majority governments.

How does the mandating system work? It works quite informally. It works on the basis of what you could call a negative parliamentarism. It is based on an oral presentation by ministers at the weekly European affairs committee meetings, plus written information that the ministers will provide. Usually two to four, sometimes even up to six ministers will attend these meetings, which take place every Friday. The meeting will deal with ten, at Justice and Home Affairs Council meetings sometimes even twenty items on the agenda. At these meetings the ministers will present the proposals, either for information or in order to ensure a negotiating mandate for the Minister concerned. The system is built in such a way that the ministers inform about matters of considerable importance. They need a negotiating mandate for decisions of major significance.

«Considerable importance» and «major significance» are key terms. It is up to the government to decide whether or not a proposal is deemed of «considerable importance» or of «major significance». However, parliament may of course challenge the government's interpretation. Due to the fact that the government is always in the minority, there is a real possibility that parliament will challenge the perception of the government. At the meetings, ministers will normally be accompanied by civil servants who can assist them. Sometimes there will be a whole army of civil servants present, but it is still the ministers who present the proposals and who reply to all the questions put before them by the members of the European affairs committee. Normally there will be three rounds of questions and comments by members. That is not the case with less important issues, but for issues on which the government seeks a negotiating mandate, there will normally be three rounds of questions. Sometimes it can be even more. There can be four, five, six question rounds. Normally a meeting will take two to three hours, but we have also experienced meetings that took much more time. The amount of time needed also depends on the number of items on the agenda and, not in the least, on whether it regards proposals on which the government and the opposition parties are in disagreement.

How does it work? There is no formal vote in the meeting on the proposals for which the government seeks a mandate. In the course of the three or four rounds of discussion, the spokespersons of the different political parties will indicate whether they are against the government position. At the end of the debate, the chairman of the committee will simply conclude whether there is a majority against the government's negotiation position or not. How do you count? Recall that the objective of this system is to ensure that there is a majority in favour of government

positions in the chamber. That is how this works. The different parties carry differing voting weights, depending on the number of seats they hold in the chamber. The spokesman of the Liberal Party carries the voting weight of 47, just like the spokesman of the Social Democratic Party. These are the two biggest parties. The Liberal Alliance only carries the voting weight of nine votes. As we say in Danish: you count how much cattle you have in the barn and you do not count hands in this system. This is how it works: very informal and very practical. Everything is recorded in the shorthand minutes of the meeting. Since 2006, meetings of the European affairs committee have been held in public. Before that, they were held in camera. The committee chairman can, in agreement with the Minister, decide to hold closed meetings. That sometimes happens. If meetings concern sensitive issues, the doors may be closed.

As you can see, in the outset this is a very centralized system. Compared to the Dutch system, it is a quite centralized system. In Denmark it is the European affairs committee that decides on mandating. One of the issues we have been discussing recently is how on earth we can involve sectorial committees more in this issue. We had a discussion on whether the mandating power should be transferred from the European affairs committee to the sectorial committees on issues lying within their field of competence, but the conclusion was at least preliminarily: no, we will stick to the centralized model in which the mandating power lies with the European affairs committee. However, we would really like to involve sectorial committees more. That is why we are looking towards the Netherlands and I hope there will be some written report in English on the discussion you had in the first part of this hearing this morning.

Let me add this: why does it work? I used to be a representative of the Danish parliament in Brussels for years and people there would ask me: is this not much too complicated? Do you not block decisions all the time? Especially my Italian colleagues did not understand how on earth this is possible. It is possible because we have what I would call a very consensual culture in the Danish parliament. It is quite rare that the committee rejects a government mandate. It does happen, but it happens even more seldom in a field in which the European Union adopts legislation with unanimity. Before I came here, I said to myself: I better find a concrete example of this. So I looked into it and I found that in 2010 we had a proposal for granting state aid in Italy for the purchase of agricultural land. The government's initial position was to abstain from voting. As you know, if you abstain, you do not block a decision in the Council. However, a majority in the committee forced the government to vote against. In the Council, the UK and one other member state followed the Danish example and the proposal was simply rejected at the time.

It is, however, very rare that things like this happen. The regular procedure would be that the government would start negotiating with the opposition parties. There is one particular party among the opposition parties that is quite large, the liberal party. If the government can ensure the support of the liberal party with its 47 members, it will have a clear majority in parliament. The members use the three rounds of questioning to put forward their demands to the government and to amend the government position. One recent example of this process, which is basically some sort of a bargaining process, was the fourth railway package that we had on the agenda two weeks ago. Only towards the end the government managed to secure its mandate with the support of the Red-Green Alliance, which is normally not supporting government points of view. The Red-Green Alliance is known to be a Eurosceptic party. I think that it supports about 50% of the government mandates, but it was only due to the support of the Red-Green Alliance that the government could

secure its mandate in this. The funny thing about this was that the Red-Green Alliance would not make public what concession the government had granted the Red-Green Alliance, but they must have been given something in exchange for their support. So the normal practice would be some kind of negotiation either at the meeting or in advance of the meeting. Of course in advance of the meeting the government Minister would contact the spokespersons of the large political parties to see if they can be brought on board within the government's negotiation position.

I probably already exceeded my speaking time, but let me mention that the timing of the mandate is quite important. An important question is when the government should ideally obtain the mandate. In a report from 2006 on agreements with the government, we decided that the government should obtain its mandate before the Danish position is determined. The question to ask, of course, is when that is. This is something we have been discussing with the government since 2006. It should be as early as possible. A problem is the trend, which is not new, of concluding first-reading agreements informally through dialogues. That is a practice that makes it difficult, even for governments, to follow what is actually being agreed on. Even though the presidency of the Council negotiates on the basis of a mandate from the Coreper, that basis is sometimes rather flexible. If governments cannot follow the negotiations in the dialogues, then it is certainly difficult for parliaments to do so. That is why we tend to try and get in as early as possible in the process.

To find out whether we came in early or whether we came in late, we asked the government – I believe it was two months ago – to give an account of all proposals that came in throughout the past five years. The government should give an account of all proposals that have been put to the committee in order to obtain a mandate. We then compared the timing of these mandates to the timing of when the Council Presidency got the mandate to open negotiations with the European Parliament to conclude first-reading agreements. In 90% of all cases, the mandate will have been given in time, i.e. before negotiations started with the European Parliament. However, in 10% of the proposals put before us, the government came only after the Council Presidency had received the mandate from Coreper to open negotiations with the European Parliament. It is not possible to open negotiations with the European Parliament if the Council has no position yet. Therefore, we were certain that in these 10% of the cases, we had come in too late. Now we are in the process of discussing with the government how we can keep this from happening again in the future.

I will not say any more, because I have already said too much, but I would be very happy to reply to any questions regarding the political dialogue, the European semester and so on. Thank you very much for your attention.

The **chairperson**: Thank you very much. I have to tell you that we are becoming more and more familiar with the phenomenon of a minority government here as well, so it might be very inspiring for us to see how you cope with that. I think it is very good that we hear what the mandate system is really about. Sometimes it is described here as a horror scenario, because the Minister says: you would not want to have that, because it would mean that our hands are tied. As a matter of fact, however, I hear from you that it is the Minister who comes up with a proposal for a mandate, and that such proposals are hardly ever rejected. That means that there are many possibilities for ministers to go to Brussels on their own with the position they introduced themselves.

I would now like to give the floor to Ms Ute Müller. You come from a chamber that has a position similar to that of our Senate, which makes it especially interesting to hear how the Bundesrat in Germany works in this regard. The floor is yours.

Ms Ute Müller: Thank you very much, madam chair, for the invitation and for the opportunity to say some words about the involvement of the Bundesrat in EU politics. Let me first point out that the Bundesrat has a really long tradition in scrutinizing EU proposals. This started in 1958 already. The Bundesrat is the second chamber in Germany. It has a unique position, as the members of the Bundesrat are the members of the governments of the German «Länder», the German states. We have tried to find something similar in the EU, but the only thing we have found is the Council of Ministers of the EU.

The Bundesrat is deeply engaged in the scrutiny of EU proposals. Generally speaking, about one third of the work of the Bundesrat relates to EU matters. The scrutiny is different from the Danish model, since the aim is to give an opinion on EU documents. Every year the Bundesrat checks about 180 to 200 documents in detail, which is quite a large number.

As far as the procedure is concerned, I would like to point out that the sector committees do have the first say. The reason for this is that we think that analysing an EU document requires expert knowledge. The Bundesrat EU committee has the second say. This committee discusses the more general aspects of the views of the sector committees, such as the state of play in Brussels, aspects of integration policy, subsidiarity, proportionality and the question of the legal basis. The plenary meeting of the Bundesrat has the final say, by voting on the views of the committees. The Bundesrat adopts about 150 to 170 opinions every year.

The federal government is obliged to take into account the opinions of the Bundesrat when determining the German negotiation position in the Council of Ministers. Let me point out that some of the opinions of the Bundesrat are even binding for the federal government.

I would like to go in more detail into the question of the selection of documents for scrutiny by the Bundesrat. Firstly, I would like to point out that we do not use the annual work programme of the European Commission. We think that it is very difficult to judge from the title of a document what is behind it and what its aim and political significance are. We think we have to consider the content of a document to decide whether or not it should be scrutinized by the Bundesrat. What we do is screen each document submitted to the Bundesrat. This is done at the administrative level. The decisions are not taken at the political level. The reason why we do it this way is that we see the need to make a quick decision as to what will be selected for scrutiny and what will not. We consider this need to be even more urgent since the introduction of the European early-warning system.

However, every state and every committee can demand that a document which has not been selected for scrutiny be put up for deliberation in the Bundesrat, but this seldom occurs; in 1% of the cases only.

You might be interested in the document selection criteria. Generally speaking, everything affecting the interests of the German «Länder» is chosen. What does that mean in detail? Well, it is easier to tell you what is excluded from the selection process. Excluded are documents of minor political importance, proposals that do not concern Germany and proposals which mainly focus on foreign policy. Most EU regulations and directives are scrutinized. Whether communications from the Commission are selected depends on their content. In exceptional cases we select reports, like the report on the cohesion policy. We also consider green and white papers of the Commission. What we have not done so far are online

consultations. We think this could be better done by a Bundesland or by committees, thus at a lower level.

I will now comment on the practice concerning the political dialogue in the Bundesrat. When the Barroso Commission introduced this instrument it was quite clear that we would not create a new procedure in the Bundesrat. The question to be answered in the Bundesrat was: which of the opinions prepared for the federal government should be submitted to the Commission? In the beginning the Bundesrat showed some reserve to send those opinions prepared for the federal government to the Commission. We only did this when we had major problems with an EU proposal, like the violation of the principles of subsidiarity or proportionality. Or when we concluded that there was no legal basis for a proposal. But now the Bundesrat is more open. Whenever an EU document or a view of the Bundesrat is of political importance, the Bundesrat will submit its view to the Commission. It is still a selection procedure in the sense that the question is voted on in the plenary meeting of the Bundesrat. It has happened that the plenary meeting voted against submitting a view to the European Commission.

I will now turn to the subject of the reasoned opinion in the Bundesrat. The Bundesrat has adopted eleven reasoned opinions in total. If you look at the numbers of reasoned opinions submitted by the national parliaments in general, the Bundesrat is somewhere in the middle. I know that the Dutch House of Representatives and the Senate have adopted more reasoned opinions than the Bundesrat. For us it was kind of a surprise that the Bundesrat did not make such an extensive use of this new instrument. Let me make some observations on that. There is always intense debate in the Bundesrat about whether or not to make use of the early-warning system. It is regarded as a political instrument rather than a legal one. What is interesting is that in the Bundesrat more draft reasoned opinions were rejected than adopted by the plenary meeting. There is a certain tendency in the Bundesrat to adopt a reasoned opinion only if a proposal as a whole is violating the principle of subsidiarity.

There is always intense discussion about the question whether the right message is sent to the EU by blocking a proposal by means of the early-warning system. Is that the right signal? Is there a big concern or just a little concern involved when it comes to subsidiarity? This is all very intensely discussed in the Bundesrat. However, if regional interests or special interests of the «Länder» are concerned, there is more willingness to vote in favour of a reasoned opinion.

Another interesting feature is that there are political differences in the Bundesrat as to the use of the early-warning system. It is obvious that the conservative parties in the Bundesrat are more willing to use the instrument than, for example, the Social Democrats. This is shown by the number of motions for reasoned opinions. They are more often put forward by the conservative parties in the Bundesrat than by the Social Democrats.

Let me make some final remarks on those two instruments. There is a certain tendency in the Bundesrat to make more and more use of the political dialogue. The number of cases in which the Bundesrat has sent opinions to the Commission has significantly risen. If there are concerns about subsidiarity, they are very often submitted to the Commission through the political dialogue rather than through a reasoned opinion. Let me also comment on the cooperation between the German Bundestag and the Bundesrat. There is no real close cooperation in EU matters. The obvious reason for this is that the interests of both houses differ. They have totally different approaches in dealing with EU matters. The main focus of the German Bundestag is to scrutinize the work of the government and its decisions on EU matters, whereas the aim of the Bundesrat is to provide input into EU legislation.

We also had a discussion in Germany about whether or not we should introduce the Danish model. The decision was made not to introduce that model, because we wanted the federal government to keep its flexibility when voting on draft EU legislation in the Council. An important aspect for us was that a lot of package deals are concluded in the Council, so we think that the federal government should have the freedom to make a decision. Another aspect in the discussion was that there is majority voting in the Council, so it may happen that the government is overruled. As far as the Bundesrat is concerned, we thought that influencing the negotiation process at Brussels level by means of the views would be the better option. There is one exception, namely when a proposal is based on the general clause of Article 352. In that case the federal government of Germany requires the consent of the German Bundestag and the Bundesrat to vote yes on the proposal or to abstain from voting.

My last topic is the access to EU information. The Bundesrat gets a lot of information, mainly from three sources: the federal government, the «Länder» themselves and the EU institutions. What will be of special interest to you is the fact that the federal government in Germany is legally obliged to submit to the Bundesrat all Council documents and the reports from the permanent representation of Germany in Brussels about the deliberations of the Council groups and Coreper. The federal government also has to send explanatory notes on each EU proposal, within five days, as well as a comprehensive analysis of each proposal in due course.

What do we do with all this information? Well, we have created our own electronic system in the Bundesrat with regard to EU matters, according to our own needs. The main feature of this electronic system is that we have electronic files of each document. The starting point for the electronic filing is the EU document that has been selected for scrutiny in the Bundesrat. All documents related to EU documents being scrutinized are added to the file. These include: all the Council documents, reports of deliberations in the Bundesrat committees, legislative resolutions of the European Parliament, opinions of the Committee of Regions and reasoned opinions of other parliaments. That is how every member of the Bundesrat will get a good overview of the state of play of the scrutiny procedure with regard to an EU document in the Bundesrat itself and at EU level.

I thank you very much for your attention. If there are any questions about our EU scrutiny procedure, do not hesitate to ask them.

The Chairperson: Thank you very much, Ms Müller. It is very interesting to hear of such completely different systems: one without any legal basis and the other with a legal basis and completely different procedures. Could you please answer the question of Mr Groenendijk, who asked if you share all the information you get with third parties, experts for instance, in order to get advice on how to intervene and on what topics?

Ms Ute Müller: We get a lot of positions in writing from experts of organizations and NGOs in Germany, but until now we have not yet decided to put them in our electronic system. They are sent to the members for their personal use.

Mr Kuiper (Christian Union): I would like to thank our guests for their clear presentations and the information we have gotten from them. I have a question about the improvement of our own procedures in the Netherlands. Ms Müller told us about the obligation the German government has to submit certain information from the European Council to the Bundesrat. We were talking about being effective in the first stages of decision making. To this end it is necessary and very important to have a clear insight in the information. I wonder whether the Danes also have a

legal basis for the transfer of information from government to parliament. In the Netherlands we once discussed the possibility of putting all these procedures, including the submission of information, into a framework of legislation, a so-called Europe Act. I would like to hear the opinion of the experts behind the table on such a legal framework for the organisation of the procedures we need.

Mr **Backer** (D66): I would also like to thank all the speakers for their contributions. Given the time we have, I would like to ask one question to Mr Knudsen. In order for this mandate to work, there must be some flexibility in the format of the mandate. If the mandate involves figures, limits and whatever, it might pose a problem to the government in manoeuvring in the Council. Could you please explain how that works?

The **Chairperson**: I would like to ask Mr Knudsen a question. You have this meetings prior to the Council meetings. Many topics are discussed at working group level. What does parliament do in between? How can you exercise influence?

Ms Ute **Müller**: The Bundesrat considers a legal framework to be very important. We started the whole procedure as early as in 1958. Even back then we started building up a legal framework. This has improved a lot over the years. We have a specific statute on the rights of the Bundesrat when it comes to its involvement in EU politics. The same applies to the German Bundestag. The Maastricht Treaty provided for further European integration. Both the German Bundestag and Bundesrat then demanded that a provision be introduced into the constitution establishing the right of involvement of both houses in EU politics.

Mr **Knudsen**: I will try to reply to three questions. The first question is about the access to information and about whether we have established a particular legal framework. We do not have a particular legal framework. There is, however, an informal agreement with the government about the information it has to submit to the European affairs committee. This informal agreement has been taken down in writing in a report of the committee, which has been adopted by the committee and agreed on by the Foreign Minister. These informal agreements are basically made between the Minister of Foreign Affairs and the chairman of the European affairs committee on behalf of the committee. This is taken down in writing.

As for the transfer of Council documents: we do not receive any Council documents from the government. What we receive from the government are explanatory memoranda on all the proposals of major significance and considerable importance. Thanks to one of Cosac's biannual reports we have access to the Council's extranet. As a result, we now have access to a number of Council documents. We do not have access to classified documents. If it were a confidential document, we would have to ask the government for it. This has occurred a few times, for instance with regard to important negotiations on trade arrangements. So, there is no legal framework; just these informal agreements.

Secondly, I will reply to the question about the flexibility of the mandate. It differs how flexible it is. In most cases it will be quite flexible. In the outset the mandate is based on the presentations made by the government itself. The government of course has a tendency to express itself in terms that are as general as possible. The bargaining will then be about how specific we have to be. Here the consensual culture of the Danish parliament comes in. The liberal party and the conservative party are the biggest opposition parties. However, the liberal party supported the mandate in 98 or 96% of all cases. This gives you an idea of the consensual way in which the committee works.

Thirdly: how are we informed about the work in the Council working groups? This is being done too little, I think. We would like to be better informed by the government about the work in the Council working group. The government actually is obliged to inform us about important developments in the Council working groups and it also does from time to time. A proposal like the fourth railway package was presented a number of times at various meetings of the European affairs committee. Many times, however, it was presented only to give the committee information about the state of play with regard to the negotiations. We still believe that the government does not give us sufficient information about what takes place in the working groups.

Mr Zwaan: If I may add: in the study we carried out for all these parliaments we actually found that a lot of parliaments use their normal right to demand information. They have contacts with the government about the negotiations. I hesitate about whether you really should develop new instruments, because they can be very complicated. This is the case, for example, with the parliamentary scrutiny reservation that is already in place in the Netherlands. It is a very complex instrument. I think this is also the opinion of the Senate. I would not recommend the development of new instruments. I think better use can and should be made of the instruments parliaments already have in order to get information.

Mr Kuiper (Christian Union): I would like to hear the opinion of the other members of the panel.

De heer Groenendijk: Nu het behandelvoorbehoud in beide Kamers eigenlijk niet werkt, denk ik dat het toch loont om naar de Duitse wet van 4 juli te kijken. Daarin is heel gedetailleerd weergegeven welke wetgeving moet worden voorgelegd. In ieder geval moet je ervoor zorgen dat je van de EU-voorstellen voor richtlijnen en verordeningen die je wilt volgen, alle Raadsdocumenten krijgt, ook in de periode tussen de Raadsvergaderingen in, waar deze op de agenda staan.

De heer Rabbinge: Ik ben het daar helemaal mee eens. Ik denk dat dit de beste weg is. Dat zou ook voor het Nederlandse parlement aantrekkelijk zijn. Wat mij nog het meest intrigeerde, was de wijze waarop het gaat in Denemarken. Dat is een volwassen vorm van democratie, waarbij je ziet dat je met overtuiging dingen kunt realiseren. Het opvallende is dat in Denemarken de animo voor Europa niet daalt, maar toeneemt. Dat zou weleens het gevolg kunnen zijn van de volwassen manier waarop daar met een en ander democratisch wordt omgegaan. Ook met minderheidsregeringen wordt er gestreefd naar het elkaar overtuigen in een echt dualistisch systeem, terwijl wij hier steeds meer naar een monistisch stelsel toegroeien.

The chairperson: I would like to thank you all very much. This meeting has been very enriching and informative for us. We can really make good use of what we have been told. A verbatim report of this expert meeting will be made and disseminated. I would like to thank our speakers again for their contributions. I wish you all a safe trip home, although the weather is not that promising. If your flight is delayed I hope that you will enjoy the museums we have in the Netherlands.

Sluiting 12.00 uur.