
Vergaderjaar 2013–2014

33 877

Staat van de Europese Unie 2014

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2014

Hierbij bied ik u aan de kabinetsreactie op het AIV advies «Naar een gedragen Europese samenwerking; werken aan vertrouwen».

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Kabinetsreactie AIV advies «Naar een gedragen Europese samenwerking; werken aan vertrouwen»

1. Inleiding

Het kabinet streeft naar een optimaal functionerende en slagvaardige EU, met meer focus, balans en legitimiteit. Een effectieve Unie vereist een solide draagvlak. Nu duidelijk is dat dit draagvlak onder druk staat, is het speerpunt van het kabinet daarom de democratische legitimiteit van de EU te versterken, in de vorm van verbeterde controle, maar ook in termen van slagvaardigheid. In de Staat van de Unie in 2013 en 2014 zette het kabinet reeds zijn ideeën uiteen (Kamerstuk 33 551, nr. 1 en Kamerstuk 33 877, nr. 1). Ook verzocht het kabinet in dit kader de AIV een advies uit te brengen over de versterking van de democratische legitimiteit, alsmede over de verhouding tussen slagvaardigheid en legitimiteit en de verhouding tussen de intergouvernementele en communautaire methode.

Op 24 april jl. verscheen het AIV advies «Naar een gedragen Europese samenwerking; werken aan vertrouwen». Middels deze brief reageert het kabinet op de conclusies en aanbevelingen van de AIV. Daarnaast is in deze kabinetsappreciatie opgenomen de aanvullende reactie op het verzoek van de vaste Commissie voor Europese Zaken over de rol van nationale parlementen in het besluitvormingsproces en een overzicht van het krachtenveld op het terrein van democratische legitimiteit en institutionele hervormingen zoals geformuleerd in de brief van 9 oktober 2013. Ook een reactie op de motie Pechtold over de modernisering van de Eurovob (Kamerstuk 33 877, nr. 10), de motie Pechtold over de institutionele hervormingen binnen de verdragen (Kamerstuk 33 877, nr. 9), de motie Omtzigt over de rode kaart (Kamerstuk 33 877, nr.6) en de motie Schouten/Dijkgraaf over de zetel van het Europees Parlement (Kamerstuk 21 501-20, nr. 860) worden meegenomen. Daarnaast wordt conform de toezegging, gedaan tijdens het debat over de Staat van de Unie in de Tweede Kamer, ook ingegaan op de verhouding tussen intergouvernementele en communautaire arrangementen op het terrein van economisch beleid (ingetrokken motie Pechtold Kamerstuk 33 877, nr. 11). Ten slotte is ook het recente rapport van uw rapporteur democratische legitimiteit «Voorop in Europa; over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie» (Kamerstuk 33 936, nr. 1)(hierna: rapport Leegte) meegenomen in deze kabinetsappreciatie.

2. Aanbevelingen AIV

2.1 Algemene opmerkingen

De AIV schetst in zijn rapport een herkenbaar beeld van het afnemend vertrouwen en draagvlak voor de EU, onderzoekt mogelijke oorzaken daarvoor en doet aanbevelingen voor de versterking van de democratische legitimiteit van de EU. Daarbij benadrukt de AIV dat enkel institutionele maatregelen onvoldoende oplossing voor de geconstateerde problemen bieden. De AIV staat een meersporenbeleid voor, zowel op nationaal niveau als op EU-niveau, variërend van het optimaliseren van bestaande instrumenten, het doen van voorstellen voor nieuwe instrumenten, tot politisering en versterking van burgerparticipatie. De AIV doet in het bijzonder ook aanbevelingen op het terrein van het economische en monetair beleid omdat de AIV op dit terrein specifieke knelpunten identificeert.

De bevindingen leveren een interessante bijdrage aan de gedachtevorming van het kabinet over hoe de EU dichterbij de mensen kan worden gebracht en het draagvlak voor de EU kan worden vergroot. Het

kabinet is het met de AIV eens dat er geen simpele remedie voor de geconstateerde problemen is en dat een breed scala aan maatregelen nodig is om de EU te laten ontwikkelen tot een democratisch breed gedragen bestuurslaag. De opkomst bij de recente EP-verkiezingen toont temeer het belang hiervan aan. Het kabinet ziet uit naar het vervolg van de gedachtewisseling met uw Kamer, lidstaten en andere belanghebbenden hierover en is verheugd over de proactieve houding van uw Kamer op dit terrein, zoals ook neergelegd in het rapport Leegte.

Hieronder zal een reactie worden gegeven op de aanbevelingen voor zover deze aan het kabinet zijn gericht en voor zover deze nog niet zijn neergelegd in de Staat van de Unie van 2013 en 2014 en de kabinetsreactie op het AIV advies over de relaties met het Europees Parlement (Kamerstuk 33 400 V, nr. 124).

2.2 Democratische legitimiteit

A. Versterking bestaande instrumenten

i. Versterking rol nationale parlementen

De AIV is van mening dat de controlerende rol van nationale parlementen moet worden versterkt, bijvoorbeeld middels de versterking van de gele en oranje kaart procedure. Tegelijkertijd geeft de AIV aan dat eerst goede samenwerking tot stand moet komen tussen parlementen om van bestaande instrumenten effectief gebruik te maken, waarbij de AIV uitdrukkelijk wijst op de mogelijkheden van de COSAC en de art. 13 conferentie¹, alvorens er nieuwe instrumenten in het leven worden geroepen. De ideeën van de AIV, bijvoorbeeld ten aanzien van de versterking van de toetsing aan proportionaliteit, sluiten aan bij het kabinetsbeleid ter zake, zoals neergelegd in de Staat van de Unie in 2013 en 2014. In dit verband hecht het kabinet eraan op te merken dat hoewel de gele kaart inmiddels twee maal getrokken is, de oranje kaart nog niet is toegepast. Deze kaart biedt de kans een wetsvoorstel te blokkeren op grond van subsidiariteit indien een meerderheid van de parlementen hier tegen is en de Raad met 55% van zijn leden of een meerderheid van de leden van het Europees Parlement hier ook tegen is (indien de Commissie haar voorstel handhaaft). Naar verwachting zal de mening van de nationale parlementen zwaar wegen voor de betreffende regering, waarmee feitelijk reeds een zeer krachtig instrument gecreëerd wordt als een meerderheid van de parlementen een negatief subsidiariteitsoordeel velt.²

Het kabinet is het met de AIV eens dat het nationale parlement een brugfunctie met de burger en met het Europees Parlement vervult en dat deze versterkt kan worden. Het kabinet merkt op dat uw Kamer hierover inmiddels zelf interessante ideeën heeft ontwikkeld, zoals neergelegd in het recente rapport Leegte. Het kabinet verwacht dat van de nauwere onderlinge samenwerking tussen nationale parlementen een sterke impuls kan uitgaan voor een aanvullende dynamiek in de Europese samenwerking. In dit verband kan ook worden gewezen op de resolutie van het Europees Parlement van 16 april 2014 (n.a.v. rapport Casini) die onder meer voorstelt dat tussen nationale parlementen en het Europees Parlement een akkoord wordt uitgewerkt dat als basis zou kunnen dienen

¹ Artikel 13 van het Stabiliteitsverdrag betreft de organisatie en de promotie van een conferentie van vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van het Europees Parlement en vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van de nationale parlementen, om het begrotingsbeleid en andere onder dit Verdrag vallende kwesties te bespreken.

² In paragraaf 3.2. i zal nader worden ingegaan op de rode kaart.

voor een doeltreffende samenwerking als bedoeld in artikel 9 van Protocol nr. 1 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie.

In aanvulling op datgene wat in de Staat van de Unie 2013 en 2014 reeds is neergelegd (en mede in antwoord op de hoofdvragen van uw Kamer over democratische legitimiteit gesteld in de brief van de Commissie van Europese Zaken van 9 oktober 2013) over de rol van nationale parlementen en de effectiviteit c.q. uitbreiding van het huidig instrumentarium, in het bijzonder in de versterking van de werking van de gele- en oranjekaartprocedure, merkt het kabinet het volgende op. In de ogen van het kabinet kunnen nationale parlementen in alle fasen van de beleids-cyclus een nuttige rol spelen, zowel in de consultatiefase door het sturen van input aan de Commissie, in de onderhandelingsfase direct via de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets en indirect via het kabinet of hun contacten met het Europees Parlement, in de implementatiefase bij de omzetting van de regelgeving in nationale regelgeving en in de evaluatiefase door het leveren van input bij evaluaties. Het kabinet acht het aan uw Kamer zelf inhoud en vorm te geven aan het gebruik van de instrumenten opgenomen in de verdragen en is van mening dat uw Kamer, mede in het licht van de toegang tot Extranet en de onlangs tijdens het AO Informatievoorziening gemaakte aanvullende afspraken, de benodigde informatie ter beschikking heeft om deze taken te vervullen. Daarbij zijn in het AIV-advies en het rapport Leegte ook nadere voorstellen gedaan voor de interne werkwijze van uw Kamer, die vanzelfsprekend aan uw Kamer ter beoordeling zijn.

In antwoord op de motie Schouten/Dijkgraaf die oproept de vergaderplaats van het Europees Parlement tot 1 locatie te beperken, benadrukt het kabinet dat het zich hier conform staand beleid reeds voor inzet, daar waar dit zinvol is en daartoe gelegenheid bestaat. Hiervoor is echter verdragswijziging en dus de instemming van 28 lidstaten nodig. Zolang hierover geen overeenstemming bestaat, is een beperking van de vergaderplaatsen niet realistisch.

ii. Versterking nationale instituties

Naast de versterking van de rol voor nationale parlementen in het bijzonder, pleit de AIV voor de versterking van de lidstaten en de nationale instellingen in den brede om het vertrouwen van de burger in de Unie te herstellen. Effectief Europees bestuur kan niet zonder sterke nationale instellingen, aldus de AIV, in het bijzonder op het terrein van financieel-economisch bestuur (waarop hierna zal worden ingegaan). De deskundigheid en onafhankelijkheid van publieke organen alsmede de uitvoerbaarheid van en effectiviteit van hun besluiten moet daarom volgens de AIV worden versterkt.

Het kabinet deelt deze analyse van de AIV. Behoud en versterking van nationale expertise en onafhankelijke organen in lidstaten is essentieel om binnen de Unie effectief bestuur te voeren, waarin vertrouwen is in het functioneren van elkaars bestuursapparaten. Enkel versterking van de Europese bestuurslaag, instellingen en controle is daarvoor niet afdoende. Juist in de nationale bestuurslagen van de EU lidstaten moet de onafhankelijkheid en kwaliteit van nationale systemen, autoriteiten en organen (op terrein van economisch bestuur, maar ook daarbuiten) worden vergroot en verankerd, als onderdeel van Europese netwerken met regels, wetgeving en onafhankelijk toezicht, zoals dit bijvoorbeeld ook op het terrein van het mededingingsrecht is georganiseerd.

iii. Vergroting transparantie

Het kabinet is het met de AIV eens dat een grotere openheid zou kunnen bijdragen aan het vertrouwen van de burgers in EU-instellingen en blijft zich daarom, zoals neergelegd in de Staat van de Unie, samen met gelijkgezinde lidstaten in de Raad inzetten en zoeken naar mogelijkheden om de transparantie in de Europese besluitvormingsprocessen te vergroten. Zodra het kabinet hiertoe gelegenheid ziet – na het aantreden van het nieuwe Europees Parlement en Commissie – zal het kabinet zich wederom inzetten voor de aanpassing van de Eurowob³ aan het verdrag van Lissabon⁴, zodat hierover spoedig tussen beide wetgevers overeenstemming kan worden bereikt. Daarnaast zet het kabinet zich in voor de vergroting van de actieve transparantie van de zijde van de EU-instellingen, bijvoorbeeld middels toegankelijkheid en vindbaarheid van documenten op EU-websites, zoals roadmaps, impact assessments, consultaties en evaluaties, ook op het terrein van lagere regelgeving (uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen). Ook zal het kabinet – waar mogelijk – de classificatie van Raadsdocumenten aan de orde blijven stellen. Tot slot wordt in het verband van het Open Government Partnership (OGP) verkend of en hoe de internationale beweging van Open Overheid ook het bevorderen van transparantie van de EU kan versterken.

iv. Europese Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)

De AIV heeft in het kader van goed Europees bestuur opgemerkt de ontwikkeling van een voorstel voor een «European administrative procedural law act» te steunen, waartoe ook het Europees Parlement bij resolutie heeft opgeroepen. Mocht de Europese Commissie met een voorstel komen, dan zal het kabinet dit voorstel op zijn merites beoordelen. Daarbij zal ook moeten worden gezien of een wetgevingshandeling het meest geëigende instrument is voor het samenbrengen van (bestaande) bestuursrechtelijke regels voor de handelingen van de EU-instellingen.

B. Nieuwe instrumenten

v. Constitutionele toetsing

De AIV acht het zinvol nader te onderzoeken of constitutionele toetsing, zoals die in verscheidene andere lidstaten gebruikelijk is, nuttig en wenselijk is in Nederland. In de Nederlandse Grondwet is bepaald dat toetsing van formele wetten aan de grondwet alleen kan geschieden door de formele wetgever.

Over constitutionele toetsing heeft in het afgelopen decennium verscheidene malen een debat plaatsgevonden. Dit in het kader van het wetsvoorstel van het lid Van Tongeren (GroenLinks), voorheen van het lid Halsema, tot wijziging van de Grondwet dat momenteel in tweede lezing aanhangig is (Kamerstuk 32 334). Dit voorstel opent bij aanneming de mogelijkheid voor rechterlijke toetsing van wetten aan een beperkt aantal grondwetsbepalingen. Het voorstel zou daarmee een beperkte invulling geven aan het advies van de AIV. Bij gelegenheid van de eventuele verdere behandeling van dit voorstel zal het kabinet een standpunt

³ Verordening 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

⁴ Op grond van artikel 15 VWEU moet de reikwijdte van de Eurowob worden uitgebreid naar alle instellingen, organen en instanties van de EU.

innemen over de wenselijkheid van constitutionele toetsing en een afweging maken tussen de voor- en nadelen.

vi. Stroomlijning Commissie

Met de AIV is het kabinet, zoals neergelegd in de Staat van de Unie, voorstander van verkleining van de Commissie zodra hiertoe gelegenheid bestaat, teneinde haar effectiviteit en slagvaardigheid te vergroten. Voor een effectieve en optimaal functionerende Europese Commissie zijn interne hervormingen nodig, teneinde slagkracht en focus te winnen. Vooral nog is voor verkleining van de Commissie echter geen draagvlak, omdat kleinere lidstaten bang zijn gemarginaliseerd te worden en niet vertegenwoordigd te zijn. Op 22 mei 2013 heeft de Europese Raad, als gevolg van de Europese Raadsconclusies van december 2008, formeel bevestigd dat vanaf 1 november 2014 de Commissie bestaat uit één onderdaan van iedere lidstaat. De Europese Raad heeft wel afgesproken deze beslissing te heroverwegen, ruim voor de benoeming van een Commissie na de toetreding van de 30^e lidstaat of voorafgaand aan de benoeming van de eerstvolgende Commissie (2019). Een besluit tot verkleining van de Commissie vergt derhalve geen verdragswijziging (zie ook par. 3.2. i).

In de tussentijd kan de Commissie zich naar mening van het kabinet al reorganiseren rond thematische clusters, teneinde aan slagkracht en focus te winnen. Deze clusters zouden dan kunnen worden geleid door vicevoorzitters, die verantwoordelijk zijn voor de strategische richting van hun cluster, toezicht houden op wetgevende initiatieven binnen hun cluster en deze doorsturen naar het college en de horizontale afstemming en coherentie tussen de clusters bewaken. Daarbij moeten de beginselen van collegialiteit en gelijkheid gewaarborgd blijven, zodat tweederangs Commissariaten voorkomen worden: alle Commissarissen hebben gelijk stemrecht en er kan een rotatiesysteem voor vicevoorzitters komen. Het kabinet benadrukt overigens dat de (interne) organisatie van de Commissie voorbehouden is aan de Commissie zelf (middels aanpassing van reglement van orde van de Commissie, zie par. 3.2.i)

vii. Versterking impact assessment

De AIV beveelt aan het impact assessmentbeleid van de EU nader uit te werken, onder meer door de ontwikkeling van een gecoördineerde interinstitutionele aanpak van impact assessments (IA's) en het uitvoeren van IA's op Raadsniveau waar het amendementen van de Raad betreft. Het kabinet zet zich, samen met gelijkgezinde lidstaten, reeds actief in voor betere en transparante IA's en een beter gebruik hiervan, teneinde de keuze voor bepaalde regelgeving beter te kunnen beoordelen. Vorig jaar zijn hierover binnen de Raad reeds afspraken gemaakt, in het kader waarvan inmiddels een aantal pilotprojecten wordt uitgevoerd ter bespreking van de IA's van de Europese Commissie. De resultaten daarvan worden binnenkort verwacht. Ook zullen de richtsnoeren voor het opstellen van IA's door de Commissie dit jaar worden herzien; de Commissie zal hiertoe een openbare consultatie starten.

Het kabinet zal zich in dit kader inzetten voor het opnemen in de IA's van de nalevingskosten, van vaste toetsing op effecten van betreffende maatregelen op de concurrentiekracht van de Unie en op werkgelegenheid, en voor het in kaart brengen van de administratieve en financiële gevolgen van regelgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en de naleving van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Indien het IIA uit 2003 over Beter Wetgeven wordt aangepast, hetgeen Nederland voorstaat, zal het kabinet ook in dat kader aandacht voor

versterking van de IA's bepleiten. Daarbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop IA's worden toegepast in het wetgevingsproces van het Europees Parlement en de Raad.

C. Economic governance

De AIV doet een aantal waardevolle aanbevelingen op het terrein van Economic Governance, die grotendeels aansluiten op de maatregelen die in EU verband reeds zijn getroffen. Een structureel houdbare Eurozone vereist voor het kabinet dat de hiertoe noodzakelijke beleidsmaatregelen democratisch gelegitimeerd zijn, zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering, en voldoende «checks and balances» bevatten om adequate verantwoording te waarborgen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 704). Het is de inzet van het kabinet de mogelijkheden binnen de huidige verdragen hiertoe maximaal te benutten. Verschillende initiatieven zijn al uitgebreid toegelicht in de Staat van de Unie 2013 en in de Staat van de Unie 2014.

In reactie op de opmerkingen van de AIV over de versterking van de democratische en parlementaire dimensie op het terrein van de economic governance, in het bijzonder over een eventueel afzonderlijk Eurozoneparlement, verwijst het kabinet naar de Staat van de Unie in 2013 en 2014. Duidelijk is dat verdere verdieping van de eurozone-samenwerking vragen opwerpt over de verhouding tussen de EU-28 en eurozone-18 en over de interne coherentie binnen de EU.

viii. Betrokkenheid nationale parlement en Europees Parlement bij Europees Semester

De AIV is voorstander van nauwere betrokkenheid van het nationale parlement en het Europees Parlement bij het Europees Semester. Het kabinet is van mening dat binnen het Europees Semester, waar de afspraken over begrotings- en economisch beleid van de lidstaten samenkomen en inzicht wordt geboden in de voortgang op EU-brede beleidsdoelen, al belangrijke stappen zijn gezet. Dit proces is van groot belang voor het waarborgen van een verantwoord beleid van de lidstaten op financieel-economisch gebied, bevordering van structurele hervormingen en versterking van het concurrentievermogen.

Het Nederlandse parlement is al nauw betrokken bij het Europees Semester, en vervult hierop zelfs een voortrekkersrol binnen de EU, zoals het kabinet eerder constateerde⁵. Er is een rapporteur voor het Europees Semester aangesteld en het afgelopen jaar hebben diverse Kamerleden deelgenomen aan de interparlementaire week in het kader van het Europees Semester en de «artikel 13» conferentie uit het Stabiliteitsverdrag, met deelname van de begrotingscommissies van de nationale parlementen en het Europees Parlement. Het kabinet hoopt dat deze interparlementaire samenwerking zal uitgroeien tot een robuust interparlementair forum waarin men adequaat kan reageren op Europese ontwikkelingen⁶.

Naar het oordeel van het kabinet is ook de controlerende taak van het Europees Parlement in de afgelopen periode verbeterd. Het Europees Parlement kan op elk moment in het Europees Semester de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Raad en de Eurogroepvoorzitter oproepen voor een ondervraging over voorstellen en besluiten via een «economische dialoog». In 2014 hebben verschillende economische dialogen plaatsgevonden, o.a. over de jaarlijkse groeiprioriteiten, de

⁵ Staat van de Unie 2014, Kamerstuk 33 877, nr. 1

⁶ Staat van de Unie 2014, Kamerstuk 33 877, nr. 1

implementatie van aanbevelingen en de cyclus van het Europees Semester. Daarnaast neemt het Europees Parlement twee keer per jaar een opinie aan over het functioneren van het Europees Semester.

ix. Versterking bestuurlijke legitimiteit

Het kabinet is het met de AIV eens dat het Europees Semester ondersteund moet worden door onafhankelijke en nationale instituties voor statistische informatie, economische ramingen en beleidsevaluatie, zoals het CBS, het CPB en de Algemene Rekenkamer in Nederland. Sinds het uitbreken van de crisis zijn hierop reeds diverse stappen gezet, zoals de introductie van minimumeisen ten aanzien van statistische onafhankelijkheid⁷ en ten aanzien van nationale begrotingskaders, waaronder voor prudentieel ramen en het frequenter aanleveren van begrotingsgegevens bij Eurostat.⁸ Daarnaast heeft de Commissie in 2012 voorgesteld om de governance van het Europees Statistisch Systeem te versterken⁹. Het kabinet ondersteunt het idee voor een meer onafhankelijke Europese dienst voor de statistiek en pleit dan ook voor versterking van de onafhankelijkheid van Eurostat. Naar het oordeel van het kabinet dienen voor Eurostat dezelfde bepalingen te gelden als voor de Nationale Statistische Instituten.

x. Positie Eurocommissaris

Het kabinet onderschrijft het advies van de AIV binnen de Europese Commissie de analytische functies enerzijds, en de handhaving van de afspraken anderzijds strikter te scheiden. Deze maatregel kan de handhavende rol van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken verder versterken, waarop het kabinet in de kabinetsvisie op de toekomst van EMU (Kamerstuk 21 501-20, nr. 704) ook inzet.

Nederland pleit al langere tijd voor versterking van de rol van de Eurocommissaris teneinde diens onafhankelijke positie met doorzettingsmacht te vergroten. Op dat punt zijn er ook stappen gezet, zo is de huidige Eurocommissaris bijvoorbeeld vicevoorzitter van de Commissie. Nederland onderschrijft het pleidooi van de AIV om deze rol verder te versterken.

Overigens merkt het kabinet op dat het van mening verschilt met de AIV over de constatering dat het nationale begrotingsproces door het Europese proces de facto naar voren is gehaald en dat de politieke besluitvorming over de ontwerpbegroting vervroegd is naar het voorjaar. In het voorjaar rapporteert het kabinet in het jaarlijkse stabiliteitsprogramma aan de Commissie over het begrotingsbeleid en de macro-economische vooruitzichten. Dit stabiliteitsprogramma bevat echter geen nieuw beleid. In het voorjaar kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen opstellen voor bijvoorbeeld extra bezuinigingsmaatregelen waarover het kabinet in het kader van de begrotingsvoorbereiding besluit en die worden opgenomen in de Miljoenennota in september, waaraan de Kamer goedkeuring dient te verlenen. Het kabinet legt hierover verantwoording af tijdens de algemene beschouwingen en begrotingsbehandelingen.

⁷ Verordening (EU) nr. 1175/2011

⁸ Council Directive 2011/85/EU

⁹ COM (2012) 167

xi. Rol Raad van State en CPB

De AIV geeft aan dat de adviserende rol van de Raad van State over de begroting in het kader van de Europese begrotingsregels een te zware wissel zou trekken op de deskundigheid van de Raad van State. De Wet Houdbare Overheidsfinanciën wijst de afdeling advisering van de Raad van State aan een oordeel te geven over de Miljoenennota. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk. De Raad van State brengt immers jaarlijks een advies uit over de Miljoenennota. De taak die daarbij komt, is dat de Raad van State in het jaarlijkse advies over de Miljoenennota toetst of het gevoerde begrotingsbeleid de Europese begrotingsafspraken respecteert. Het CPB treedt hierbij op als onafhankelijk ramingsinstituut. Op basis van de onafhankelijke ramingen van het CPB, kan de Raad van State de toets uitvoeren of het gevoerde en/of geplande budgettaire beleid in lijn is met de Europese begrotingsafspraken. Met deze toedeling, het scheiden van de rollen van onafhankelijk ramingsinstituut (CPB) en een onafhankelijk advies (Raad van State) over het gevoerde begrotingsbeleid door het kabinet, waarborgt Nederland de status van het CPB als onafhankelijk ramingsinstituut en wordt voorkomen dat de rol van het CPB wordt vermengd met het inhoudelijk beoordelen en adviseren over kabinetsbeleid. Daarbij wijst het kabinet voor wat betreft de onafhankelijke oordeelsvorming van het CPB ook op de Aanwijzingen van de Minister-President van 21 februari 2012 inzake de planbureaus (in het bijzonder aanwijzing 4 en 5).¹⁰

xii. Democratische verantwoording Trojka

Het kabinet is het niet eens met de constatering van de AIV dat de democratische verantwoording van de Trojka (Europese Commissie, ECB en IMF) over programmalanden ernstig tekort schiet. De democratische legitimiteit is gewaarborgd door nationale parlementen en doordat democratisch gelegitimeerde regeringen zelfstandig hebben ingestemd met een pakket aan beleidsmaatregelen in ruil voor financiële steun. De conditionaliteit die verbonden is aan een steunprogramma is daarbij een product van gezamenlijke onderhandeling en instemming van alle betrokken partijen. De beleidsmaatregelen waaraan een programma land zich committeert zijn vervolgens door de nationale parlementen van alle lidstaten onder de loep genomen en goedgekeurd. Het kabinet wijst er op dat regelmatig intensieve uitwisselingen plaatsvinden tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement en tussen de ECB en het Europees Parlement. Het Nederlands parlement wordt door de Minister van Financiën geïnformeerd over steunprogramma's, in het bijzonder over de voortgangsrapportages van de Trojka en de inzet van het kabinet met betrekking tot de uitkering van leningen.

D. Politisering en burgerparticipatie

xiii. «Eigenaarschap» nationale politici

De AIV beveelt opnieuw, net als in haar advies over de relaties met het Europees Parlement en de Raad van State eerder, aan dat nationale gezagsdragers meer verantwoordelijkheid nemen voor hun optreden in de EU. De AIV stelt dat bewindslieden zich nu vaak tegenover de instellingen opstellen, terwijl zij duidelijk zouden moeten maken dat ze zelf deelnemers aan het Europees besluitvormingsproces zijn en dus medeverantwoordelijkheid dragen voor de genomen besluiten. Het kabinet herkent dit beeld niet. Integendeel, het kabinet ziet het als een opdracht de burgers zoveel mogelijk mee te nemen in het Europese

¹⁰ Stc. 2012 nr. 3200

besluitvormingsproces en duidelijk te maken dat voorgestelde maatregelen zichtbare meerwaarde hebben voor Nederland. Het kabinet onderkent het ondermijningsrisico van uiteenlopende boodschappen in de nationale en Europese context. De toonzetting over de EU is daarom steeds een belangrijk aandachtspunt in het kabinet. Het kabinet hecht in dit verband aan de zeer frequente debatten over Europese samenwerking in de Eerste en Tweede Kamer, in de media en in de samenleving. Het kabinet merkt op dat de toon over de EU een resultante is van alle actoren in dit proces.

Het kabinet deelt de mening van de AIV dat ook over de ontwikkeling en spill-over effecten van genomen beslissingen met het nationale parlement de discussie moet worden aangegaan. Daarbij tekent het kabinet aan zich niet te willen verliezen in abstracte debatten over de politieke eindvorm van de Europese samenwerking, maar zich te willen richten op de middellange termijn en wat er concreet de eerstkomende jaren te doen staat. Het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie, het debat over het werkprogramma van de Commissie en ook het aanstaande meerjaren werkprogramma van de Commissie bieden hiervoor uitstekende aanknopingspunten.

xiv. Referenda

De AIV betoont zich geen voorstander van referenda. Het kabinet wijst er daarbij op dat onlangs de Eerste Kamer het wetsvoorstel raadgevend referendum (niet-bindend, correctief, raadgevend – d.w.z. op verzoek van een vooraf bepaald aantal burgers) heeft aanvaard, evenals een grondwetswijziging in eerste lezing tot de invoering van een bindend, correctief, raadgevend referendum. Daarbij zijn ook de argumenten gewogen die door de AIV naar voren worden gebracht.

Het wetsvoorstel raadgevend referendum maakt het na inwerkingtreding mogelijk niet-bindende referenda te houden over bekrachtigde, maar nog niet in werking getreden wetten. Daaronder vallen ook de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van (wijzigingen van) verdragen die voor het Koninkrijk alleen in Nederland gelden. In de praktijk zal het dus mogelijk kunnen zijn dat ook over Europese verdragen een niet-bindend raadgevend referendum wordt gehouden, op verzoek van een groep burgers. De opmerkingen van de AIV over een zorgvuldige vraagstelling en goede informatievoorziening zijn daarbij uiteraard relevant. Overigens vallen raadplegende – d.w.z. op initiatief van de wetgever – referenda, zoals het referendum over de Europese Grondwet in 2005, niet onder deze aanvaarde wetsvoorstellen.

xv. Europees Burgerinitiatief

Met het Europees burgerinitiatief is voor het eerst een vorm van directe (of: participerende) democratie ingevoerd op Europees niveau.

Met het Europees Burgerinitiatief zijn inmiddels de eerste ervaringen opgedaan. Ruim 20 initiatieven zijn gestart met het verzamelen van ondersteuningsverklaringen van burgers in verschillende lidstaten. Tot nu toe zijn er drie initiatieven die de benodigde miljoen steunbetuigingen hebben binnengehaald. Door de Europese Commissie wordt een brede evaluatie voorbereid om de ervaringen en leerpunten tot nu toe in kaart te brengen, zowel voor initiatiefnemers als voor de lidstaten die de handtekeningen moeten verifiëren en certificeren. Daarmee wordt voldaan aan de door de AIV gesignaleerde behoefte aan een beoordeling op merites en toepassingsvoorwaarden.

De AIV weegt de reactie van de Commissie op het burgerinitiatief Right2Water als teleurstellend ten opzichte van de lange duur van de procedure en de kosten voor de noodzakelijke processen voor de verificatie van alle handtekeningen in 25 lidstaten. Het kabinet begrijpt de positie van de AIV en verwacht dat het burgerinitiatief, dat niet alleen voor burgers, maar ook voor de lidstaten de nodige inspanning vergt, alleen zal worden ingezet door burgers wanneer zij merken dat de gepleegde inzet voldoende resultaat oplevert. Vervolgens mogen die burgers dan ook een serieuze inhoudelijke behandeling van hun voorstel door de Europese instanties verwachten. In de beoordeling ervan blijven natuurlijk wel bestaande uitgangspunten, bijvoorbeeld op het terrein van subsidiariteit, gelden.

2.3 Slagvaardigheid en controle

De AIV erkent de door het kabinet in de adviesaanvraag geschetste spanning tussen de roep om slagkracht enerzijds en de noodzaak van politieke controle in de EU anderzijds en wijst net als het kabinet in de Staat van de Unie op het belang van een goed evenwicht tussen beide.

Vooropgesteld, het kabinet onderstreept het essentiële belang van de controlerende rol van de nationale parlementen en stimuleert hen juist daarom hun uit het nationale staatsrecht voortvloeiende bevoegdheden en de mogelijkheden die de verdragen bieden ten volle te benutten teneinde deze rol en daarmee het draagvlak voor de EU te versterken. Met de AIV is het kabinet van mening dat het evenwicht tussen slagvaardigheid en controle sterk door de situatie en het specifieke beleidsterrein bepaald wordt: in crisissituaties zal de controle soms noodzakelijkerwijs achteraf moeten plaatsvinden, daar waar in reguliere situaties alle daarvoor ingestelde procedures vanzelfsprekend moeten worden doorlopen. Uitgangspunt van het kabinet is dat de uitkomsten van het Europees besluitvormingsproces op de lange termijn voldoende worden gedragen. Het kabinet deelt de mening van de AIV dat de grens van de legitimiteit van de controle ligt in oneigenlijk gebruik van de gele- en oranje kaart procedure, indien obstructie de voornaamste invalshoek is. Dit zou immers het functioneren van de Europese bestuurslaag blokkeren («zand in de machine»). Voor het kabinet is dit het geval wanneer de kaartprocedure zou worden ingezet om andere redenen dan waarvoor zij in het leven is geroepen. Overigens heeft het kabinet geen enkele aanwijzing dat dit gevaar thans op de loer ligt. Immers, nationale parlementen hebben tot nog toe slechts spaarzaam gebruik gemaakt van de procedure.

Het kabinet blijft nadrukkelijk op zoek naar nadere ideeën over de verhouding tussen slagvaardigheid en controle en de legitimiteit van effectief bestuur. Een element hiervan betreft bijvoorbeeld ook de legitimiteit van de Commissie, temeer nu haar bevoegdheden en taken in het kader van de crisis uitgebreid zijn. Het kabinet markeert – getuige ook de gedachten van de AIV ten aanzien van de rechtstreeks gekozen Commissievoorzitter – het belang van dit vraagstuk en ziet dit als discussiepunt in de bredere agenda van de versterking van de democratische legitimiteit. Tegelijkertijd dienen daar echter kanttekeningen bij te worden geplaatst gezien het feit dat de Commissie verschillende rollen vervult.

2.4 Intergouvernementele en supranationale methode

De AIV is van mening dat de verdieping van de grondslagen van de EMU zou dienen plaats te vinden binnen het institutionele kader van de EU en adviseert communitarisering bij een volgende verdragswijziging.

Hiermee wordt de democratische legitimering op een goede basis geschoeid, aldus de AIV. Het AIV-advies gaat ook in op waar de grenzen van de communautaire methode liggen daar waar lidstaten wensen vast te houden aan hun nationale voorrechten, m.n. op financieel gebied.

Mede bij wijze van opvolging van de toezegging van het kabinet in het debat over de Staat van de Unie over de verhouding tussen intergouvernementele en communautaire arrangementen op het terrein van de economische governance (ingetrokken motie Pechtold), merkt het kabinet op dat het uitgangspunt van het kabinet is het Europese beleid in EU-verdragskader te regelen. In de afgelopen jaren bleek dat dit uitgangspunt niet in alle gevallen gehandhaafd kon worden, om een effectieve aanpak tot stand te brengen in de eurocrisis. Het Stabiliteitsverdrag voorziet er in dat het op termijn wordt geïntegreerd in het reguliere kader van de EU. Hiervoor is een verdragswijziging noodzakelijk, die momenteel niet voorzien is. Mocht een verdragswijziging wel opportuun worden geacht binnen de Unie, dan zal de inzet van het kabinet er o.a. op gericht zijn het Stabiliteitsverdrag binnen EU-verdragskaders te brengen. Het kabinet deelt met het AIV de opinie dat er ook grenzen aan de communautaire methode kunnen liggen waar het gaat om nationale bevoegdheden op financieel gebied. Wat de democratische controle betreft, heeft uw Kamer op deze gebieden een essentiële controlerende functie. Dit geldt in het bijzonder voor het Europees stabiliteitsmechanisme, dat een zeer specifieke taak kent die niet per definitie in geïntegreerd EU verband vervuld dient te worden. Wel is het denkbaar dat op basis van ervaringen met het ESM op termijn wordt gezien of (verdere) integratie in EU-rechtskader wenselijk is.

De AIV is van mening dat intergouvernementele oplossingen niet voldoende waarborgen bieden voor parlementaire beïnvloeding en verantwoording als belangrijkste dimensies van democratische legitimiteit. Het kabinet onderschrijft het belang dat de AIV hecht aan de parlementaire beïnvloeding en verantwoording ten aanzien van de economic governance en heeft zich er daarom ook voor ingespannen dat de Tweede Kamer intensief betrokken is geweest bij zowel de totstandkoming van communautaire als intergouvernementele afspraken ter bevordering van de economic governance. Dit geldt zowel ten aanzien van de totstandkoming van de onderhandelingsmandaten als ten aanzien van de verantwoording over de uitkomsten van onderhandelingen. Daarbij worden verdragen (ESM-verdrag, Intergouvernementeel Akkoord inzake een bank resolutiefonds) via de gebruikelijke procedures ter advies en goedkeuring voorgelegd aan de Raad van State en de Staten-Generaal. De keuze voor de intergouvernementele methode betekent voor het kabinet dan ook niet dat er onvoldoende waarborgen voor parlementaire beïnvloeding en verantwoording zijn.

Het AIV vermeldt ook in haar advies geen voorstander te zijn van hybride vormen van intergouvernementele en communautaire methodes, omdat deze afbreuk doen aan de gewenste duidelijkheid in de beslisprocedures. Voor Nederland is de communautaire methode nog altijd de methode die het beste de belangen van kleine en middelgrote lidstaten beschermt en dominantie van grote lidstaten verhindert. Het kabinet erkent dat differentiatie in de Unie nodig is en zal blijven om de diversiteit binnen de Unie te weerspiegelen, maar wil er voor waken dat dit, gekoppeld aan de roep om opt-outs, leidt tot versnippering. In dat opzicht acht het kabinet het van belang dat in het intergouvernementeel akkoord inzake het bank resolutiefonds is opgenomen dat de inhoud hiervan binnen 10 jaar binnen het communautaire raamwerk kan worden gebracht. Hiervoor is een verdragswijziging noodzakelijk, die momenteel niet voorzien is.

3. Institutionele hervormingen binnen verdragen

In de motie d.d. 31 maart 2014 van het lid Pechtold¹¹ wordt het kabinet verzocht in kaart te brengen welke hervormingen in de Europese Unie zonder verdragswijziging kunnen worden gerealiseerd. Hieronder zal worden uiteengezet welke methoden benut kunnen worden voor het bewerkstelligen van hervormingen, zonder dat een verdragswijziging vereist is. Vervolgens zal het kabinet in kaart brengen welke institutionele hervormingen het voor ogen heeft.

3.1 Mogelijkheden tot hervorming binnen de huidige verdragen

Art. 48 van het Unieverdrag (VEU-Verdrag betreffende de EU) voorziet in de mogelijkheid tot wijziging van de verdragen, via de gewone herzieningsprocedure, teneinde de aan de Unie toegedeelde bevoegdheden uit te breiden of te beperken. De verdragen bieden echter daarnaast diverse mogelijkheden voor hervorming, zonder dat een gewone verdragswijziging vereist is. Deze mogelijkheden zullen achtereenvolgens worden besproken.

i. Vereenvoudigde herzieningsprocedure intern beleid

Artikel 48 lid 6 VEU voorziet in de mogelijkheid het interne beleid en optreden van de Unie, zoals geregeld in het derde deel van het Werkingsverdrag (VWEU – Verdrag betreffende de werking van de EU), te wijzigen, zonder de gewone verdragswijzigingsprocedure te doorlopen. Het moet dan gaan om een beperkte verdragswijzigingen, die niet leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie. Hierbij kan het onder andere gaan om het beleid inzake de interne markt, het economisch en monetair beleid, en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. In de vereenvoudigde herzieningsprocedure is het, in tegenstelling tot de gewone herzieningsprocedure, niet nodig een Intergouvernementele Conferentie (IGC) bijeen te roepen. De regering van een lidstaat, het Europees Parlement of de Commissie kunnen een herzieningsvoorstel voorleggen aan de Europese Raad. Deze besluit vervolgens met unanimititeit, na raadpleging van het Europees Parlement en de Commissie (alsmede de ECB in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied). Het besluit treedt pas in werking nadat het door alle lidstaten is goedgekeurd conform hun nationaal grondwettelijke procedures.

ii. Vereenvoudigde herzieningsprocedures besluitvorming – Algemene en specifieke passerelles

De verdragen voorzien ook in vereenvoudigde herzieningsprocedures teneinde besluitvorming op bepaalde terreinen te vereenvoudigen. Art. 48 lid 7 VEU voorziet in twee algemene passerelles. De eerste algemene passerelle betreft overgang van besluitvorming met unanimititeit (binnen de Raad) naar gekwalificeerde meerderheid en is beperkt tot het VWEU en titel V van het VEU. De tweede algemene passerelle betreft overgang van een bijzondere wetgevingsprocedure naar de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissingsprocedure).

Ieder initiatief van de Europese Raad voor een dergelijke passerelle wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het bedoelde besluit niet vastgesteld. Overigens is het van belang dat artikel 353 VWEU enkele specifieke

¹¹ Kamerstuk 33 877, nr. 9

grondslagen opsomt waarbij geen gebruik gemaakt kan worden van de algemene passerelles.¹²

Elders in de verdragen zijn ook specifieke passerellebepalingen opgenomen die overgangen van besluitvorming met unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid mogelijk maken.¹³

iii. Interinstitutionele akkoorden (IIA's), politieke akkoorden, reglementen van orde

Art. 295 VWEU voorziet in de mogelijkheid voor het Europees Parlement, de Raad en de Commissie interinstitutionele akkoorden te sluiten over de wijze waarop zij samenwerken. In interinstitutionele akkoorden kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt op het terrein van prioriteitsstelling, de grondbeginselen van wetgeving zoals subsidiariteit en proportionaliteit en transparantie en informatie-uitwisseling tussen de instellingen. De IIA's kunnen een juridisch bindend karakter hebben. Hoewel het verdrag voorziet in de mogelijkheid tot het sluiten van akkoorden tussen de drie instellingen (het Europees Parlement, de Raad en de Commissie), kan daaruit niet worden geconcludeerd dat het verdrag het sluiten van akkoorden tussen twee van de drie instellingen verbiedt.

Naast bovenstaande geschetste mogelijkheden bestaat uiteraard ook de mogelijkheid voor de instellingen een of meer politieke akkoorden te sluiten. Hier dient echter wel bij te worden aangetekend dat deze akkoorden geen juridisch bindend karakter hebben.

Daarnaast kunnen verschillende institutionele hervormingen bereikt worden door de, overeenkomstig de verdragen vastgestelde, reglementen van orde van de instellingen te wijzigen. Uiteraard dienen hierbij de respectievelijke bevoegdheden van elke instelling in acht te worden genomen.

3.2 Voorstellen voor een beter functionerende Europese Unie

Het kabinet streeft naar een optimaal functionerende en slagvaardige EU, met meer focus, balans en legitimiteit. In deze paragraaf is een overzicht opgenomen van institutionele hervormingen die het kabinet in dit kader voor ogen heeft. In de meeste gevallen kunnen meerdere (van bovenstaand geschetste) mogelijkheden benut worden een bepaalde hervorming te bewerkstelligen. In de gevallen waar één optie voor de hand ligt of mogelijk is, zal dit worden aangeduid.

i. Hervormingen binnen de Europese Commissie en de Raad

Interne reorganisatie van de Commissie

Het kabinet is voorstander van verkleining van de Commissie, teneinde haar effectiviteit en slagvaardigheid te vergroten. Een dergelijke verkleining is mogelijk zonder wijziging van de huidige verdragen. Art. 17 lid 5 VEU biedt een grondslag voor de Europese Raad het aantal Commissarissen met een unaniem besluit te wijzigen.

¹² Dit betreft art. 311, derde en vierde alinea (vaststelling van de eigen middelen van de begroting); art. 312, lid 2, eerste alinea (vaststelling van het meerjarig financieel kader); art. 352 (flexibiliteitsclausule) en art. 354 VWEU (nadere bepalingen omtrent schorsing van rechten die voortvloeien uit EU-lidmaatschap wanneer een lidstaat de waarden van de Unie ernstig schendt).

¹³ Dit betreft: art. 31 derde lid, VEU en artikelen 81, derde lid, tweede alinea, art. 192, tweede lid, tweede alinea, 312, tweede lid, tweede alinea en 333, eerste en tweede lid VWEU.

Nu er nog geen voldoende draagvlak is voor verkleining van de Commissie, zou de Commissie zich in de tussentijd kunnen reorganiseren rondom een beperkter aantal essentiële taken (thematische clusters), welke geleid zouden worden door vicevoorzitters. Een dergelijke hervorming zou gerealiseerd kunnen worden door aanpassing van het reglement van orde van de Commissie.

Daarnaast kan er een functionele scheiding binnen de Commissie worden aangebracht naar enerzijds haar wetgevende taken, en anderzijds haar uitvoerende en controlerende taken. De controlerende rol en de toezichthoudende rol op uitvoering van gemaakte afspraken zou nog meer profiel kunnen krijgen. Ook dit kan bewerkstelligd worden via wijziging van het reglement van orde van de Commissie. Zo heeft de Commissie eerder al extra waarborgen aangebracht ten aanzien van de huidige Commissaris voor Economische en Monetaire zaken.

Het subsidiariteits- en proportionaliteitsprincipe zou meer kunnen worden verankerd in het DNA van de Commissie. Zoals reeds opgenomen in de verdragen (artikel 16, lid 6, onder b VEU) stelt de voorzitter van de Commissie de richtsnoeren vast, met inachtneming waarvan de Commissie haar taak vervult. Het kabinet acht het van groot belang dat hierbij rekening wordt gehouden met het subsidiariteits- en proportionaliteitsprincipe. Ook de vicevoorzitters, die verantwoordelijkheid dragen voor de strategische richting van hun cluster, dienen deze beginselen in acht te nemen bij de implementatie van de politieke richtlijnen en prioriteiten. Meer aandacht voor het subsidiariteits- en proportionaliteitsprincipe zou kunnen worden opgenomen in het reglement van orde van de Commissie en in de betrekkingen die zij heeft met andere instellingen (bijvoorbeeld een IIA). Daarnaast dient de Commissie nieuwe voorstellen in elk geval te toetsen op de gevolgen voor het concurrentievermogen, administratieve lasten en financiële gevolgen voor nationale, regionale en lokale overheden, hetgeen in de richtsnoeren voor het uitvoeren van IIA's kan worden opgenomen.

Interne organisatie van de Raad

Daarnaast dienen de voorbereiding en opvolging van de algemene beleidslijnen en prioriteiten van de Europese Raad verbeterd te worden. In dit kader is vooral de rol van de Raad Algemene Zaken (RAZ), als voorportaal van de Europese Raad van belang. De link tussen vakraden, RAZ en Europese Raad moet worden versterkt. De RAZ zou zorg moeten dragen voor coherentie in de bijdragen aan de Europese Raad en follow-up van uitkomsten daarvan in de vakraden. Het voorbereidende werk van de verschillende vakraden dient zorgvuldig en consistent te zijn, teneinde een effectief en gelegitimeerd besluitvormingsproces te waarborgen. Ook dient er meer coherentie, effectiviteit en synergie te zijn tussen de RAZ en de Europese Raad, niet alleen vooraf, maar ook na afloop van de Europese Raad. Zo is de follow-up van de Europese Raadsconclusies en -besluiten nog niet goed ontwikkeld. Indien de voorbereiding via de RAZ verbetert, kan de Europese Raad zich meer gaan toeleggen op het uitzetten van algemene strategische beleidslijnen en prioriteiten. Op hun beurt moeten vakraden adequaat worden voorbereid door hun respectievelijke raads werkgroepen en Coreper en goed aansluiten bij de werkzaamheden van de Europese Raad. Hiermee moet op toppen en vakraden meer ruimte komen voor het voeren van politieke discussies. Een en ander kan (beter) geregeld worden in het reglement van orde van de Raad. Voor Nederland zelf ligt er een uitdaging tijdens het EU Voorzitterschap in 2016 om het functioneren van en ook de ministeriële deelname aan de vakraden te verbeteren.

ii. Versterking van de rol van nationale parlementen

De rol van nationale parlementen dient versterkt te worden, teneinde de democratische legitimiteit van het Europese besluitvormingsproces te vergroten. In het contact tussen Europees Parlement en nationale parlementen zouden Europarlementariërs vaker kunnen deelnemen aan debatten in de Tweede Kamer. Het kabinet is voorts van mening dat de Commissie in belangrijke mate een rol kan spelen, door te werken aan een hechtere relatie met nationale parlementen. Zo zou de Commissie ernaar moeten streven zo toegankelijk mogelijk te zijn voor nationale parlementaire commissies en bereid moeten zijn vragen inzake haar beleid toe te lichten. Daarnaast zou de Commissie vaker haar opwachting moeten maken in nationale parlementen, en ook daar grote wetsvoorstellen presenteren. Bovendien zou de Commissie haar dialoog met nationale parlementen moeten versterken, door beter te luisteren naar nationale parlementen. De Commissie dient zich meer te verbinden aan de gele kaart procedure, door een voorstel te wijzigen of in te trekken, wanneer een derde van de nationale parlementen subsidiariteitsbezwaren maken tegen een voorstel. Hiermee zou zij de gele kaart *de facto* als een rode kaart behandelen. Hoewel de verdragen hiertoe niet verplichten, zou de Commissie ook meer aandacht kunnen besteden aan subsidiariteitsbezwaren wanneer de drempel voor een gele kaart niet bereikt is, en zich ook bereid kunnen tonen aandacht te schenken aan proportionaliteitsbezwaren. De Commissie zou op deze manier nadere invulling kunnen geven aan de «politieke dialoog» die de Commissie sinds 2006 met de nationale parlementen voert. (Zie website van de Commissie voor de onderlinge correspondentie per lidstaat).

Een rode kaart – en dit mede in antwoord op de motie Omtzigt d.d. 14 mei 2014¹⁴ – zou, net als andere hierboven genoemde ideeën binnen het kader van de verdragen vorm kunnen worden gegeven in een akkoord tussen Raad en Commissie (en evt. Europees Parlement) waarin de Commissie zich bereid verklaart wetsvoorstellen in te trekken indien een bepaald aantal nationale parlementen zich hiertegen hebben uitgesproken. Een formele rode kaart invoeren vergt echter verdragswijziging. Eventuele verdragsrechtelijke verankering van de rode kaart behoeft aanpassing van art. 7 van het Protocol betreffende de subsidiariteit en evenredigheid. Gedacht kan dan worden aan een bepaling met eenzelfde strekking als neer zou worden gelegd in het interinstitutionele akkoord. Ten tijde van de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon heeft het kabinet eveneens voorstellen in deze richting gedaan.¹⁵ De modaliteiten, zoals het moment van inbreng (in begin of aan einde van het onderhandelingsproces), de te hanteren drempel (hoeveel stemmen van parlementen zijn nodig), de toetsingscriteria (subsidiariteit of ook proportionaliteit en opportuniteit), en gevolgen van de kaart (verwerping, wijziging) kunnen worden aangepast.

Overigens is uit diplomatieke en politieke sonderingen gebleken dat er voor het concept van een rode kaart nauwelijks of geen steun is bij de Europese partners. Het kabinet merkt in dit verband ook op dat ook uw Kamer (rapport Leegte) zich geen voorstander toont van de rode kaart aan het einde van het besluitvormingstraject, omdat dit op juridische

¹⁴ Kamerstukken II 2013–2014, 21 501-20, nr. 861

¹⁵ T.t.v. onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon streeft het kabinet naar een grotere rol van de nationale parlementen bij de toetsing van EU-wetgevingsvoorstellen. Naast de gele kaart werd ingezet op betere mogelijkheden voor nationale parlementen voorgestelde wetgeving volgens nader vast te stellen modaliteiten tegen te houden indien deze niet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit voldoen, met dien verstande dat dit geen individueel vetorecht voor één nationaal parlement inhoudt en waarbij geen afbreuk aan de institutionele balans in de EU wordt gedaan. Zie hoofdlijnenbrief van 19 maart 2007 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 344) en brief van 21 mei 2007 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 356)

bezwaren stuit. Uw Kamer geeft daarentegen de voorkeur aan controle in de schrijf- en behandelfase van nieuwe wetgeving. Ook de AIV geeft aan geen voorstander van een rode kaart te zijn, omdat deze niet bijdraagt aan het creëren van democratische legitimiteit door het voeren van een goede inhoudelijke discussie, zoals de, eventueel versterkte, gele of oranje kaart dat wel kan.

iii. Versterking van de interinstitutionele balans (IIA's)

Zoals uiteengezet in de Staat van de Unie is het kabinet van mening dat de interinstitutionele balans hersteld dient te worden. Dit kan met name bewerkstelligd worden door het sluiten van nieuwe IIA's, dan wel bestaande IIA's te wijzigen. Doel hiervan is de procedurele verhoudingen tussen de instellingen nader vorm te geven.

Een mogelijkheid is het sluiten van een interinstitutioneel akkoord, waarin onder andere de werkwijze rond totstandkoming en uitvoering van meerjaren-programmering en controle daarop wordt vastgelegd. Dit akkoord zou ook de strategische relatie tussen de Raad en het Europees Parlement als medewetgever kunnen versterken.

Een andere optie is het IIA Beter Wetgeven uit 2003 te wijzigen. Het kabinet is van mening dat dit IIA aangepast moet worden om recht te doen aan de verhoudingen na Lissabon, zoals aanpassing aan de huidige medewetgevingsprocedure. Daarnaast dient aandacht te worden geschonken aan procedures rond consultaties, impact assessments, transparantie, uitvoering en delegatie en de naleving van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Bovendien moet het IIA nadrukkelijk ingaan op de versterking van het belang van subsidiariteit en proportionaliteit, de versterking van de rol van nationale parlementen en van het instrumentarium voor toepassing, handhaving en evaluatie van Europese regelgeving (onder meer in relatie tot de gevolgen voor regionale en lokale overheden).

Ten slotte is er de optie van een IIA tussen de Raad en de Commissie, analoog aan het reeds bestaande IIA tussen het Europees Parlement en de Commissie, om de verantwoording van de Commissie ten opzichte van Raad te versterken. Een andere mogelijkheid is eventueel het sluiten van een nieuw IIA tussen de Raad en het Europees Parlement als medewetgevers.

4. Krachtenveld

Uit sondering bij andere lidstaten blijkt dat het denken over democratische legitimiteit onderling verschilt. Daarbij zij overigens aangetekend dat de sondering een momentopname betreft. Duidelijk is evenwel dat in veel lidstaten een breed publiek debat over democratische legitimiteit van de Unie of verlies aan soevereiniteit ontbreekt, zoals dat in Nederland wel zeer actief gevoerd wordt. Nederland en het VK zijn de lidstaten waar dit debat het meest uitgesproken is. Zo wordt de discussie over verlies aan soevereiniteit gevoerd in lidstaten waaraan in ruil voor financiële steun ingrijpende beleidsmaatregelen zijn doorgevoerd, zoals in Portugal, Cyprus en Ierland. De context van het debat verschilt daardoor met die in Nederland en het VK. Andere lidstaten die hard met de Eurocrisis zijn geconfronteerd zoals Spanje, spreken zich juist uit voor verdere versterkte integratie.

Over de rol van nationale parlementen op Europees niveau wordt in veel lidstaten nagedacht. De vraag wordt gesteld hoe nationale parlementen effectiever gestalte kunnen krijgen binnen het Europees beleidsvormingsproces, bijvoorbeeld in de twee recente rapporten «*The Role of National Parliaments in the European Union*» van het Britse House of Lords en het

rapport «*Twenty-three recommendations – to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance*» van de Deense Folketing. Uiteraard speelt een rol dat de constitutionele posities van de respectieve nationale parlementen verschillen. Door het VK wordt een actieve agenda gevoerd om de rol van het nationale parlement te vergroten. In Duitsland is constitutionele toetsing de garantie dat de rol van de Bondsdag op cruciale EU-dossiers voldoende gewaarborgd is. Hoewel er bij veel lidstaten in het algemeen de wens bestaat de rol van nationale parlementen te versterken in het Europees beleidsvormingsproces, wil dat niet zeggen dat er bij andere lidstaten steun is voor initiatieven als bijvoorbeeld een rode kaart procedure, die nauwelijks of geen steun geniet bij lidstaten en op juridische en politieke bezwaren stuit.

Nieuwe of herziene kaderakkoorden tussen de Europese instellingen kunnen voorzien in een betere versterking van de rol van nationale parlementen. Het krachtenveld is op dit punt echter nog in ontwikkeling. Uiteraard is de steun voor een versterking van de rol van nationale parlementen in het Europees besluitvormingsproces via kaderakkoorden ook afhankelijk van steun bij andere Europese instellingen.

Ten aanzien van de rol van het Europees Parlement bestaat slechts bij een beperkt aantal lidstaten de behoefte deze rol te vergroten, bijvoorbeeld ten aanzien van bevoegdheden op het vlak van sociale zaken. Initiatiefrecht voor het Europees Parlement kan niet op brede steun van de lidstaten rekenen en dient volgens lidstaten bij de Commissie te blijven liggen. Een grote meerderheid van de lidstaten wil vast houden aan het principe van één Commissaris per lidstaat. Ten aanzien van openbaarheid van bestuur is Nederland één van de landen die binnen de EU een progressieve lijn aanhoudt, daarin vaak gesteund door gelijkgezinde lidstaten zoals Zweden, Denemarken, Finland, en Slovenië. Andere lidstaten staan hier veel terughoudender tegenover.