

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1388

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 juni 2014

Binnen de vaste commissie voor Europese Zaken bestond bij vijf fracties de behoefte om aan de Minister van Buitenlandse Zaken enkele vragen en opmerkingen voor te leggen met betrekking tot de geannoteerde agenda van de Informele Raad Algemene Zaken (RAZ) d.d. 30 mei 2014 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1384).

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 28 mei 2014. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de Minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Knops

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van Haaster

Preambule

De leden van de VVD-fractie danken de Minister van Buitenlandse Zaken voor de toezending van de geannoteerde agenda en hebben hier kennis van genomen. Voorts hebben zij enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie danken de Minister voor de tijdig toegezonden geannoteerde agenda. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de agenda.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de informele Raad Algemene Zaken van 30 mei 2014. Zij hebben enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben enkele vragen over de inzet van het kabinet bij de gedachtewisseling tijdens de informele RAZ over een Interinstitutioneel Akkoord over de werkmethoden tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie.

Interinstitutioneel akkoord over relaties tussen Raad, Europees Parlement en Commissie

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de inzet van het kabinet om het interinstitutionele evenwicht te herstellen voor een beter functionerende Unie kijkende naar thema's als subsidiariteit, de rol van nationale parlementen, rechtsstatelijkheid et cetera. In hoeverre heeft deze inzet reeds steun binnen de RAZ?

Antwoord van het kabinet:

In de afgelopen periode is in de Raad Algemene Zaken meermaals gesproken over institutionele hervormingen, rechtsstatelijkheid en subsidiariteit. Graag verwijst het kabinet in dit verband naar onder andere het verslag van de informele Raad Algemene Zaken van 29 en 30 augustus 2013 (kamerstuk 21 501-02 nr. 1290) en de Raad Algemene Zaken van 18 maart 2014 (kamerstuk 21 501-02 nr. 1361). Tijdens deze besprekingen bleek dat lidstaten in zijn algemeenheid hervormingen van de Unie ten behoeve van herstel van focus, balans en legitimiteit steunen, met name ook daar waar het de rol van nationale parlementen betreft, maar dat over de exacte invulling van de hervormingen verschillend wordt gedacht.

Mocht het Italiaanse voorzitterschap het initiatief nemen voor een herziening van de interinstitutionele akkoorden, kan het kabinet hier dan een mogelijk tijdspad voor schetsen? Hoe zal de Kamer geïnformeerd worden over de voortgang van de herziening?

Antwoord van het kabinet:

Eventuele onderhandelingen kunnen pas aan de orde zijn na de benoeming van de nieuwe Commissie, die is voorzien voor 1 november 2014. Hierdoor zou een begin van de herziening van interinstitutionele akkoorden feitelijk pas in de tweede helft van het Italiaanse voorzitterschap aan de orde kunnen zijn. Uiteraard zal uw Kamer gedurende de mogelijke onderhandelingen over interinstitutionele akkoorden via de gebruikelijke kanalen

worden geïnformeerd. Het is op dit moment nog niet mogelijk een inschatting te maken van de duur van de onderhandelingen.

Het kabinet schrijft in zijn brief dat het interinstitutionele evenwicht de afgelopen jaren is verschoven. Deze opvatting delen de leden van de PvdA-fractie. Sinds het uitbreken van de crisis heeft de Commissie een aantal belangrijke uitvoerende en toezichthoudende taken erbij gekregen. Dit lijkt gedeeltelijk ten koste te zijn gegaan van de rol van de Commissie als onafhankelijk wetgever en belangbehartiger van de Unie en haar burgers. De invloed van de Raad nam toe, mede als gevolg van de noodzaak tot snelle en daadkrachtige sturing tijdens de crisis. De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting van het kabinet dat het Europees Parlement zijn nieuwe bevoegdheden binnen het Verdrag van Lissabon voortvarend oppakte. Het Europees Parlement ontwikkelde zich tot een speler van formaat binnen het Europese besluitvormingsproces door zijn invloed op het wetgevingsproces aanzienlijk te vergroten.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het kabinet in de geannoteerde agenda constateert dat de verhoudingen in de driehoek Commissie-Parlement-Raad uit het lood zijn geslagen. De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet (1) nader toe te lichten op welke wijze deze verhoudingen uit het lood zijn geslagen, (2) een oordeel te geven per institutie op welke wijze de positie binnen de driehoek gewijzigd zou moeten worden en waarom, en (3) een beeld te schetsen van de ideale situatie van de verhoudingen tussen de drie genoemde instituties.

Antwoord van het kabinet:

Voor de beantwoording van de eerste en tweede vraag verwijst het kabinet naar de uitgebreide toelichting hierover in de Staat van de Europese Unie 2014 (kamerstuk 33 877 nr. 1). Inzet van het kabinet is de verhoudingen tussen de instellingen zoals bedoeld in de verdragen te herstellen. De Commissie treedt daarbij op als een onafhankelijke, sterke instelling die handelt in Uniebelang en werkt met en voor lidstaten en burgers van de Unie. Het Europees Parlement en de Raad opereren gezamenlijk als wetgever, en de Europese Raad geeft hiervoor de algemene politieke richtsnoeren. Het kabinet is in dit verband dus niet uit op een algehele herstructurering van het institutionele bouwwerk door middel van verdragswijziging, maar meent dat op korte en middellange termijn belangrijke, noodzakelijke verbeteringen kunnen worden bereikt door de huidige werkwijze van de Unie te hervormen binnen het kader van de huidige verdragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet hoe het proces van de totstandkoming van een interinstitutioneel akkoord tussen de drie instituties in de praktijk uitvoering kan krijgen. Zij vragen hoe de besluitvorming plaatsvindt, welke rol de Raad hierin moet hebben volgens het kabinet, en op welke momenten nationale parlementen hierin worden betrokken.

Antwoord van het kabinet:

De mogelijkheid van het sluiten van een interinstitutioneel akkoord is neergelegd in art 295 van het VWEU. Dit artikel stelt de instellingen in de gelegenheid interinstitutionele akkoorden af te sluiten over hun onderlinge samenwerking. Alle betrokken instellingen moeten hiermee instemmen. Besluitvorming binnen de Raad vindt plaats bij gekwalificeerde meerderheid, besluitvorming in het Europees Parlement met gewone meerderheid, en

in de Commissie met gewone meerderheid in het college. Hoewel het verdrag dit niet uitdrukkelijk vermeldt, kunnen interinstitutionele akkoorden ook tussen twee instellingen worden gesloten. In de komende periode moet de Raad allereerst zijn inzet op het terrein van de interinstitutionele verhoudingen bepalen, zodat vervolgens de passende vormgeving hierbij kan worden gezocht en de onderhandelingen met de andere instellingen kunnen worden gestart.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke voorstellen het Nederlandse kabinet zal inbrengen op het gebied van subsidiariteit en proportionaliteit, transparantie, rechtsstatelijkheid, vergroting van de rol van nationale parlementen, clustering in de Europese Commissie en vereenvoudiging.

Is het kabinet bereid een concreet voorstel te ontwikkelen voor:

- een rode kaart in Europa;
- een groene kaart;
- een verbeterde wet openbaarheid van bestuur in de Unie;
- een mechanisme om de rechtsstatelijkheid van de Unie met spoed te evalueren?

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een reactie op alle vier de punten.

Antwoord van het kabinet:

Zoals uiteengezet in de Staat van de Unie is het kabinet voorstander van de invoering van een rode en groene kaart voor nationale parlementen. Uitgangspunt van het kabinet daarbij is dat dit vorm moet worden gegeven binnen het kader van de huidige verdragen, aangezien het kabinet niet uit is op verdragswijziging. Sondering bij de andere lidstaten leert evenwel dat een rode kaart bij vele van hen op juridische en politieke bezwaren stuit. Ook de groene kaart heeft slechts beperkte steun, daar veel lidstaten het exclusief initiatiefrecht van de Commissie niet wil uithollen. Het kabinet zal daar waar mogelijk en zinvol, bijvoorbeeld in het kader van de onderhandelingen over een eventueel interinstitutioneel akkoord, blijven pleiten voor deze ideeën. Hierbij kan bijvoorbeeld een bepaling worden opgenomen waarin de Commissie zich verplicht ingeval van een groene of rode kaart van een meerderheid van de nationale parlementen voorstellen te doen c.q. in te trekken.

Vergroting van de transparantie in de Unie is eveneens inzet van het kabinet, zoals uiteengezet in de Staat van de Unie en recentelijk in de Kabinetsappreciatie over de Hofuitspraak Access Info Europe (Kamerstuk nr. 22112-1830). Zodra het kabinet hiertoe gelegenheid ziet, na het aantreden van het nieuwe Europees Parlement en de nieuwe Commissie en zodra de nieuwe legislatuur is opgestart, zal het zich hier opnieuw hard voor maken. Onderdeel daarvan is onder andere de aanpassing van de Eurowob aan het Verdrag van Lissabon en de vergroting van de actieve transparantie in de instellingen. Het kabinet wijst er echter op dat het ten aanzien van openbaarheid van bestuur te maken heeft met een kritisch krachtenveld binnen de Raad.

Ten aanzien van het evalueren van rechtsstatelijkheid van de Unie verwijst het kabinet naar de in maart dit jaar verschenen Commissiemededeling over de rechtsstaat in de lidstaten van de Unie, het AIV-advies «De rechtsstaat: waarborg voor Europese

burgers en fundament van Europese samenwerking» en de kabinetsappreciatie hierover (Kamerstuk 33 877, nr. 19), waarover op 14 mei jl. een Algemeen Overleg met uw Kamer plaatsvond. In de komende tijd zal moeten worden gezien hoe het nieuwe kader van de Commissie functioneert. Inzet van het kabinet is erop gericht hierin aanvulling op de rol van de Commissie ook de rol van de Raad op dit terrein te ontwikkelen, alsmede, naast het ad hoc mechanisme van de Commissie, een periodiek mechanisme waarin de rechtsstaat in EU-lidstaten gemonitord wordt. Zo kunnen lidstaten elkaar binnen de Raad aanspreken op rechtsstatelijke ontwikkelingen.

De leden van de D66-fractie vinden het goed dat er een gedachtewisseling zal plaatsvinden over de wijze waarop de werkmethode tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie verbeterd kunnen worden. Ook is het wenselijk dat er gesproken wordt over de rol van de Raad Algemene Zaken. De leden constateren dat het kabinet zijn zorgen heeft geuit over een verzwakte rol van de Commissie door een veeleisende Raad en een veeleisend Europees Parlement. Vindt het kabinet nog steeds dat het feit dat het Europees Parlement de Raad nauwelijks kan aanspreken, in de praktijk leidt tot een verzwakte positie van de Commissie?

Antwoord van het kabinet:

Zoals uiteengezet in de Staat van de Unie is de positie van de Commissie onder druk komen te staan van een assertief Europees Parlement enerzijds (hetgeen blijkt uit het Kaderakkoord tussen Commissie en Europees Parlement) en een tijdens de crisis sterk sturend optredende Europese Raad anderzijds. De kabinetsinzet is gericht op het versterken van de positie van de Commissie als sterke, onafhankelijke instelling die in het belang van lidstaten en burger optreedt. De verdragen voorzien in een gelijkwaardige positie van de Raad en het Parlement als medewetgevers op Europees niveau. Controle van de (Europese) Raad vindt plaats door nationale parlementen en dient dus niet door het Europees Parlement te geschieden.

Vindt het kabinet nog steeds dat de voorzitter van de Europese Raad «veel vaker» in het Europees Parlement moet zijn, zodat duidelijk wordt dat alle instellingen bereid zijn de dialoog met elkaar te voeren? Welke concrete voorstellen zal Nederland op tafel leggen?

Antwoord van het kabinet:

De voorzitter van de Europese Raad is reeds regelmatig in het Europees Parlement, waarbij hij verslag uitbrengt over de vergaderingen van de Europese Raad. De Europese Raad wordt echter gecontroleerd door de nationale parlementen en heeft geen wetgevende bevoegdheden. Het kabinet is niet voornemens concrete voorstellen op tafel leggen over de aanwezigheid van de voorzitter van de Europese Raad in het Europees Parlement.

Het kabinet verwijst voor zijn inzet en visie naar de «Staat van de Europese Unie 2014» (Kamerstuk 33 877, nr. 1), stellen de leden van de GroenLinks-fractie vast. Hierin wordt een beschouwing gegeven van de verhoudingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie. Het kabinet pleit voor een Commissie die slagvaardiger en effectiever is, maar ook uitdrukkelijker haar oor leent aan de Raad. Voorts wijst het kabinet erop dat (parlementaire) controle op het EU-besluitvormingsproces de slagvaardigheid van de Unie kan ondermijnen. Voor de leden

van de fractie van GroenLinks moet tegenover toegenomen macht voor de Commissie echter altijd meer parlementaire controle staan. Hoe wordt voorkomen dat de inzet van het kabinet ten koste gaat van de controle door het Europees Parlement?

Antwoord van het kabinet:

Het kabinet pleit voor de vergroting van de democratische legitimiteit van de Unie, onder meer door vergroting van de rol van nationale parlementen, zonder hierbij afbreuk te willen doen aan de rol van het Europees Parlement als medewetgever en controleur van de Commissie op EU-niveau. Belangrijke verworvenheden van het verdrag van Lissabon is immers dat de bevoegdheden van het Europees Parlement op dit vlak sterk zijn toegenomen. Naast de parlementaire dimensie op EU-niveau middels het Europees Parlement dient ook de betrokkenheid en rol van nationale parlementen versterkt te worden, temeer nu de taken van de Commissie zich uitstrekken tot terreinen waarvoor nationale parlementen in eerste instantie bevoegd zijn.

Op dit moment meent het kabinet dat het Europees Parlement het democratisch tekort niet heeft kunnen vullen. Hoe wil het kabinet de vertegenwoordigende rol van het Europees Parlement versterken zodat het zijn democratische rol beter kan vervullen, vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Antwoord van het kabinet:

Het kabinet zet in op versterking van de rol van nationale parlementen, omdat deze dichter bij de burgers staan. De bevoegdheden van het Europees Parlement zijn met het Verdrag van Lissabon reeds aanzienlijk uitgebreid. Het is aan het Europees Parlement zelf aan deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden richting Europese burger vorm te geven en te proberen de brug naar de burgers in de lidstaten te slaan.

Het kabinet stelt in de Staat van de Unie ook dat in een nieuw interinstitutioneel akkoord, bilaterale akkoorden tussen Raad en Europees Parlement «goed denkbaar» zijn. Tegelijkertijd streeft het kabinet ernaar de Europese besluitvorming transparanter te maken. Zet het kabinet in op meer transparantie ten aanzien van bilaterale akkoorden?

Antwoord van het kabinet:

Het kabinet zet in op meer focus, balans en legitimiteit in de EU. Onderdeel daarvan is ook vergroting van de transparantie in de Europese besluitvormingsprocessen. Afspraken hierover kunnen ook worden neergelegd in interinstitutionele akkoorden, die op hun beurt openbaar zullen zijn. Alle bestaande interinstitutionele akkoorden zijn reeds openbaar.

Het kabinet stelt in de Staat van de Unie te streven naar het versterken van de communautaire methode. Op dit moment worden er echter intergouvernementele verdragen gesloten buiten het institutionele raamwerk van de EU om, zoals meest recentelijk de bankenunie, maar ook het begrotingspact en euro-plus-pact. Hiermee komt het Europees Parlement deels buitenspel te staan. De leden van de GroenLinks-fractie stellen hierover de volgende vragen. Hoe en op welke termijn wil het kabinet deze verdragen uiteindelijk integreren in het EU-raamwerk? Hoe kan de rol van het Europees Parlement in deze constructies op korte

termijn worden versterkt middels de interinstitutionele akkoorden, bijvoorbeeld door een grotere rol van het Europees Parlement in het Europees Semester?

Antwoord van het kabinet:

Uitgangspunt van het kabinet is het Europese beleid in EU-verdragskader te regelen. In de afgelopen jaren bleek dat voor een effectieve aanpak in de eurocrisis het in sommige gevallen noodzakelijk was elementen langs intergouvernementele weg te regelen. In de meeste gevallen is daarbij vastgelegd dat is het de bedoeling is op termijn deze verdragen te integreren in het EU-raamwerk. De uiteindelijke integratie is echter afhankelijk van de positie van alle 28 EU-lidstaten.

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 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.

Interinstitutionele akkoorden kunnen de bevoegdheden en taken van de instellingen neergelegd in de verdragen niet wijzigen.

Het kabinet wijst in de Staat van de Unie op het belang van het betrekken van niet-eurolidstaten bij besluitvorming over de EMU. Hoe wil het kabinet zich hiervoor inzetten, vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Hoe wordt voorkomen dat er niet nog meer «ins» en «outs» ontstaan tussen lidstaten die wel en niet deelnemen?

Antwoord van het kabinet:

Zoals ook geschetst in de Staat van de Unie maakt verdere verdieping van de eurozone-samenwerking de vraag op over de verhouding tussen de EU-28 en eurozone-18 en de vraag over de interne coherentie binnen de EU des te pregnanter. Het kabinet zet zich ervoor in dat, in het bijzonder bij het treffen van maatregelen die mogelijk consequenties hebben voor de interne markt, niet-eurozone landen zoveel mogelijk worden geïnformeerd en betrokken, teneinde de interne coherentie en de goede werking van de interne markt zoveel mogelijk te bewaren. Dit kan bijvoorbeeld door nieuw voorgestelde maatregelen hierop te toetsen en euro-outs nauw te blijven betrekken bij besluitvormingsprocessen.

Rol van de Raad Algemene Zaken in EU-beleidsvorming

Betreffende de rol van de RAZ in EU-beleidsvorming, vragen de leden van de VVD-fractie wat de steun voor andere landen voor een betere synergie tussen de Europese Raad en de Raad Algemene Zaken is. In een eerder debat heeft het kabinet reeds zijn (terechte) wens geformuleerd dat politieke discussies over beleidsprioriteiten en hoofddoelstellingen inderdaad de boventoon moeten voeren en niet de komma's in het verslag van de RAZ, zo vinden deze leden. Hoe kijken andere lidstaten hier tegenaan? En in hoeverre zal het Italiaans voorzitterschap dit daadwerkelijk oppakken?

Antwoord van het kabinet:

Enkele lidstaten hebben in een eerdere verkennende discussie soortgelijke geluiden laten horen. Het krachtenveld op dit punt is echter nog niet uitgekristalliseerd. Het kabinet zal uw Kamer op de hoogte houden van ontwikkelingen op dit vlak, alsmede de aanpak van het inkomend Italiaans voorzitterschap op dit terrein.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat volgens het kabinet, zoals verwoord in de Staat van de Unie, het functioneren van de RAZ een zorg is en dat de RAZ als voorportaal van de Europese Raad onvoldoende uit de verf komt. Zij vragen het kabinet wat de redenen hiervoor zijn en welk perspectief voor verbetering het kabinet hier ziet.

Tevens vragen zij het kabinet om de opstelling van verschillende lidstaten op dit speelveld inzichtelijk te maken.

Ook vragen zij het kabinet om nader toe te lichten welke rol het kabinet idealiter voor de RAZ ziet en of en hoe het kabinet die rol wil versterken.

Tot slot vragen deze leden welke rol het kabinet hier voor het nationale parlement ziet weggelegd.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat met name de Raad in praktische zin niet optimaal functioneert. Zij constateren dat het kabinet zelf van mening is dat de Raad van hoog ambtelijk niveau is, en grosso modo een verlengde van het Coreper. Welke maatregelen wenst het kabinet te nemen om ervoor te zorgen dat de regeringsleiders in de Europese Raad minder sleutelen aan teksten en meer spreken over hoofdlijnen van beleid? Hoe zorgt de Raad Algemene Zaken ervoor dat hij zijn positie verbetert, vragen de leden van de D66-fractie.

Antwoord van het kabinet:

In de verhouding tussen Raad en Europese Raad is met name van belang dat er sprake is van coherentie tussen de verschillende Raadsformaties bij de voorbereiding van onderwerpen die vervolgens op de Europese Raad worden behandeld. Datzelfde geldt ook voor de opvolging van besluiten van de Europese Raad in de verschillende Raadsformaties. Op hun beurt moeten vakraden adequaat worden voorbereid door raads werkgroep en Coreper. De rol van het nationale parlement verandert als gevolg van een veranderende rol van de Raad Algemene Zaken niet.

Overige: relatie met de Europese verkiezingsuitslag en de informele Europese Raad d.d. 27 mei 2014

De leden van de VVD-fractie vragen wat de exacte verhouding van deze informele RAZ ten aanzien van de informele Europese Raad van 27 mei 2014 is. Zal er overlap plaatsvinden qua inhoudelijke en politieke discussies?

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet op welke wijze de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement tijdens de informele RAZ aan de orde zal of kan komen. Zij constateren dat de verkiezingsuitslag al op de agenda van de informele Europese Raad d.d. 27 mei 2014 staat die voorafgaat aan de informele RAZ d.d. 30 mei 2014, maar vermoeden dat dit onderwerp ook aan bod zal komen tijdens deze informele RAZ.

Antwoord van het kabinet:

De agenda's van de informele Raad Algemene Zaken en het informele diner van staatshoofden en regeringsleiders verschillen. Deze komen samen om de uitkomsten van de verkiezingen van het Europees Parlement te bespreken en de nominatie van de voorzitter van de nieuwe Commissie te verkennen. Overlap met de informele Raad Algemene Zaken, die zal gaan over de interinstitutionele samenwerking en de rol van de Raad Algemene Zaken zelf, is dan ook niet voorzienbaar.

De leden van de fractie van het CDA vernemen graag van het kabinet hoe zij de verkiezingsuitslag in Europa interpreteert en op welke wijze de uitslag zal leiden tot een bijstelling van het Europese project. Is de Raad voornemens hier iets over te zeggen, of gaat hij over tot de orde van de dag? Dat laatste lijkt de leden van de CDA-fractie onverstandig. Zij kunnen zich goed voorstellen dat de Raad zelf een stuk schrijft over hoe hij de boodschap van deze verkiezingen begrepen heeft.

Antwoord van het kabinet:

Het verslag van het informele diner van de Europese Raad hierover op 27 mei met een kabinetsappreciatie van de uitslag van de verkiezingen van het Europees Parlement zal u separaat toegaan. Dit punt is niet aan de orde in de informele Raad Algemene Zaken.