



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Eerste gezamenlijk standpunt  
Den Haag, 17 oktober 2013

## Democratische legitimiteit in de EU & de rol van nationale parlementen

De Tweede Kamer is bezorgd over het draagvlak onder de bevolking bij het Europese besluitvormingsproces. De Tweede Kamer meent dat legitimiteit en draagvlak voor Europese besluitvorming vanuit de bevolking tot stand zou moeten komen. Een goede band tussen de bevolking en volksvertegenwoordiger bij die Europese besluitvormer is hierbij cruciaal. De Kamer vraagt zich af of de bevolking in voldoende mate betrokken is en wordt bij de discussie over Europese besluitvorming. Tevens vraagt de Tweede Kamer zich af welke rol zij zelf, en in samenwerking met de parlementen in de EU, kan spelen om de democratische legitimiteit van het Europese besluitvormingsproces te verstevigen.

Na consultatie onder haar leden merkt de Tweede Kamer hierover het volgende op:

### **1. De rol van het nationale parlement als controleur van het Europese regeringsoptreden**

- 1.1 De controle van het Europese optreden van de regering vindt in de Tweede Kamer vooral plaats via de overlegmomenten voorafgaand aan Raden van ministers en de plenaire debatten voorafgaand aan de Europese toppen. De Tweede Kamer is van mening dat zij goed gebruik maakt van de mogelijkheden voorafgaand aan Raden en Europese toppen om sturend op te treden en zodoende de bewindspersonen met een duidelijke boodschap op pad te sturen richting Brussel.
- 1.2 Wel wijst de Tweede Kamer erop dat het nationale parlement volgens haar onvoldoende zicht heeft op de werkzaamheden van de voorbereidende werkgroepen voorafgaand aan de Raden, en de werkzaamheden achter de schermen tijdens de Raden. De Tweede Kamer is in dit verband wel positief over de onlangs verkregen toegang tot het Extranet van de Raad van de EU, waardoor zij toegang heeft tot de zogeheten 'Limité-documenten'.
- 1.3 De Kamer is van mening dat de verantwoording van de regering achteraf, dus na het optreden in de Raad, beter kan. Momenteel loopt een experiment om de minister-president direct na de Europese Raad een statement te laten maken in de Tweede Kamer. Indien dit experiment goed wordt ontvangen, zal de Tweede Kamer nadenken over het uitbreiden van deze mogelijkheid.

### *Informatievoorziening van het nationale parlement*

- 1.4 De Kamer vindt dat het nationale parlement ook goed geïnformeerd moeten worden over wat er zich afspeelt binnen (en in de beslotenheid) van de EU-instituties. Via de gezamenlijke vertegenwoordiger van de Eerste en Tweede Kamer bij de EU gebeurt dit al intern, maar dit kan nog beter. De Kamer constateert dat nationale parlementen voornamelijk afhankelijk zijn van de informatie aangeleverd door de regering via de formele weg.



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

- 1.5 De Tweede Kamer heeft een uitgebreid instrumentarium tot haar beschikking met specifieke betrekking tot de informatievoorziening over Europese besluitvorming. De informatievoorziening vanuit de regering via BNC-fiches werkt naar behoren. Ook de debatten voorafgaand aan Raadsbijeenkomsten en voorafgaand aan en na afloop van Europese toppen zijn goede momenten van informatievoorziening en beïnvloeding. De Kamer benadrukt dat een goed overzicht van het Europese krachtenveld noodzakelijk is voor een nationaal parlement om goed te controleren hoe de regering zijn inzet proberen te realiseren.
- 1.6 De Tweede Kamer vindt het wenselijk dat de inbreng van maatschappelijke organisaties meer geformaliseerd kan worden door (schriftelijke) consultaties over regelgeving en mededelingen, en die te betrekken bij de informatievoorziening aan de Tweede Kamer vanuit de regering.
- 1.7 De Tweede Kamer constateert dat Europese wetgever vaak kiest voor een akkoord in eerste lezing in plaats van een behandeling in twee lezingen. De Tweede Kamer concludeert dat de mogelijkheden voor beïnvloeding van de nationale parlementen hierdoor afnemen.
- 1.8 De Tweede Kamer is van mening dat het aanstellen van nationale rapporteurs op “thematische” Europese dossier kan leiden tot meer betrokkenheid van de Kamer als zodanig bij een onderwerp, en daarom kan bijdragen aan de vergroting van de democratische legitimiteit.
- 1.9 De Tweede Kamer heeft kennis genomen van het voorstel van een van de Eerste Kamerfracties bij het debat over de Staat van de Europese Unie voor een onderzoek naar de mogelijkheden voor een kader waarin afspraken kunnen worden vastgelegd over de wijze waarop de Eerste en Tweede Kamer worden betrokken bij de besluitvorming over Europese onderwerpen
- 1.10 De Kamer uit zich, niet tegenstaande het bovenstaande, bezorgd over de grote hoeveelheid informatie en documentatiestroom met betrekking tot Europese wetgeving. Deze “berg aan informatie” is te groot om op alle beleidsterreinen volledig vinger aan de pols te houden. In dit licht is de Kamer van mening dat de verbetering van het (interne) proces van selecteren en signaleren blijvend aandacht verdient.

## *Behandeling van Europese consultatiedocumenten*

- 1.11 De Tweede Kamer vindt de actieve behandeling van groen- en witboeken door nationale parlementen belangrijk, omdat op die manier invloed uitgeoefend kan worden op het voorgenomen beleid van de Europese Commissie. Het is belangrijk dat nationale parlementen dit ook aangrijpen om vroegtijdig het proces van Europese wet- en regelgeving te beïnvloeden.
- 1.12 De Tweede Kamer is van mening dat het nationale parlement zich via (technische) briefings actiever dan nu kan laten informeren over de achtergrond en doelstelling van wit- en groenboeken, enerzijds door de Commissie, anderzijds door externe (juridische) deskundigen, maar ook door belanghebbenden.
- 1.13 De Tweede Kamer is van mening dat al in de Europese consultatiefase een kritische beoordeling moet plaatsvinden over de subsidiariteit en proportionaliteit, waarbij de



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Europese Commissie bovendien beter dient te onderbouwen waarom er een (wetgevende) rol voor haar is weggelegd, waarom de EU op een specifiek onderwerp beleid zou moeten maken, en welk instrument daar het meest voor geschikt is.

- 1.14 Wel constateert de Kamer dat een actievere (vroeg) participatie in de fase van groen- en witboeken minder effectief is, zolang nationale parlementen niet ook versterkte bevoegdheden verkrijgen op andere momenten in het besluitvormingsproces.

## 2. De directe invloed van het nationale parlement in de EU

### *Effectiviteit van de gele kaartprocedure*

- 2.1 De gele kaartprocedure is een instrument voor nationale parlementen om directe invloed uit te oefenen op Europees beleid en regelgeving. De Tweede Kamer onderstreept het belang van deze bevoegdheid voor nationale parlementen, maar constateert tegelijkertijd dat de gele-kaart procedure in de praktijk - tot nu toe - echter tot weinig wijzigingen in de besluitvorming heeft geleid. Inmiddels hebben de Eerste en Tweede Kamer meerderde keren een negatief subsidiariteitoordeel gegeven, maar dit heeft nog nauwelijks geleid tot aanpassing van wetgevingsvoorstellen.
- 2.2 De effectiviteit van de gele-kaartprocedure zou versterkt kunnen worden als alle nationale parlementen zijn doordrongen van het nut en de noodzaak van de procedure. De Tweede Kamer constateert dat het vaak dezelfde nationale parlementen zijn die een inbreng leveren, en daarbij valt het haar op dat dit vaak te weinig nationale parlementen zijn om tot de vereiste drempel te komen. De Kamer merkt op dat beter in beeld kan worden gebracht of er vaste coalities zijn op bepaalde thema's, zodat leden van nationale parlementen elkaar eenvoudiger kunnen vinden op bepaalde dossiers. Daarnaast zou de onderlinge communicatie tussen nationale parlementariërs uit verschillende lidstaten evenals tussen nationale partijen in verschillende lidstaten verbeterd kunnen worden. Hier ligt primair ook een verantwoordelijkheid voor parlementariërs en partijen zelf.
- 2.3 De Tweede Kamer meent dat de algemene effectiviteit van de gele-kaart procedure moeilijk meetbaar is en is daarom van mening dat dit verder onderzocht zou moeten worden.

### *De vormgeving van de gele kaartprocedure*

- 2.4 De Tweede Kamer meent dat de termijn van 8 weken van de gele-kaart procedure slechts voldoende is om binnen het eigen parlement de procedure af te ronden. De Kamer meent dat de 8-wekentermijn niet toereikend is om een adequate consultatie te laten plaatsvinden tussen nationale parlementen, nog om te bezien of er een breder gedragen standpunt kan worden ingenomen. De Tweede Kamer meent dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het middel.
- 2.5 De Tweede Kamer meent dat de reikwijdte van de subsidiariteitstoets zou moeten worden uitgebreid met een toets op de proportionaliteit en rechtsgrondslag, aangezien deze begrippen niet eenvoudig los van elkaar beoordeeld kunnen worden.



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

- 2.6 De Kamer acht een verlaging van de drempel van de gele-kaartprocedure wenselijk en ziet hiervoor diverse verschillende mogelijkheden.
- 2.7 Verder is de Kamer van mening dat de inhoudelijke reactie van de Europese Commissie op subsidiariteitsbezwaren van nationale parlementen ondermaats is. De Kamer geeft hierbij ook aan dat dit wel vereist dat een negatief oordeel van de Kamer uitgebreider moet worden gemotiveerd om een goede reactie te verkrijgen. De Kamer vindt het wenselijk dat de Europese Commissie altijd inhoudelijk ingaat op brieven van nationale parlementen die zijn gericht aan de Europese Commissie.
- 2.8 Daarnaast zouden nationale parlementen volgens de Tweede Kamer ook gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om het Europees Hof van Justitie om een oordeel te vragen.

## *Concrete initiatieven voor versterkte invloed van nationale parlementen*

- 2.9 De Tweede Kamer ziet in het gebrek aan mogelijkheden voor nationale parlementen om (direct, dan wel indirect) Europese wetgeving te amenderen een belangrijke omissie in het Europese besluitvormingsproces. De Tweede Kamer staat in beginsel positief tegenover het idee van het creëren van een **groene kaart**, oftewel een nieuwe bevoegdheid voor nationale parlementen, waarbij zij in een vorm van gezamenlijk optreden nieuw Europees beleid zouden kunnen voorstellen aan de Europese Commissie, met inbegrip van mogelijkheid om voor te stellen om bestaande wetgeving te amenderen of te herroepen. Hierbij zouden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit in acht genomen moeten worden.
- 2.10 De Kamer neemt kennis van de suggestie vanuit haar Kamer voor een **late kaart**, oftewel om de rol van nationale parlementen te versterken met de mogelijkheid om een toets aan het einde van het besluitvormingstraject uit te voeren, aangezien nationale parlementen wel een oordeel vellen over het voorstel van de Europese Commissie, en niet over het eindresultaat in de onderhandelingen.
- 2.11 Tevens neemt de Tweede Kamer kennis van de suggestie vanuit haar Kamer om een 'getrapte' subsidiariteittoets in te voeren, bestaande uit een lichte toets in de fase van groen- en witboeken, waarin de nationale parlementen de Europese Commissies een subsidiariteitsadvies meegeven, en een zwaardere toets in de fase van wetgevingsvoorstellen. Hierbij is aangegeven, dat voorop staat dat "de bewijslast" om te beargumenteren waarom Europese wetgeving noodzakelijk is bij de Europese Commissie ligt en niet bij de nationale parlementen.

## **3. Samenwerking tussen Europees Parlement en tussen nationale parlementen onderling**

### *Samenwerking tussen Europees en nationaal parlementen*

- 3.1 De Tweede Kamer constateert de grotere invloed van het Europees Parlement sinds het Verdrag van Lissabon. De Tweede Kamer meent dat die invloed van het Europees Parlement voor de burger toch onvoldoende zichtbaar is. De Kamer roept de leden van het Europees Parlement op om de samenwerking met nationale parlementen vergroten bij het versterken van de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming.



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

- 3.2 De Tweede Kamer is verder van mening dat een verdere intensivering van de samenwerking met het Europees Parlement vooral nuttig zal zijn, indien ook de formele positie van nationale parlementen wordt versterkt om een meer gelijkwaardige positie in het Europees besluitvormingsproces te bewerkstelligen. Zo kunnen nationale parlementen ook beter verantwoordelijkheid nemen voor Europese besluiten en daarmee zorgen dat Europese besluiten kunnen rekenen op draagvlak onder de bevolking.
- 3.3 De Tweede Kamer constateert verder dat de institutionele contacten tussen nationale parlementen en het Europees Parlement momenteel worden versterkt. Er zijn toegenomen contacten tijdens diverse interparlementaire conferenties en afschriften van subsidiariteitsbezwaren van nationale parlementen worden voorgelegd aan het Europees Parlement.

## *Samenwerking tussen Europees parlement en de Tweede Kamer*

- 3.4 De Tweede Kamer hecht waarde aan de goede samenwerking tussen de Tweede Kamer en het Europees Parlement. De Tweede Kamer constateert in dit verband met tevredenheid dat de samenwerking tussen de nationale en Europese fracties onderling goed tot stand komt.
- 3.5 De Tweede Kamer merkt op dat nationale parlementen ook zelf eraan kunnen bijdragen dat het belang van het Europees parlement bij Europese wet- en regelgeving beter bekend wordt bij burgers. In de Tweede Kamer wordt het jaarlijkse debat over 'de Staat van de Europese Unie' gezien als een waardevol moment om zowel nationale- als Europese parlementariërs te laten spreken.

## *Samenwerking tussen nationale parlementen onderling*

- 3.6 De Tweede Kamer is van mening dat nationale parlementen hebben een essentiële rol in het Europese besluitvormingsproces. In de praktijk is de rol van een individueel nationaal parlement bij de Europese besluitvorming echter relatief beperkt. De Tweede Kamer constateert dat de controle die nu door een (individueel) nationaal parlement plaatsvindt, niet voldoende is om te garanderen dat Europese besluiten op het noodzakelijk draagvlak onder de bevolking kunnen rekenen.
- 3.7 Gezamenlijk kunnen nationale parlementen meer invloed uitoefenen op de Europese besluitvorming, maar op dit punt is de onderlinge coördinatie nog onvoldoende. De Tweede Kamer roept in dit document de nationale parlementen op de onderlinge coördinatie verder te vergroten.
- 3.8 De Kamer acht het van groot belang dat de nationale parlementen onderling de samenwerking verbeteren, in het bijzonder voor wat betreft de coalitievorming in het kader van de gele kaartprocedure. De Kamer onderschrijft hierbij het nut van het netwerk van vertegenwoordigers van nationale parlementen bij de EU.
- 3.9 De Kamer is van mening dat COSAC, andere interparlementaire bijeenkomsten, evenals bilaterale gesprekken vooral in dienst moeten staan van de verbetering van de coalitievorming in verband met de gele kaartprocedure, en de uitwisseling van informatie en goede praktijken. De Kamer is van mening dat, onder andere binnen COSAC zelf, onderzocht moet worden waarom een effectieve samenwerking tussen



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

de verschillende nationale parlementen in het kader van de gele kaart procedure moeilijk tot stand lijkt te komen. Hierbij zou de suggestie meegenomen kunnen worden, om voor de gele kaartprocedure een netwerk van vaste parlementariërs als aanspreekpunt te hebben.

## *Versterking band tussen burger, nationaal bestuur en Europa*

- 3.10 De Tweede Kamer is van mening dat de betrokkenheid van de burger bij Europa allereerst wordt vergroot door meer transparantie over de Europese besluitvorming. De Kamer ziet het versterken van haar eigen rol, en de rol van nationale parlementen als middel om de democratische legitimatie te vergroten en om de burgers beter bij “Europa” te betrekken.
- 3.11 Ten slotte meent de Kamer dat de participatie en interesse van burgers kan toenemen door hen actief uit te nodigen hun mening te geven via webconsultaties. De Tweede Kamer roept daarom alle belangstellenden en belanghebbenden op om tot 10 november 2013 hun mening te geven via de reeds uitgeschreven webconsultatie over Europa via haar website: <http://www.tweedekamer.nl>. Ook na 10 november 2013 is het mogelijk om uw mening over Europa aan de Kamer te sturen, door een email te sturen naar [cie.eu@tweedekamer.nl](mailto:cie.eu@tweedekamer.nl) onder vermelding van “mening EU” en met vermelding van uw postadres.