

NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT

INVESTEREN IN NIEUWE VERHOUDINGEN

No. 81, november 2012

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden LGen b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden gecombineerde Commissie Europees Parlement

Voorzitter Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel

Vicevoorzitter Mr. W.L.E. Quaedvlieg

Leden Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
Mw. drs. K.M. Buitenweg
Mw. dr. F.A.W.J. van Esch
Dr. A. Schout
Mr. C.G. Trojan
Prof.dr. J.W. de Zwaan

Secretaris Drs. A.D. Uilenreef
Mw. S. Hollander MSc (vanaf 18/6/2012)

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Het Europees Parlement na het Verdrag van Lissabon	6
I.1	Een parlement met tanden	6
I.2	Macht gaat verder dan formele verdragsregels	9
I.3	Het machts-evenwicht tussen de EU-instellingen	10
II	Identificatie met het Europees Parlement in Nederland	13
II.1	Vertrouwenscrisis vergt groter draagvlak	13
II.2	Boeken van zichtbare resultaten	16
II.3	Europese verkiezingen die er toe doen	17
II.4	Betrokkenheid van nationale parlementen	19
II.5	Prominentere rol van het Europees Parlement in het politieke debat	20
III	De Nederlandse belangenbehartiging en het Europees Parlement	23
III.1	De regering	23
III.2	Het nationale parlement	28
III.3	De samenwerking met belangenorganisaties	31
IV	De bevindingen van de AIV in vogelvucht	33
IV.1	Toegenomen invloed van het Europees Parlement	33
IV.2	Versterking van de identificatie met het Europees Parlement	33
IV.3	Nederlandse belangenbehartiging en het Europees Parlement	35
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Overzicht geraadpleegde personen	

Woord vooraf

Het Europees Parlement in Brussel is op verscheidene manieren te benaderen. Via de ruime opgang aan het 19e eeuwse Luxemburgplein of, lopend langs het Leopoldpark, via de smalle Wiertzstraat. Beide routes leiden uiteindelijk tot het imposante uit staal en glas opgetrokken parlamentsgebouw dat, al van verre zichtbaar, uittorent boven de overige Brusselse bebouwing. Volgens sommigen een spiegelpaleis, volgens anderen het glazen huis van de Europese democratie. Een ding staat vast: je kunt er niet omheen. Een burger die de moeite neemt het parlamentsgebouw te bezoeken, wordt gemakkelijk overdonderd door de hoge ontvangsthal waar deze zich als bezoeker dient te aan te melden. Wanneer hij eenmaal is opgehaald door de assistent van de te bezoeken Europarlementariër, blijkt de drempel van de detectiepoortjes toch relatief eenvoudig te slechten. De drukte in de hal toont aan dat ook de vele belangenbehartigers en diplomaten van Europese lidstaten hun weg naar binnen vrij goed weten te vinden.

Dit advies is, zij het in overdrachtelijke zin, bedoeld als een routebeschrijving voor de Nederlandse regering naar het Europees Parlement. De regering heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) immers gevraagd hoe zij zich het beste tot de Europese volksvertegenwoordiging kan verhouden. De leidende gedachte van de AIV is hierbij geweest dat het Europees Parlement sinds het Verdrag van Lissabon substantiële bevoegdheden heeft. De AIV beschrijft hoe Nederland met dit gegeven moet omgaan en er zijn voordeel mee kan doen. Dit kan zowel door in het publieke debat een open houding tegenover het Europees Parlement aan te nemen, als door een actieve rol te spelen in de vaak complexe besluitvormingsprocessen die in dit parlement plaatsvinden.

Meer concreet heeft de regering aandacht gevraagd voor de volgende kwesties. Ten eerste: hoe kan het kabinet het beste omgaan met de nieuwe rol van het Europees Parlement sinds Lissabon? Hoe zouden we onze invloed op de besluitvorming van het Europees Parlement kunnen vergroten? Ten tweede: hoe geeft Nederland vorm aan de samenwerking met het Europees Parlement als medewetgever in vergelijking met een aantal andere EU-landen? Wat kan Nederland hiervan leren? Ten derde: terwijl het Europees Parlement meer bevoegdheden heeft gekregen, kunnen burgers zich minder goed vereenzelvigen met een parlement van 27 lidstaten. Hoe kan het kabinet dit dilemma adresseren? (De volledige aanvraag is opgenomen in bijlage I.) In haar reactie op het AIV-briefadvies 'Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU' heeft de regering gevraagd tevens in te gaan op de kwestie van het versterken van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de EU.¹

Ten behoeve van de lezer heeft de AIV de volgorde van beantwoording enigszins aangepast. Allereerst worden in hoofdstuk I op hoofdlijnen de nieuwe bevoegdheden van het Europees Parlement als gevolg van het Verdrag van Lissabon uiteengezet. Daarbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de letter van het verdrag, maar ook aangegeven via welke andere wegen het parlement zijn invloed heeft weten te vergroten. Hoofdstuk II behandelt de wijze waarop de regering kan bijdragen tot een sterkere identificatie van de Nederlandse burger met het Europees Parlement.

1 Kabinetsreactie op AIV-briefadvies 'Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU', zie <<http://www.aiv-advies.nl/>>.

In hoofdstuk III komt aan de orde hoe de regering, het Nederlandse parlement en maatschappelijke organisaties hun invloed op de besluitvorming in het Europees Parlement kunnen vergroten. Daarbij is op verzoek van de regering nadrukkelijk gekeken naar hetgeen op dit terrein van andere Europese lidstaten kan worden geleerd. Hoofdstuk IV bevat een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

De adviesaanvraag werd op 23 november 2011 aan de AIV voorgelegd. Ter voorbereiding op dit advies is een gecombineerde commissie ingesteld, bestaande uit mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel (voorzitter), mr. W.L.E. Quaadvlieg (vicevoorzitter), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer, mw. drs. K.M. Buitenweg, mw. dr. F.A.W.J. van Esch, dr. A. Schout, mr. C.G. Trojan en prof.dr. J.W. de Zwaan. Het secretariaat werd gevoerd door drs. A.D. Uilenreef en mevr. S.L. Hollander MSc, bijgestaan door de stagiaires mw. M.J. Van der Stelt, C. Rutting en A.L.M. Nieuwland. Als ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn mevr. drs. E. Tessemaker en drs. A. van Deinse bij de opstelling van het advies betrokken geweest. De commissie heeft in Den Haag en Brussel met een groot aantal deskundigen gesproken. In bijlage II is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hun zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 2 november 2012.

I Het Europees Parlement na het Verdrag van Lissabon

I.1 Een parlement met tanden

Het Europees Parlement (hierna: EP) is door veel politieke commentatoren uitgeroepen tot de 'grote winnaar' van het Verdrag van Lissabon. De 27 lidstaten hebben het EP door het Verdrag van Lissabon per 1 december 2009 van alle Europese instellingen de grootste uitbreiding van zijn bevoegdheden gegeven. Deze bevoegdheden doen niet onder voor die van de meeste nationale parlementen. Daarmee is het EP van de tandeloze volksvertegenwoordiging die het was bij zijn oprichting in 1952 stap voor stap uitgegroeid tot een volwaardig parlement waarmee de overige EU-instellingen en de lidstaten serieus rekening moeten houden. Het is de bedoeling dat het Parlement met behulp van zijn machtsmiddelen uitdrukking geeft aan de wensen en zorgen van het Europese electoraat. Het dient de Europese Commissie (hierna: Commissie) als uitvoerend orgaan te controleren en daarbij Europese belangen af te wegen.² Hieronder worden de formele bevoegdheden van het EP, die volgen uit het verdrag, kort uiteengezet. Dit gebeurt aan de hand van de drie belangrijkste parlementaire taken: de wetgevende taak, de begrotingstaak en de controlerende taak. Vervolgens wordt kort ingegaan op de invloed die het Parlement buiten het verdrag heeft kunnen verwerven en de gevolgen die dit heeft voor de machtsverhoudingen tussen de Europese instellingen.

Volwaardige wetgever

Een van de belangrijkste taken van een parlement is het behandelen van wetsvoorstellen. Door het Verdrag van Lissabon is het EP volwaardig medewetgever gemaakt. De pijlerstructuur van de EU is komen te vervallen. Voorheen bepaalde het terrein waarop het wetsvoorstel betrekking had de geldende besluitvormingsprocedure. De medebeslissingsprocedure, waarbij het EP en de Raad van Ministers (hierna: de Raad) samen besluiten nemen, is met het Verdrag van Lissabon de standaardwetgevingsprocedure geworden. Deze procedure is nu van toepassing op bijna alle beleidsterreinen waarop de EU bevoegd is, inclusief een groot aantal maatregelen op het gebied van justitie, asiel en migratie. Algemene uitzondering op deze regel vormt het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Op dit terrein is overigens sprake van relatief weinig wetgeving. Bij de gewone wetgevingsprocedure heeft het EP een even zware stem in de besluitvorming als de Raad. Beide instellingen hebben de mogelijkheid een voorstel van de Commissie aan te passen of te verwerpen. In het kort komt het erop neer dat de Commissie een voorstel tegelijkertijd aan het EP en de Raad stuurt. Het EP kan het goedkeuren of wijzigen. Indien de Raad het vervolgens goedkeurt, is het voorstel in *eerste lezing* afgerond. Indien de Raad wijzigingen aanbrengt, gaat het voorstel voor een *tweede lezing* naar het EP. Dit kan het voorstel afkeuren, goedkeuren of wijzigen. In het laatste geval brengt de Commissie advies uit over het gewijzigde voorstel alvorens het teruggaat naar de Raad. Indien de Raad het aangepaste voorstel niet goedkeurt, wordt een bemiddelingscomité van Raad, EP en Commissie ingesteld. Parlement en Raad moeten vervolgens beide instemmen met het voorstel van het bemiddelingscomité om het wetsontwerp (*derde lezing*)

2 Hoewel de fracties in het EP een belangenafweging op Europees niveau proberen te maken, spelen daarbij ook geregeld nationale belangen een rol.

daadwerkelijk aan te nemen.³ Het Parlement en de Raad overleggen vaak al vroegtijdig met de Commissie, voordat deze haar voorstel formeel indient. In praktijk wordt dan ook het merendeel van de voorstellen in eerste lezing goedgekeurd. Het EP beschikt formeel niet over een *initiatiefrecht*: de mogelijkheid om zelf wetsvoorstellen in te dienen.⁴ Dit is volgens de verdragen voorbehouden aan de Commissie. Wel kan het EP de Commissie verzoeken om een voorstel in te dienen.

Het instemmingsrecht van het EP is eveneens sterk uitgebreid. Een voorbeeld is het sluiten van het gros van de internationale verdragen, inclusief handelsakkoorden met derde landen. Het EP dient ook zijn goedkeuring te geven aan het besluit van een lidstaat om uit de EU te stappen. Ook moet het Parlement instemmen met een besluit tot uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten. Tot slot heeft het EP meer invloed gekregen op de wijziging van Europese verdragen. Naast de Commissie en de Raad, kan nu ook het EP het initiatief nemen tot herziening van de verdragen. Indien de Europese Raad, die bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, besluit dat voorgestelde wijzigingen worden besproken, wordt een zogeheten Conventie bijeen geroepen. Hierin is, naast de andere Europese instellingen en de nationale parlementen, ook het EP vertegenwoordigd.

Met het Verdrag van Lissabon is een belangrijke wijziging doorgevoerd op het terrein van de nadere uitwerking en implementatie van wetgeving. Het oude systeem van *comitologie* is vervangen door zogeheten ‘gedelegeerde handelingen’ en ‘uitvoeringsmaatregelen’. Bij gedelegeerde handelingen gaat het om aanpassingen of aanvullingen van niet-essentiële elementen van wetgeving, waarbij tot op zekere hoogte sprake is van een beleidskeuze. Bij uitvoeringshandelingen gaat het om technische afspraken over de uitvoering van wetgeving. Waar bij de oude comitologieprocedure commissies van deskundigen uit de lidstaten feitelijk in samenspraak met de Commissie besluiten namen, staan de gedelegeerde handelingen nu onder door het EP uitgeoefende parlementaire controle. Het EP kan tijdens het proces met een absolute meerderheid besluiten om een veto uit te spreken. Deze mogelijkheid bestaat niet bij de uitvoeringsmaatregelen. Hierbij wordt het EP alleen geconsulteerd, terwijl de lidstaten een deel van hun invloed behouden door de deelname aan de expertcomités. Sinds een aantal maanden is er een dispuut ontstaan over de vraag wanneer de uitvoering van vastgestelde wetgeving als gedelegeerde handeling moet worden beschouwd en wanneer als een uitvoeringsbesluit moet worden gekarakteriseerd. De lijn van het EP – zoals uitgezet door de conferentie van voorzitters – is om in het hierboven genoemde bemiddelingcomité niet akkoord te gaan met zogenaamde uitvoeringshandelingen die feitelijk een beleidskeuze bevatten en daarom aan democratisch toezicht onderworpen moeten zijn.

Verdeler van financiële middelen

De vaststelling van de begroting is een andere essentiële taak van elk parlement. Het ligt zelfs aan de oorsprong van elke parlementaire instelling, aangezien de vorst van oudsher bij de edellieden en geestelijkheid moest aankloppen voor de benodigde middelen om oorlog te voeren, in ruil waarvoor zij inspraak kregen in het landsbestuur.

3 In de eerste en derde lezing besluit het EP met een gewone meerderheid van uitgebrachte stemmen; in de tweede lezing met een absolute meerderheid van het totale aantal parlementszetels (Reglement van Orde Europees Parlement, zevende zittingsperiode, juli 2012).

4 Uitzondering hierop vormt de mogelijkheid voorstellen te doen over de herziening van het Europese kiesstelsel.

Dit democratiseringsproces voltrok zich in de nationale staten over een lange historische periode. Op Europees niveau heeft de parlementaire invloed zich aanmerkelijk sneller ontwikkeld, al moet daarbij in aanmerking worden genomen dat de relatieve omvang van de EU-begroting aanzienlijk geringer is dan die van de lidstaten. Een duidelijk verschil met nationale parlementen is ook dat het EP alleen zeggenschap heeft over de uitgaven van de EU en niet over de inkomsten. Dit is een wezenlijke begrenzing van de begrotingsmacht van de Europese volksvertegenwoordiging. Belangrijk is wel dat het EP sinds het Verdrag van Lissabon zeggenschap heeft over alle uitgaven.⁵ Voorheen had het EP geen invloed op een groot deel van de Europese begroting die bestond uit zogenoemde verplichte uitgaven (landbouwuitgaven, uitgaven gerelateerd aan overeenkomsten met derde landen, administratieve terugbetalingen aan lidstaten). Dit onderscheid tussen verplichte en niet verplichte uitgaven is opgeheven. Instemming door het EP is zowel vereist voor de meerjarenbegroting van de Unie (meerjarig financieel kader) als voor de jaarlijkse begroting. Indien de Raad en het Parlement in het kader van bemiddeling geen akkoord over de begroting kunnen bereiken, moet de Commissie een nieuwe ontwerpbegroting indienen.

Controleur van de macht

Net als elk nationaal parlement, controleert het EP het werk van de uitvoerende instantie: in dit geval de Commissie. De Commissie dient voorts verantwoording af te leggen aan de Europese volksvertegenwoordigers. Zij wordt regelmatig gehoord en legt het jaarverslag voor aan het Parlement. Het EP kan ook onderzoekscommissies instellen. De controlerende taak van het EP is met het Verdrag van Lissabon aanmerkelijk versterkt. In het verdrag is bepaald dat de Europese Raad bij de voordracht van een nieuwe Commissievoorzitter rekening houdt met de uitslag van de Europese verkiezingen en het Parlement bij de voordracht consulteert. De meerderheid van de Europarlementariërs moet vervolgens met de voordracht instemmen. Indien de kandidaat geen meerderheid in het Parlement haalt, moet de Europese Raad na overleg met het EP een nieuwe kandidaat voordragen. Het EP dient uiteindelijk goedkeuring te verlenen aan de gehele Commissie, inclusief de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Daarnaast heeft het Parlement het recht om via een motie van afkeuring de volledige Commissie naar huis te sturen, indien het van mening is dat de Commissie haar taak niet naar behoren verricht.

De verantwoordingsplicht van de Europese Raad, die nu als formele instelling van de EU in het verdrag is opgenomen, ten opzichte van het EP is toegenomen. De Europese Raad kan, weliswaar onder strikte voorwaarden, door het EP worden gehoord. Uiteraard kan het EP in geen enkel opzicht sanctionerend optreden tegen de Europese Raad, welks leden alleen door nationale parlementen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Tevens is bepaald dat de voorzitter van de Europese Raad na afloop van elke Europese top verslag moet uitbrengen aan het EP over de bereikte resultaten. Daarnaast is in het Verdrag van Lissabon vastgesteld dat de Hoge Vertegenwoordiger regelmatig met het EP overlegt over de belangrijkste aspecten en keuzes op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Het EP zal tweemaal per jaar een debat wijden aan de vooruitgang van het GBVB en het GVDB. Het EP kan ook de Raad horen, bijvoorbeeld bij aanvang van elk EU-voorzitterschap. Tot slot bepaalt het Verdrag van Lissabon dat de Europese Ombudsman niet langer wordt benoemd, maar wordt gekozen door het EP.

⁵ Aangezien de Raad bij de meerjarenbegroting met unanimiteit beslist, is het voor het EP in praktijk wel moeilijk nog wijzigingen aan te brengen ten aanzien van dit compromis.

1.2 Macht gaat verder dan formele verdragsregels

Interinstitutioneel Akkoord

De mogelijkheden die het EP kan benutten ter beïnvloeding van het EU-beleid, reiken verder dan strikt genomen uit de verdragen volgt. Voor een belangrijk deel zijn deze opgenomen in het zogeheten Interinstitutioneel Akkoord (IIA) dat het EP in 2010 met de Commissie sloot.⁶ Het EP stemde in september 2009 in met de herbenoeming van Commissievoorzitter Barroso nadat deze vergaande toezeggingen had gedaan. De hierna in het IIA vastgelegde afspraken leggen vooral plichten op aan de Commissie. Hierdoor heeft het EP zijn machtspositie ten opzichte van de Commissie, en tot op zekere hoogte ten opzichte van de Raad, kunnen versterken. De vier belangrijkste afspraken komen hier kort aan de orde.

Ten eerste is afgesproken dat de Commissievoorzitter ernstig zal overwegen om een individuele Commissaris te ontslaan wanneer het EP hierom vraagt. Volgens het verdrag kan het EP alleen de hele Commissie naar huis sturen. Ten tweede zijn er afspraken gemaakt die samenhangen met het initiatiefrecht van de Commissie. De Commissie heeft zich ertoe verbonden dat, wanneer het EP de Commissie vraagt met een wetsvoorstel te komen, zij binnen een termijn van drie maanden zal aangeven of ze daar wel of niet toe overgaat. Indien zij geen wetgeving wenst te initiëren, moet zij dit gedetailleerd motiveren. In praktijk betekent dit dat de Commissie vaak gehoor zal geven aan de wens van het Parlement om bepaalde wetgeving te introduceren. Een derde serie afspraken betreft het sluiten van internationale akkoorden. Hierin is bepaald dat de Commissie zal meewerken aan de deelname van Europarlementariërs aan interne coördinatievergaderingen die voor en na de internationale onderhandelingsessies worden gehouden. Ten vierde is afgesproken dat het EP toegang krijgt tot informatie over inbreukprocedures⁷ tegen lidstaten en tevens via de Commissie vertrouwelijke documenten van de Raad zal kunnen inzien. De Raad heeft in een reactie deze voorstellen 'onaanvaardbaar' genoemd omdat deze verder strekken dan de verdragen en daarmee het vastgestelde evenwicht tussen instellingen zou verstoren. De Raad heeft gedreigd naar het Europese Hof van Justitie te stappen, maar heeft tot op heden de daad niet bij het woord gevoegd.⁸

Verbinden van dossiers

Een andere manier die het EP hanteert om zijn invloed te vergroten, is door bepaalde dossiers aan elkaar te verbinden. Wetsvoorstellen die deel uitmaken van deze zogenoemde *package deals* worden gezamenlijk in stemming gebracht. Het EP heeft op deze wijze zijn invloed vergroot door zijn instemming op terreinen waar het zeggenschap heeft afhankelijk te stellen van tegemoetkoming door de Raad op onderwerpen waarover het EP weinig tot niets te zeggen heeft. Zo heeft het EP weinig invloed op het GBVB van de EU. Echter, via hun invloed op de EU-begroting, waaruit de Europese Dienst voor Extern Optreden wordt gefinancierd, kunnen Europarlementariërs afdwingen dat er ook op dit gebied rekening met hun wensen wordt gehouden. Op deze manier heeft het Parlement zich actief bemoeid met de inrichting van deze Europese diplomatieke dienst. Onderzoek

6 Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie, oktober 2010.

7 Als een lidstaat het EU-recht niet eerbiedigt, kan de Europese Commissie tegen die inbreuk optreden en de desbetreffende lidstaat indien nodig voor het Europese Hof van Justitie dagen.

8 De Raad van de Europese Unie, 15018/10 INST 405, 18 oktober 2010.

heeft uitgewezen dat tussen 1999 en 2007 ongeveer een kwart van de EU-besluitvorming tot stand is gekomen door middel van dergelijke *package deals*.⁹

1.3 Het machtsevenwicht tussen de EU-instellingen

Parlement en (Europese) Raad

De huidige voorzitter van het EP, Martin Schulz, kondigde begin dit jaar bij zijn aantreden aan dat hij vaker de confrontatie zou zoeken met de Europese regeringsleiders.¹⁰ De Europese Raad zag hij als de belangrijkste politieke tegenspeler van het EP. Al kwalificeerde de EP-voorzitter zichzelf als een 'vechter', het valt niet te verwachten dat de regeringsleiders onmiddellijk in de hoek zullen worden gedreven. Met het Verdrag van Lissabon heeft, naast het EP, de Europese Raad ontegenzeggelijk aan invloed gewonnen. Hij heeft als instelling een formele plaats binnen de verdragen gekregen met een vaste voorzitter, die de agenda bepaalt. Daarnaast heeft de dynamiek van de eurocrisis geleid tot een grotere politieke rol van de Europese Raad. Er bestaat frustratie bij het EP dat het weinig greep heeft op deze instelling. Zo is bij de aanpak van de bank- en schuldencrisis (steunpakketten Griekenland, Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie) het EP grotendeels gepasseerd. Overigens was dit alleen mogelijk door, buiten de verdragen om, als gezamenlijke staatshoofden en regeringsleiders bijeen, een intergouvernementeel besluit te nemen, en niet formeel in het kader van de Europese Raad. Het EP heeft echter wel manieren gevonden om zijn pijlen op de regeringsleiders te richten. Zij worden regelmatig uitgenodigd voor een debat in het EP en er worden resoluties aangenomen die betrekking hebben op maatregelen van nationale regeringen. Zo heeft het EP zijn zorg uitgesproken over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder premier Berlusconi en de grondwets hervormingen onder de Hongaarse premier Orbán bekritiseerd. Ook ons land bleef niet buiten beeld. In maart 2012 heeft het EP een kritische resolutie aangenomen over de houding van de Nederlandse regering ten opzichte van het 'Polen-meldpunt' van de PVV.¹¹ Men kan hierover denken wat men wil, het is wel een politiek feit.

Bovengenoemde politieke uitspraken, die een sterk symbolisch karakter hebben, leveren veel media-aandacht op voor het EP. Daarnaast heeft het daadwerkelijk gebruik van zijn nieuwe bevoegdheden veel lidstaten ruw wakker geschud. Zo trok het EP hardhandig aan de rem toen de Raad in juni 2012 besloot om het Verdrag van Schengen zodanig aan te passen, dat het EP niet langer zou kunnen meebeslissen over de evaluatie van het vrij personenverkeer. Het EP blokkeerde vervolgens andere voorstellen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken om zijn invloed veilig te stellen. Tevens maakte het EP gebruik van de nieuwe mogelijkheid om een veto uit te spreken over het sluiten van internationale overeenkomsten. Na verwerping van het oorspronkelijke akkoord over de overdracht van bankgegevens aan de VS, beter bekend als het SWIFT-akkoord, heeft het EP belangrijke waarborgen voor Europese burgers kunnen garanderen alvorens in juli 2010 in te stemmen met een aangepaste overeenkomst. In december 2011 sprak het

9 Kardasheva, R.(2009) 'Package deals in EU Decision-Making', Paper presented at the 11th Biennial Conference, European Union Studies Association, Los Angeles, April 2009, p. 17.

10 Interview Deutsche Welle, 7 januari 2012. Zie: <http://www.dw.de/popups/popup_single_mediaplayer/0,6694148_type_video_struct_3232_contentId_6694163,00.html>.

11 Resolutie van het Europees Parlement van 15 maart 2012 over discriminerende internetsites en reacties van regeringen (2012/2554 (RSP)).

EP een veto uit over verlenging van het visserijakkoord tussen de EU en Marokko. In juli 2012 verwierp het EP de omstreden Handelsovereenkomst ter Bestrijding van Namaak (ACTA-verdrag), zonder het door de Commissie gevraagde advies van het Europees Hof van Justitie af te wachten.

Parlement en Commissie

In het (wetenschappelijke) debat wordt de Commissie regelmatig als verliezer van het Verdrag van Lissabon gekwalificeerd.¹² Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het initiatiefrecht van de Commissie beperkt, doordat zij formeel gebonden is aan de algemene beleidslijnen, zoals uitgezet door de Europese Raad. Tevens moet de Commissie verantwoording afleggen aan het EP indien zij besluit niet tegemoet te komen aan de wens van het EP om een bepaald wetsvoorstel in te dienen. Daarnaast kunnen wetsvoorstellen van de Commissie, door middel van de gele- en oranje kaartprocedures, worden tegengehouden door nationale parlementen, wanneer zij van mening zijn dat deze ingaan tegen het subsidiariteitsbeginsel (meer hierover in hoofdstuk III). De AIV meent echter niet dat de invloed van de Commissie per saldo is afgenomen. De Commissie is politieker gaan opereren. Zij sluit soms *deals* met het EP om alsnog haar zin te krijgen wanneer de Raad bepaalde wetgevingsvoorstellen inhoudelijk heeft gewijzigd. Vanwege de uitbreiding van de verantwoordingsplicht van de Commissie aan het EP, kan de Commissie aan democratische legitimiteit en invloed winnen. Daarnaast wordt ook gewezen op de nieuwe bevoegdheden die de Commissie in het kader van het zogeheten *sixpack on governance* en het stabiliteitsverdrag heeft gekregen op het terrein van het economisch bestuur van de Unie, met name op het gebied van begrotingstoezicht en het opleggen van sancties aan eurolanden. Eventuele strafmaatregelen van de Commissie kunnen in dit verband alleen worden geblokkeerd, indien een gekwalificeerde meerderheid in de Raad zich daartegen verzet (omgekeerde meerderheidsregel).

Politieke archipel

Bij dit alles moet worden benadrukt dat het EP als zodanig geen monolithisch geheel is, maar een politieke archipel die, naast 27 verschillende nationaliteiten, vele ideologische stromingen herbergt. Ook hebben (groepen van) Europarlementariërs vaak hun eigen maatschappelijke of regionale achterban. Het EP is daarmee eerder een veelkoppig monster: een entiteit waarbij sprake is van verschillende deelbelangen. Op dit moment heeft het EP 754 leden, onder wie 26 Nederlanders, verdeeld over 7 fracties (een aantal leden is overigens niet bij een fractie aangesloten). Het politieke bestuursorgaan van het Parlement wordt gevormd door de Conferentie van Voorzitters, waarin de voorzitter van het EP en de fractievoorzitters zitting hebben. De plenaire vergaderingen worden voorbereid in 24 parlementaire commissies. In deze commissies wordt het EP-standpunt ten aanzien van wetgevingsvoorstellen in belangrijke mate bepaald. Rapporteurs spelen een vooraanstaande rol bij de inhoudelijke voorbereiding van een standpunt van het EP ten aanzien van een bepaald wetgevingsvoorstel. Zij onderhandelen met de schaduwrapporteurs van andere fracties over de inhoud en onderhouden contact met vertegenwoordigers van de andere EU-instellingen. Binnen elke commissie, waarin alle

12 Zie bijvoorbeeld: Wessels, W. en F. Bopp (2008) 'The institutional architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?', CEPS Challenge Paper 10, 23 June 2008; Kaczyński, P.M. et al. (2010) 'The Treaty of Lisbon – A second look at the institutional innovations', Joint study of CEPS, EGMONT, and European Policy Centre, September 2010; and Monar, J. (2011) 'The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon', pp. 60-89 in: *The European Union after the Treaty of Lisbon: visions of leading policy-makers, academics and journalists. Publications Office of the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

fracties vertegenwoordigd zijn, kent iedere fractie een coördinator die verantwoordelijk is voor de fractielijn over een bepaald onderwerp en de toewijzing van rapporteurschappen. De werkzaamheden van het EP worden ondersteund door een ambtelijk secretariaat, de fracties door hun eigen stafmedewerkers, en individuele Europarlementariërs door hun politieke assistenten.

Implicaties voor Nederland

Deze hierboven geschetste verschuivingen in het interinstitutionele evenwicht – vooral ingegeven door de toegenomen bevoegdheden van het EP ten opzichte van de Commissie en de Raad – bieden nationale regeringen, waaronder de Nederlandse, nieuwe mogelijkheden om de EU-besluitvorming te beïnvloeden. Met het Verdrag van Lissabon is het EP een belangrijkere speler geworden. Het staat op gelijke voet met de Raad waar het gaat over de wetgevende bevoegdheid en de vaststelling van de EU-uitgaven, en daarnaast houdt het een belangrijke vinger in de pap bij de benoeming en de functionering van de Commissie. Neemt men daarbij in acht de minder prominente rol van de Raad, die de wetgevende bevoegdheid in toenemende mate is gaan delen met het EP, dan wordt duidelijk dat nationale regeringen het EU-beleid ook kunnen beïnvloeden door vaker gericht het EP te benaderen.

II Identificatie met het Europees Parlement in Nederland

‘Europa zal geboren worden op de dag dat de burgers, in hun verscheidenheid, met volle overgave besluiten er deel van uit te maken’¹³

De recente uitbreiding van de wetgevende, controlerende en begrotingsbevoegdheden van het EP, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, is voortgekomen uit de wens tot versterking van de democratische basis van de EU en afgedwongen door het EP in de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon met steun van de meeste lidstaten. Het belang van het versterken van de verbinding tussen ‘Brussel’ en zijn burgers werd al onderstreept in de Verklaring van Laken: ‘Binnen de Unie moeten de Europese instellingen nader tot de burger komen. De burgers scharen zich ongetwijfeld achter de grote doelstellingen van de Unie, maar ze zien niet altijd een verband tussen deze doelstellingen en het dagelijkse optreden van de Unie’.¹⁴ Hoewel de positie van het EP met het Verdrag van Lissabon op tal van gebieden is versterkt, en daarmee de democratische grondslag van de EU als zodanig, hebben deze hervormingen voornamelijk niet geleid tot een voor burgers meer herkenbare Europese democratische structuur en een grotere publieke betrokkenheid bij de Unie en haar instellingen.

De AIV sluit overigens niet uit dat het een kwestie van tijd is voordat dit verandert. Enerzijds zal het besef dat het EP substantiële bevoegdheden heeft gestaag groeien en zal daardoor de publieke belangstelling zich meer op deze instelling gaan richten. Anderzijds is er op dit moment sprake van een oploeiend Europees politiek debat als gevolg van het bewustzijn bij veel burgers en politici dat de Europese ontwikkelingen, in eerste instantie betreffende de economie en de euro, directe en ingrijpende gevolgen voor iedere Europese burger zullen hebben. Niettemin is de AIV van mening dat verdere stappen gezet moeten worden om burgers daadwerkelijk te betrekken bij de Europese besluitvorming.

II.1 Vertrouwenscrisis vergt groter draagvlak

In zijn briefadvies ‘Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU’¹⁵ stelt de AIV dat de financiële crisis is uitgemond in een vertrouwenscrisis, waarbij burgers het gevoel hebben de greep op de inrichting van de eigen economie en maatschappij te zijn verloren. Vanuit diezelfde zorg pleitte Commissievoorzitter José Manuel Barroso in zijn jaarlijkse ‘Staat van de Unie’ voor een ‘nieuwe filosofie voor Europa’ en presenteerde hij vergaande plannen om het draagvlak voor Europa onder burgers te herstellen.¹⁶ Dat dit tevens van belang is voor Nederland blijkt uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat laat zien dat de steun voor de EU onder Nederlandse

13 Generaal de Gaulle, geciteerd door Peyrefitte, A. (1994) *C’était de Gaulle*. Gallimard.

14 Europese Raad, 14-15 december 2001, <<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNNL.pdf>>.

15 AIV-briefadvies ‘Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU’, briefadvies nummer 19, Den Haag, februari 2012.

16 Europese Commissie, Staat van de Unie 2012, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

burgers vanaf 2009 dalende is.¹⁷ Een dergelijk herstel van het draagvlak voor de Unie vereist onder andere een voldoende mate van betrokkenheid bij de Europese instellingen, waaronder in de eerste plaats het EP als democratische vertegenwoordiging van de Europese burgers. Het institutioneel bestel van de Unie dient zo te functioneren, dat burgers het vertrouwen hebben dat hun belangen op Europees niveau worden behartigd en dat zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Dit is des te urgenter geworden nu de oplossingen die worden aangedragen om de Europese crisis te bezweren, voorzien in verdergaande deling van bevoegdheden op terreinen die lange tijd tot de kern van de nationale soevereiniteit werden beschouwd, zoals het begrotingsbeleid van de lidstaten. Zo zijn de bevoegdheden van de eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken sterk uitgebreid, zonder dat het EP de mogelijkheid heeft om deze commissaris individueel ter verantwoording te roepen. Het is van belang dat de politieke verantwoordelijkheid voor het gevoerde Europese economische beleid zichtbaar wordt gemaakt en dat dit onderworpen is aan publieke meningsvorming en controle.

Ter versterking van de input-legitimiteit van de Unie zijn op Europees niveau reeds instrumenten ingezet die de directe participatie van burgers in het Europese besluitvormingsproces moeten vergroten. Voorbeelden hiervan vormen het in 2001 gelanceerde 'Interactieve Beleidsvormings'-project en het in het Verdrag van Lissabon opgenomen Europees Burgerinitiatief. Beide instrumenten hebben betrekking op de Europese Commissie en worden als zodanig niet in dit advies besproken.

In haar adviesaanvraag aan de AIV constateert de regering een gebrekkige identificatie met het EP onder de Nederlandse bevolking, hetgeen, naar mening van de AIV, van invloed is op de mate waarin burgers actief betrokken zijn bij de Europese besluitvorming en daarmee ook op het draagvlak voor de Unie als zodanig. Onderzoek van Eurobarometer wijst uit dat burgers niet goed op de hoogte zijn van het onderscheid tussen de verschillende Europese instellingen. Daarbij blijkt dat, terwijl bijna 80 procent van de Nederlandse bevolking het belang van het EP wel degelijk onderschrijft, burgers zich nog altijd minder goed vertegenwoordigd voelen op Europees dan op nationaal niveau.¹⁸ Bovendien is er sprake van een dalend vertrouwen in het EP onder de Nederlandse bevolking¹⁹ en zijn de opkomstpercentages bij de Europese verkiezingen onverminderd laag.²⁰ Hoewel in de verschillende opinieonderzoeken niet expliciet gevraagd wordt naar de mate van identificatie met de afzonderlijke Europese instellingen, waaronder het EP, acht de AIV het op basis van deze cijfers in ieder geval aannemelijk dat Nederlandse burgers zich slechts in beperkte mate vereenzelvigen met de Europese volksvertegenwoordiging.

17 SCP (2012) 'Startklaar voor vier jaar: Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012', zie <http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2012/Startklaar_voor_vier_jaar>.

18 Slechts 61% van de Nederlandse bevolking meent dat zijn of haar stem gehoord wordt op Europees niveau, tegen 87% op nationaal niveau: Eurobarometer 77.4.

19 In 2011 zei slechts een kleine meerderheid van de Nederlanders (54 procent) vertrouwen te hebben in de Europese volksvertegenwoordiging, vergeleken met 60 procent in de jaren daarvoor (Eurobarometer 75). Hierbij moet echter opgemerkt worden dat ook het vertrouwen in de Tweede Kamer dalende is.

20 Bij de Europese verkiezingen in 2009 was het opkomstpercentage slechts 37 procent (Kiesraad, Databank Verkiezingsuitslagen).

De regering verzoekt de AIV na te gaan hoe zij deze kwestie het beste kan adresseren. Bij de beantwoording van deze vraag plaatst de AIV de kanttekening dat het vraagstuk van de identificatie met de Europese volksvertegenwoordiging in de bredere context moet worden geplaatst van het vraagstuk van de identificatie met de Unie als zodanig. In het (wetenschappelijke) debat over de versterking van de democratische legitimiteit van de EU wordt dikwijls gesteld dat dit wordt bemoeilijkt, of zelfs onmogelijk is, door het ontbreken van een Europese *demos*, voorwaarde voor een duidelijk afgebakende politieke gemeenschap met een gedeelde identiteit.²¹ Anderen menen dat de aanwezigheid van een dergelijke *demos* kan worden afgeleid van de rechten en plichten die verbonden zijn aan het Europees burgerschap, zoals omschreven in het Verdrag van Maastricht.²² Weer anderen stellen dat een Europese *demos*, net als dat bij grote natiestaten als Duitsland, Italië en Frankrijk het geval was, zich geleidelijk zal ontwikkelen op basis van gedeelde geschiedenis, toenemende integratie van beleid en toenemende lotsverbondenheid bij de aanpak van toekomstige internationale uitdagingen.²³

Hoewel bijna twee derde van de Nederlanders zich wel degelijk Europees burger zegt te voelen, staat voor een meerderheid van de Nederlanders de Nederlandse identiteit boven de Europese identiteit, en bestaat er nog altijd een aanzienlijke groep (32 procent) die zichzelf exclusief als Nederlander beschouwt. Daarnaast zegt ruim 40 procent van de Nederlanders niet op de hoogte te zijn van de rechten die horen bij het Europees burgerschap.²⁴ De AIV benadrukt echter dat de identiteit van individuen verschillende lagen heeft en dat de dominantie van een bepaalde laag afhangt van het moment en de context. Zo zou een Nederlander zich in de Verenigde Staten eerder Europeaan voelen dan in bijvoorbeeld Frankrijk of Duitsland. Het is dan ook niet noodzakelijk, en evenmin realistisch, dat de identificatie met de Europese instituties even sterk is als die met de nationale democratische instellingen, die overigens ook met afnemend publiek vertrouwen worden geconfronteerd.

In haar adviesaanvraag stelt de regering de vraag in hoeverre het imago van het EP wordt bepaald door kwesties als de vergoedingen van Europarlementariërs, de zittingen in Straatsburg en de verhoging van de EU-begroting. De AIV acht het aannemelijk dat deze kwesties invloed hebben op de beeldvorming over Europa en het EP in het bijzonder. Zo is er in de media relatief veel aandacht voor de bovengenoemde kwesties en is de toon

21 Zie bijvoorbeeld Kielmansegg, P.G. von (1993) *Vereinigung ohne Legitimität*. *Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 47 (7), pp. 561-575; Scharpf, F. (1999) *Governing Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press; en recentelijk Baudet, T. (2012) *De aanval op de natiestaat*. Bert Bakker.

22 Zie bijvoorbeeld Delanty, G. (1995) *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*. New York: Wiley; Habermas, J. (1994) 'Citizenship and National Identity', In Steenbergen, B. van (red.) (1994) *The Condition of Citizenship*. London: Sage; Fuchs, D. (2000) 'Demos und Nation in der Europäischen Union', In: Klingemann, H.D. and F. Neidhardt (red.) (2000) *Zur Zukunft der Demokratie - Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin: Sigma.

23 Zie bijvoorbeeld Bogdanor, V. (2003) 'Federalism and the Nature of the European Union', In: Nicolaidis, K. and S. Weatherill (2003) *Whose Europe: National Models and the Constitution of the European Union*. European Studies at Oxford, <<http://denning.law.ox.ac.uk/iecl/pdfs/whoseeurope.pdf>>.

24 Eurobarometer 77.

van de berichtgeving vooral negatief.²⁵

In juli 2009 trad echter het Statuut van de leden van het EP in werking, waarin onder andere afspraken zijn vastgelegd over onkostenvergoedingen en het declareren van reiskosten. Bepaald is dat Europarlementariërs onkosten uitsluitend uitbetaald krijgen na overlegging van bewijsstukken dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en functioneel nodig waren. Daarnaast worden reiskosten niet langer forfaitair uitbetaald. Ook de inefficiëntie van de maandelijkse zittingen in Straatsburg is een terugkerend onderwerp van gesprek. De AIV beklemtoont echter dat het EP geen zeggenschap heeft over zijn vergaderplaats, maar dat deze onder Nederlands voorzitterschap, op aandringen van Frankrijk, in het Verdrag van Maastricht is vastgelegd. Voor Frankrijk, en in mindere mate ook voor Duitsland, is vergaderen in Straatsburg van wezenlijk belang. Deze stad staat symbool voor de Frans-Duitse verzoening, die aan de basis lag van de Europese samenwerking. Dit neemt niet weg dat deze kwestie slecht is voor het imago van het EP en zou moeten worden opgelost, zoals ook de meerderheid van de Europarlementariërs wenst. Ook is het waarschijnlijk dat Nederlanders hun onvrede over de verhoging van de EU-begroting, en in het bijzonder de hoogte van de Nederlandse afdracht aan Europa, laten meewegen in hun oordeel over de Europese instellingen, waaronder het EP.

De AIV meent echter dat het beeld dat de burger heeft bij Europa uiteindelijk wordt bepaald door de mate waarin de Europese politiek resultaten bereikt in het belang van de burger, door de aanwezigheid van een herkenbaar democratisch bestuur en door de mate waarin de communicatie recht doet aan deze beide elementen. Op deze drie terreinen constateert de AIV enkele belangrijke tekortkomingen. Hieronder worden deze kort besproken, en enkele suggesties gedaan om de identificatie met het EP onder de Nederlandse burgers te versterken.

II.2 Boeken van zichtbare resultaten

De huidige Europese crisis heeft een weerslag op het imago van de Unie. Onderzoek van Instituut Clingendael wijst uit dat bijna de helft van de Nederlandse bevolking de eurocrisis als grootste internationale dreiging beschouwt.²⁶ Met betrekking tot het draagvlak voor de aanpak van de Europese crisis, bestaat er echter een spanningsveld. De mate waarin de Unie erin slaagt een antwoord te bieden op de crisis is vanzelfsprekend van invloed op haar imago. Om de houdbaarheid van de euro te verzekeren zijn recent de bevoegdheden van de EU op tal van terreinen uitgebreid. Tegelijkertijd beschouwen burgers verdere overdracht van bevoegdheden aan Brussel, bijvoorbeeld op het gebied van verdere integratie van de EMU, vooral als een aantasting van de nationale soevereiniteit. De crisis heeft geleid tot een versterkte tweedeling tussen arm en rijk, zowel binnen de lidstaten als tussen de lidstaten. Onderzoek van het SCP wijst uit dat de angst voor een afbrokkeling van de nationale soevereiniteit vooral leeft onder burgers die zichzelf zien als de 'verliezers' van Europese integratie.²⁷

25 Gebaseerd op globale analyse op basis van LexisNexis. Periode: 2003-2012; Invoerterm: 'Europees Parlement'.

26 Clingendael (2012) 'Rijk achter de Dijken? Buitenlandbeleid en de Tweede Kamerverkiezingen', zie <<http://www.clingendael.nl/events/rijkachterdedijken/>>.

27 SCP-COB 2012 | 2, zie <http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2012/Burgerperspectieven_2012_2>.

Voor het boeken van zichtbare resultaten is het in de eerste plaats nodig dat de EU de middelen – bevoegdheden en financiën – heeft om effectief te opereren. Daarnaast moeten de bestaande middelen ook worden benut. Dit is niet altijd het geval. Onder een grote groep burgers leven zorgen over de nadelige effecten van de interne markt op de werkgelegenheid en de door de sterke begrotingsdiscipline noodzakelijke bezuinigingen in de publieke sector. Deze zaken raken burgers direct in hun baan en hun portemonnee. De AIV meent dat de Europese burger zich eerder deelgenoot zou voelen van de EU wanneer deze als institutionele buffer tegen de effecten van de globalisering fungeert.²⁸ Terwijl de helft van de Nederlanders van mening is dat armoedebestrijding en tegengaan van sociale uitsluiting prioriteit moet zijn van het EP²⁹, wordt een meer substantiële Europese rol op sociaal terrein door het overgrote deel van de Nederlandse bevolking echter niet wenselijk bevonden, uit vrees voor een aantasting van de nationale sociale verworvenheden, ofwel voor een overdaad aan Europese sociale voorzieningen.³⁰ De EU en daarmee tevens het EP, zou naar het oordeel van de AIV wel een nuttige rol kunnen vervullen om sociale knelpunten die grensoverschrijdend van aard zijn (bijvoorbeeld problemen rond arbeidsmobiliteit) te verhelpen. Het gaat hier om een *aanvulling* op de nationale bevoegdheden van de lidstaten. Het boeken van concrete resultaten op dit terrein, zoals onder andere is gebeurd met richtlijnen voor recht op gelijke beloning van mannen en vrouwen, recht op zwangerschapsverlof, en recht op pensioenopbouw voor vrouwen, evenals het in stand houden van het Europese sociale model, is een belangrijke potentiële legitimatiebron voor de EU en haar instellingen.

II.3 Europese verkiezingen die er toe doen

Hoewel het Verdrag van Lissabon de bevoegdheden van het EP aanzienlijk heeft versterkt (zie hoofdstuk I), wordt de positie van het EP binnen het democratische bestel van de Unie verzwakt door een gebrekkige verbinding tussen het EP en de Europese burgers. De opkomstcijfers bij de Europese verkiezingen zijn buitengewoon laag.³¹ Vergeleken met de verkiezingen voor de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden, is de opkomst dan ook het laagst bij de verkiezingen voor het EP. Daarbij is de opkomst bij de Europese verkiezingen in Nederland beduidend lager dan het EU-gemiddelde.³² Bovendien geldt de daling van het opkomstpercentage, hoewel zichtbaar voor alle verkiezingen, in de periode van 1979 tot 2009 het sterkst voor de verkiezingen van het EP. Deze sombere cijfers zijn opmerkelijk, aangezien driekwart van de Nederlanders wel van mening is dat zij hun stem op Europees niveau het beste kunnen laten horen door te

28 In een onderzoek van Eurobarometer werden respondenten gevraagd maximaal 4 zaken te noemen die hun gevoel van Europees burgerschap zouden versterken. Een Europees sociaal stelsel behoorde tot de top 3 meest benoemde elementen (Eurobarometer 73).

29 Eurobarometer 77.4.

30 Clingendael (2012) 'Rijk achter de Dijken? Buitenlandbeleid en de Tweede Kamerverkiezingen', zie <<http://www.clingendael.nl/events/rijkachterdedijken/>>.

31 Bij de laatste verkiezingen voor het EP was het opkomstpercentage in Nederland slechts 37%.

32 Het gemiddelde opkomstpercentage in de EU was 43% (Kiesraad, Databank Verkiezingsuitslagen). Hierbij moet echter worden benadrukt dat in enkele landen, te weten België, Cyprus, Luxemburg en Griekenland, een opkomstplicht geldt.

stemmen bij de verkiezingen voor het EP.³³

Er zijn enkele belangrijke oorzaken aan te wijzen van de lage opkomst bij de Europese verkiezingen. In de eerste plaats is het Europees politiek-bestuurlijk stelsel bijzonder complex en ondoorzichtig, en er bestaat een wijdverbreide onwetendheid over de substantiële macht die het EP wél bezit. Het kost de geïnteresseerde burger veel tijd en energie zich een voorstelling te maken van de besluitvorming in Brussel, waardoor politieke participatie op Europees niveau veel meer inspanning vergt dan participatie op nationaal niveau. De Uniebevoegdheden zijn zeer belangrijk, ook voor de burgers. Deze raken hen echter vaak minder onmiddellijk, maar niet minder ingrijpend, dan de op terreinen van nationaal gebleven politiek, zoals pensioenen, zorg en belastingheffing. Voorbeelden daarvan zijn Europese regels en rechterlijke uitspraken die hebben bijgedragen tot vermindering van verschillen in de sociaaleconomische rechtspositie tussen man en vrouw, Europese verboden op het geven van staatssteun aan noodlijdende bedrijfstakken (met alle gevolgen voor de werkgelegenheid) en de hulpverlening door ziekenhuizen aan burgers uit andere EU-lidstaten als uitvloeisel van het beginsel van vrij verkeer. Het is belangrijk dat burgers een duidelijk beeld hebben van de bevoegdheden van het EP, en dat zij weten welke terreinen primair tot de bevoegdheid van nationale parlementen behoren, en op welke terreinen de Unie, en daarmee het EP, bevoegd is. De AIV ziet daarbij een cruciale rol weggelegd voor de nationale politiek (zie II.5).

Een tweede oorzaak is dat het EP geen zeggenschap heeft over de inkomsten van de EU. Verdelingsvraagstukken spelen een belangrijke rol bij nationale verkiezingen en kiezers kunnen hierop via het uitbrengen van hun stem invloed uitoefenen. Bij de motivatie als kiezer deel te nemen aan EP-verkiezingen spelen verdelingsvraagstukken ten dele een rol, maar de invloed die de EU kan uitoefenen (bijvoorbeeld door vastlegging van de nationale afdrachten aan de EU-begroting) is kleiner en voor burgers minder direct voelbaar.

Een derde oorzaak is het feit dat de verkiezingen voor de Europese volksvertegenwoordiging nog altijd grotendeels nationaal verlopen. De meeste partijen voeren geen Europese campagne, maar mobiliseren kiezers op basis van nationale thema's. Bovendien zijn de kieslijsten voor de Europese verkiezingen strikt nationaal. Voor de versterking van de identificatie met het EP acht de AIV een meer Europees karakter van de parlementsverkiezingen noodzakelijk. In dit kader zijn onlangs voorstellen gedaan, onder andere door de Britse Europarlementariër Andrew Duff, tot de opstelling van Europese kieslijsten, waarbij burgers naast een keuze op één van de nationale kandidaten, ook een stem kunnen uitbrengen op kandidaten uit andere landen. Hoewel de AIV meent dat het opstellen van zulke grensoverschrijdende lijsten zal bijdragen tot de daadwerkelijke oprichting van Europese politieke partijen en een stimulans vormt voor het Europees politiek bewustzijn,³⁴ acht hij dit op korte termijn niet realiseerbaar. Voorstellen in deze richting stuiten op veel weerstand, onder andere vanuit het EP zelf, maar ook vanuit sommige lidstaten. Zo wordt er gevreesd dat zulke kieslijsten in het nadeel werken van de kleinere lidstaten en wordt er gewezen op enkele praktische

33 Eurobarometer 77.4.

34 Zie AIV-adviezen 'Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', advies nummer 27, Den Haag, mei 2002 en 'Vervolgadvies: Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', advies nummer 32, Den Haag, april 2003.

bezwaren, zoals de hiermee gemoeide kosten en de taalbarrière. In het bestek van dit advies kunnen deze voorstellen, en hun praktische implicaties, niet alle nader worden uitgewerkt. Toch meent de AIV dat zij niet te gemakkelijk van de hand moeten worden gewezen.

Een vierde oorzaak is de afwezigheid van een direct verband tussen het stemmen op een bepaalde partij en het leiderschap in Brussel in de personen van de voorzitters van de Commissie en de Europese Raad.³⁵ De AIV acht het dan ook wenselijk dat de uitvoerende macht in de Unie, dat wil zeggen de samenstelling en politieke kleur van de Commissie, gerelateerd is aan de uitslag van de verkiezingen voor het EP. In zijn 'Staat van de Unie', presenteerde Barroso een voorstel dat er voor pleit dat de Europese fracties voor de verkiezingen van 2014 hun kandidaten presenteren voor het voorzitterschap van de Commissie.³⁶ Dit vergroot het gewicht dat door de media aan de verkiezingen zal worden gegeven. De AIV beveelt aan dat de Commissievoorzitter daarna wordt gekozen door het EP. Een voorstel hiertoe is in juni dit jaar eveneens gedaan door de 'Future of Europe'-groep, een informele denkgroep bestaande uit elf Europese ministers van Buitenlandse Zaken, onder wie die van Nederland, op initiatief van de Duitse minister Guido Westerwelle.³⁷ Een door het parlement gekozen Commissievoorzitter zorgt ervoor dat de Europese verkiezingen een directere betekenis krijgen voor de burgers. Een andere mogelijkheid hiertoe is dat de grootste partij na de verkiezingen automatisch de Commissievoorzitter voordraagt. De AIV benadrukt dat een direct gekozen Commissievoorzitter door het EP een duidelijker democratisch mandaat heeft, doordat deze kan rekenen op een parlementaire meerderheid. De meest radicale mogelijkheid is een directe verkiezing van de Commissievoorzitter door de Europese burgers. De AIV is van mening dat deze mogelijkheid pas moet worden overwogen wanneer ervaring zou zijn opgedaan met een indirecte verkiezing door de leden van het EP.

II.4 Betrokkenheid van nationale parlementen

Hoewel de parlementaire betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer bij Europa, en het EP in het bijzonder, sinds 2003 op belangrijke punten is versterkt (zie hoofdstuk III), meent de AIV op basis van gevoerde gesprekken dat deze nog verder kan worden verbeterd. In het volgende hoofdstuk van dit advies zullen hiertoe enkele concrete aanbevelingen worden gedaan. Een grotere betrokkenheid van het nationale parlement zal bijdragen tot een positievere beeldvorming over het EP. De burger voelt vaak een directere band met nationale parlementariërs dan met hun Europese collega's en de nationale volksvertegenwoordigers vormen dan ook een cruciale schakel tussen de nationale en de Europese besluitvorming. Juist vanwege deze schakelfunctie acht de AIV het van belang dat er een zekere synchronisatie plaatsvindt tussen de algemene debatten in het EP en de debatten in de Tweede Kamer. Rond het tijdstip dat zwaarwegende onderwerpen in

35 In het Verdrag van Lissabon is echter wel bepaald dat de Europese Raad met haar voordracht voor de Commissievoorzitter nu rekening dient te houden met de uitslag van de verkiezingen voor het EP.

36 Europese Commissie, Staat van de Unie 2012.

37 Eindrapport van de 'Future of Europe'-groep, zie <<http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>>, 17 september 2012. Overigens bestonden er binnen deze groep uiteenlopende visies op de herziening van de institutionele vormgeving van Europa, zo blijkt uit de kamerbrief van minister Rosenthal waarin hij zijn toelichting geeft op het rapport van Westerwelle (Kamerbrief over de informele Reflectiegroep 'Toekomst van Europa', 19 september 2012).

het EP worden besproken, zou hieraan ook in de Tweede Kamer een plenaire vergadering moeten worden gewijd. Op deze manier kunnen zaken die spelen in het EP 'landen' in de nationale politiek. Dit zal de identificatie met het EP versterken. In dit verband verdient de heldere wijze waarop de Eerste Kamer via haar website inzicht geeft in het besluitvormingsproces ten aanzien van Europese dossiers – en haar eigen rol daarbij – navolging.

De regelmatig terugkerende wens om de uitoefening van het dubbelmandaat weer mogelijk te maken, acht de AIV een onbegaanbaar pad en hij wijst dit voorstel dan ook van de hand. De functies van lid van het EP en een nationaal parlement zijn door artikel 7, tweede lid, van de Akte betreffende de verkiezing van leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen van 20 september 1976 met ingang van 2004 onverenigbaar verklaard. Daarnaast acht de AIV het uitoefenen van het dubbelmandaat fysiek niet realiseerbaar. Ten tijde van het bestaan van het dubbelmandaat is gebleken dat Europarlementariërs in de Staten-Generaal vaak afwezig moesten zijn, zodat verwacht kan worden dat bij de dubbelmandataris één taak in het gedrang komt en niet naar behoren kan worden vervuld.

In de discussie rondom de vergroting van de controle van nationale parlementen bij de EU-besluitvorming zijn tevens voorstellen gedaan tot invoering van een bicameraal Europees parlementair stelsel. Recentelijk nog door de eerdergenoemde 'Future of Europe'-groep van de Duitse minister Westerwelle. Naast het huidige EP zou volgens dit voorstel een Europese Senaat moeten worden opgericht, bestaande uit volksvertegenwoordigers van de lidstaten. Hoewel de AIV erkent dat een dergelijke Senaat een zekere symbolische waarde zal hebben, acht hij het niet wenselijk om met een dergelijke vergaande institutionele hervorming het toch al ingewikkelde besluitvormingsproces van de Unie nog verder te compliceren. Bovendien zou een dergelijke Senaat op institutioneel gespannen voet staan met de Raad³⁸ en kan de toevoeging van een extra orgaan de besluitvorming lamleggen. Dit zal de identificatie met het EP en Europa als zodanig eerder belemmeren dan versterken.

Naast de bijdrage die een grotere betrokkenheid van nationale parlementen kan leveren aan een herkenbaar democratisch bestuur en het draagvlak onder de bevolking, staan in III.2 de aanbevelingen die betrekking hebben op een effectieve beleidsbeïnvloeding door het Nederlands parlement.

II.5 Prominentere rol van het Europees Parlement in het politieke debat

Een derde kwestie die van invloed is op het gebrek aan vereenzelviging met Europa, is de toon waarop in het politieke debat over de Unie wordt gesproken. De AIV merkt op dat Europa door Nederlandse bewindspersonen en volksvertegenwoordigers in het recente verleden te vaak is gepresenteerd als onaangename onvermijdelijkheid. Te vaak is de EU gebruikt als zondebok voor impopulaire nationale maatregelen. Het delen van bevoegdheden op EU-niveau werd vooral beschouwd als ondermijning van de nationale soevereiniteit, waarmee een kunstmatige tegenstelling is gecreëerd tussen Den Haag

38 Vanuit federaal perspectief wordt overigens gesteld dat de Raad de Senaat in wording is. Zo is in het Verdrag van Lissabon bepaald dat de Raad, indien hij als wetgever optreedt, voortaan in het openbaar vergadert. Echter, in de praktijk wordt dit dikwijls omzeild en vindt de besluitvorming nog altijd voor een groot deel achter gesloten deuren plaats (De Bruijn, Th.J.A.M. (2011) 'De veranderende rol van nationale parlementen in de Europese Unie', in: RegelMaat, aflevering 6, p. 337).

en Brussel. Het heeft Nederlandse bewindspersonen daarbij vaak ontbroken aan gehechtheid aan compromissen die op EU-niveau zijn gesloten, hetgeen niet bevorderlijk is voor een duurzame identificatie met het Europese proces. Zolang Europa door de Nederlandse politiek niet als integraal onderdeel van het nationale bestuur wordt beschouwd en de Europese boodschap met te weinig kennis van zaken, overtuiging en passie gebracht wordt, merkt de burger dat en oogst de politiek wat zij zaaide: laatdunkendheid. Hoewel 'Europa' bij de recente Tweede Kamerverkiezingen voor het eerst een belangrijke rol speelde in zowel de verkiezingsprogramma's als de debatten, spraken de meeste politici nog altijd in termen van 'voor' of 'tegen' Europese integratie en was de bescherming van de nationale soevereiniteit een belangrijk onderwerp van discussie.³⁹

Ook aan het EP is in het politieke debat doorgaans weinig belang toegedicht. Opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben lange tijd gepleit voor meer democratische controle via de Europese volksvertegenwoordiging. Ditzelfde parlement wordt door veel lidstaten, nu het meer macht heeft gekregen, voornamelijk als iets bedreigends beschouwd. De cruciale rol van het EP, als medebeslisser in het proces, wordt onvoldoende benadrukt. In hun mediaoptreden verwijzen nationale bewindspersonen nog altijd te weinig naar het EP, hetgeen ertoe leidt dat de Nederlandse media relatief weinig aandacht hebben voor deze instelling.

De AIV benadrukt dat de hierboven genoemde voorstellen met betrekking tot het behalen en communiceren van zichtbare Europese resultaten (output-legitimiteit), en het versterken van de verbinding tussen het EP en de burgers (input-legitimiteit), weinig effectief zullen zijn wanneer tegelijkertijd niets wordt veranderd aan de toon waarop over Europa en zijn instellingen wordt gesproken. Indien het EP door bewindspersonen niet wordt betrokken in hun openbare optreden en de indruk wordt gewekt dat Europa, en het EP in het bijzonder, er voor Nederland niet of nauwelijks toe doen, zal het electoraat deze boodschap overnemen.

Het is wenselijk dat bewindspersonen duidelijk maken dat het EU-lidmaatschap zeer belangrijk is voor de positie van Nederland in de wereld en dat zij staan voor de besluiten die in de Raad zijn overeengekomen. Benadrukt moet worden dat Europa ons niet overkomt, maar dat Nederland integraal onderdeel is van de Europese besluitvorming en via Brussel het beleid in eigen land bepaalt. Op veel grensoverschrijdende beleids-terreinen, bijvoorbeeld defensie en veiligheid, grondstoffenbeleid en klimaatbeleid, zijn lidstaten al lang niet meer in staat individueel op te treden. In plaats van te spreken over bedreigingen voor de nationale soevereiniteit, zouden politici duidelijk moeten maken dat zij in Brussel met andere Europese leiders en instellingen de verantwoordelijkheid nemen om gezamenlijke antwoorden te bieden op mondiale uitdagingen. Door het delen van onze soevereiniteit met andere landen worden kansen geschapen invloed uit te oefenen op ontwikkelingen ten aanzien waarvan Nederland anders buitenspel zou staan. De vraag welke specifieke doelstellingen voor Nederland belangrijk zijn om op Europees niveau te realiseren, staat hierbij centraal en dient door de regering, uiteraard in samenspraak met de nationale volksvertegenwoordiging, te worden beantwoord.

Naast andere veranderingen acht de AIV voor een duurzame identificatie met het EP een verandering in de 'tone at the top' dus noodzakelijk. De Nederlandse regering heeft zelf

39 Schout, A. en A. Mijs (2012), pp. 18-25 in: Clingendael (2012) 'Rijk achter de Dijken? Buitenlandbeleid en de Tweede Kamerverkiezingen', zie <<http://www.clingendael.nl/events/rijkachterdedijken/>>.

een primaire verantwoordelijkheid om de medebepalende rol in de EU-besluitvorming, die zij en de regeringen van de andere lidstaten aan het EP met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon hebben gegeven, in de schijnwerper te plaatsen. De Nederlandse regering acteert ten opzichte van het EP in twee verschillende rollen: enerzijds als individuele lidstaat, anderzijds als onderdeel van de Raad. Dit impliceert dat de Nederlandse regering een institutionele relatie met het EP heeft, en zij dient deze relatie te respecteren. Voor een duurzame identificatie met het EP is het van belang dat de functie van het EP binnen de Europese rechtsgemeenschap nadrukkelijk wordt uitgedragen in het openbare debat. Deze rechtsgemeenschap waarborgt immers dat ook de belangen van de kleinere lidstaten, zoals Nederland, worden beschermd.

De voorstellen die in dit hoofdstuk zijn gedaan, veronderstellen een duurzame verbondenheid van nationale bewindslieden en parlementariërs bij Europa, en het EP in het bijzonder. Hoewel de inhoudelijke betrokkenheid van beide de afgelopen jaren is toegenomen, constateert de AIV dat deze nog verder verbeterd kan worden. Dit is zowel voor de identificatie met het EP als voor het waarborgen van de Nederlandse belangen op Europees niveau van essentieel belang. In het volgende hoofdstuk van dit advies zullen hiertoe enkele aanbevelingen worden gedaan.

III De Nederlandse belangenbehartiging en het Europees Parlement

De regering vraagt hoe Nederland de invloed op de besluitvorming in het EP kan vergroten en wat Nederland op dit terrein van andere lidstaten kan leren. De AIV meent dat er bij de Europese beleidsbeïnvloeding veel goed gaat, maar dat er op een aantal belangrijke punten ruimte is voor verbetering. Voor een groot deel gaat het om het bereiken van een cultuuromslag: aandacht voor het EP moet een tweede natuur worden. Er zijn verschillende manieren denkbaar om dit operationeel te vertalen. De AIV benadrukt dat invloed op het EP per definitie indirect is. Het EP is een zelfstandig parlementair orgaan en de Europese volksvertegenwoordigers zijn, net zo goed als de leden van de Nederlandse Staten-Generaal, op geen enkele wijze formeel gebonden. Het EP vertegenwoordigt binnen de institutionele opzet van de Unie de Europese burgers. Om de vraag te beantwoorden hoe Nederland zijn standpunten het best ingang kan doen vinden bij het EP, moet eerst vastgesteld worden wat onder 'Nederland' moet worden verstaan. De AIV onderscheidt in dit hoofdstuk de volgende Nederlandse actoren: de regering, het nationaal parlement en belangenorganisaties, die zich zowel afzonderlijk als gezamenlijk op Brussel en het EP kunnen richten.

III.1 De regering

Balans tussen Raad en EP. Enkele jaren na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, heeft de regering zich naar het oordeel van de AIV nog onvoldoende aangepast aan de nieuwe realiteit van een machtiger EP. Nederland is in dit opzicht niet uniek. Gesprekspartners uit een aantal andere lidstaten geven aan dat dit ook bij hen het geval is. Niettemin zijn er enkele landen die wel op meer gestructureerde wijze rekening houden met de toegenomen invloed van de Europese volksvertegenwoordiging. Deze komen hieronder aan de orde. De AIV constateert dat bij de Haagse ministeries de aandacht nog steeds overwegend is gericht op de Raad. Dit is institutioneel verklaarbaar. De Raad is per definitie het orgaan dat de regeringen van de lidstaten vertegenwoordigt. De Nederlandse bewindspersonen opereren in dit forum en het ambtelijk apparaat is erop gericht om hen zo goed mogelijk te bedienen. Het voorbereiden van dossiers voor het optreden van ministers en staatsecretarissen in de Raad vergt veel aandacht, evenals de debatten in de Tweede Kamer voorafgaand en na afloop van een Raadsbijeenkomst. Daarbij komt dat de Raad traditioneel gold als het machtigste orgaan binnen de EU. Dit verklaart waarom het leeuwendeel van de regeringsinspanningen hierop was gericht. Het EP is inmiddels op bijna alle terreinen volledig medewetgever en ook op andere terreinen heeft het zijn formele en informele macht vergroot (zie hoofdstuk I). Den Haag moet daarom voldoende aandacht voor dit invloedrijke orgaan hebben.

Geven en nemen. De regering moet steeds prioriteiten afwegen. Bepalen op welke onderwerpen zij bereid is zich tegen de mening van het EP af te zetten en waar zij met het EP kan samenwerken. De regering dient te investeren en krediet op te bouwen. Dit zal zich op lange termijn uitbetalen in een constructieve samenwerking die tot goede resultaten leidt. Het EP is niet alleen gefragmenteerd in politieke fracties, maar heeft ook als instituut belangen. Naar het oordeel van de AIV moet een strategie vis-à-vis het EP in elk geval twee elementen bevatten: erkenning van de institutionele positie van het EP als element van de Europese rechtsorde en een plan voor tactische samenwerking op zorgvuldig gekozen deelreinen. Onenigheid met het EP over bepaalde kwesties is legitiem en soms onvermijdelijk, maar de regering moet de vraag beantwoorden op

welke terreinen zij in de relatie wil investeren. De afgelopen jaren stemde Nederland in met Raadsbesluiten waarop het EP een tegengestelde positie innam. Voorbeelden zijn het SWIFT-dossier, het uitstel van decharge over de EU-begroting en de mogelijkheid van de tijdelijke herinvoering van grenscontroles onder Schengen. De regering had het EP ook explicieter kunnen steunen op onderwerpen waar zij het inhoudelijk wel mee eens was, zoals de wens dat lidstaten jaarlijks verantwoording afleggen over de besteding van Europese fondsen (lidstaatverklaring) of de democratische controle door het EP op het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Nederland wilde de meerderheid in de Raad op deze dossiers echter niet voor het hoofd stoten. Een pregnant voorbeeld waar Nederland nauwer had kunnen optrekken met het EP, zijn de afspraken over het al genoemde *sixpack*, de zes wetgevingsvoorstellen ter versterking van het economisch bestuur in de EU. De regering ging in afwijking van haar oorspronkelijke inzet akkoord met een compromis in de Raad, waarbij de besluitvormingsprocedure ten aanzien van sancties niet werd verscherpt. Terwijl de regering weinig heil zag in het aanvechten van deze uitkomst via andere kanalen, haalde het EP de verscherpte besluitvorming ('omgekeerde meerderheidsbesluitvorming') wel binnen, waardoor het voor een lidstaat lastiger wordt zich aan financiële sancties te onttrekken.⁴⁰ Hierbij was een belangrijke rol weggelegd voor de Nederlandse rapporteur in het EP, Corien Wortmann, hetgeen overigens nauwelijks tot de Nederlandse politiek en media doordrong. Dankzij deze uitkomst prevaleerde het algemeen belang van de Unie. Namelijk dat van een rechtsgemeenschap waar ook de belangen van de kleinere lidstaten worden behartigd.

Bewindspersonen naar Brussel. Het is wenselijk dat Nederlandse bewindspersonen het EP vaker bezoeken. Zo kan op prominente wijze aandacht worden gevraagd voor punten die de regering van belang vindt. Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte is er weliswaar sprake van enige toename van bezoeken op het niveau van de minister-president, maar het totaal aantal bezoeken blijft toch mondjesmaat. De minister-president en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken gaven (gedurende de periode 2011 – september 2012) het goede voorbeeld met twee bezoeken aan het EP en een inkomend bezoek in 2011, dat wil zeggen een bezoek aan Nederland, evenals een inkomend bezoek in 2012. In 2012 bracht, voor het eerst in achttien jaar, een minister van Buitenlandse Zaken een bezoek aan het EP in Straatsburg. Slechts vier andere bewindspersonen brachten gedurende de genoemde periode (allen eenmalig) een bezoek aan het EP. Twee hiervan hadden alleen betrekking op Nederlandse EP-leden.⁴¹ Hier wreekt zich dat de Nederlandse kabinetten, in tegenstelling tot die van veel andere lidstaten, klein van omvang zijn. Daardoor is het lastig om tijd vrij te maken voor dergelijke bezoeken. De gecombineerde rol van staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en Europese Zaken is in dit verband evenmin gelukkig gebleken. De aanwezigheid van ministers in de Raad lijdt eveneens onder de kleine kabinetsomvang. In de helft van de gevallen vervangt de Permanent Vertegenwoordiger of zijn plaatsvervanger de verantwoordelijke bewindspersoon tijdens Raadsbijeenkomsten.

40 In de praktijk behelst de omgekeerde meerderheidsbesluitvorming bijna automatische sancties: indien de Raad het voorstel van de Commissie tot het opleggen van sancties aan een bepaalde lidstaat niet binnen 10 dagen met gekwalificeerde meerderheid (55% van de lidstaten, die bovendien 65% van de bevolking vertegenwoordigen) verwerpt, wordt het voorstel automatisch goedgekeurd.

41 Gebaseerd op een inventarisatie die op verzoek van de AIV door de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel is verstrekt.

Contacten met Europarlementariërs uit andere lidstaten. Nederlandse bewindspersonen die het EP bezoeken, beperken zich hoofdzakelijk tot Nederlandse Europarlementariërs. Vaak is het echter effectiever om bijvoorbeeld een fractievoorzitter te spreken. Dit is meestal geen Nederlander. Nederlandse Europarlementariërs staan in Brussel over het algemeen goed aangeschreven. Ze worden gekenschetst als betrokken en met kennis van zaken. Helaas is de invloed van Nederlandse leden in vergelijking met andere zittingsperiodes afgenomen. Dit komt deels doordat met de laatste uitbreiding van de EU het relatieve aandeel uit Nederland afkomstige parlementariërs is gedaald (thans 26 van de 754). Maar de belangrijkste oorzaak is dat het aantal Nederlanders is versnipperd over een groter aantal fracties dan voorheen en een aantal leden niet deelneemt aan de werkzaamheden binnen een fractie. Dit maakt het lastiger om in een fractie belangrijke functies binnen te slepen. (Zie hoofdstuk I voor een omschrijving van de verschillende functies in het EP.) Er is geen enkele fractievoorzitter van Nederlandse afkomst, er is geen enkele Nederlander die voorzitter is van een van de vaste commissies van het EP, en slechts drie Nederlanders (Peter van Dalen, Gerben-Jan Gerbrandy en Sophie in 't Veld) zijn ondervoorzitter van een dergelijke commissie.⁴² Van de 132 coördinatoren zijn er 7 afkomstig uit Nederland. Dit percentage is ongeveer gelijk aan het aandeel van de Nederlandse Europarlementariërs in het EP. De meest in het oog springende functie wordt momenteel ingenomen door Corien Wortmann, die ondervoorzitter is van de fractie van de Europese Volkspartij. Daarnaast is er sprake van ongelijke spreiding van Nederlandse EP-leden over de verschillende commissies, door sommige gesprekspartners ook wel gekwalificeerd als 'kluitjesvoetbal'. Koplopers zijn de Commissie voor Burgerlijke vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, de Commissie Buitenlandse Zaken (inclusief de hieronder ressorterende subcommissies), en de Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid, met tussen de vier en zes vaste leden. In de economisch georiënteerde commissies, die op zijn minst van even groot belang zijn voor de Nederlandse burger, maar nog belangrijker voor Nederland als handelsnatie, hebben veel minder Nederlandse Europarlementariërs als vast lid zitting. Voorbeelden hiervan zijn de Commissies voor Interne Markt en Consumentenbescherming; Vervoer en Toerisme; Industrie, Onderzoek en Energie; en Economische en Monetaire Zaken. Deze tellen alle slechts één of twee vaste Nederlandse leden. De Commissies Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Visserij, Internationale Handel, Constitutionele Zaken en Juridische Zaken, tellen geen enkel vast Nederlands lid.⁴³ Aangezien niet vaak een Nederlander op een bepalende positie zit, zullen Nederlandse regeringsvertegenwoordigers zich in toenemende mate dienen te richten op Europarlementariërs uit andere lidstaten. Dit biedt kansen voor een nog effectievere belangenbehartiging.

Verankeren in de coördinatiestructuur. Duitsland en Frankrijk hebben aandacht voor de positie van het EP in hun interdepartementale coördinatiestructuur geformaliseerd. In Berlijn is recent een maandelijkse bijeenkomst ingesteld waarbij ambtenaren van de EU-directie van het *Auswärtiges Amt*, een aantal Europarlementariërs en nationale parlementariërs (niet beperkt tot de coalitiepartijen) bijeenkomen. Het is een bruikbaar forum voor directe informatie-uitwisseling op belangrijke dossiers die in het EP aan de orde zijn. Een andere noviteit is een maandelijkse bijeenkomst van de Duitse staatsecretaris voor Europese Zaken en de Permanent Vertegenwoordiger, voorafgaand aan iedere plenaire zitting in Straatsburg. In Parijs worden halfjaarlijks

42 Zie: EP-website <<http://www.europarl.europa.eu/meps>> en de websites van de politieke fracties in het EP.

43 Zie: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/nl/parliamentary-committees.htm>>.

interdepartementaal de prioriteiten vastgesteld voor de dossiers die in het EP worden behandeld. Deze prioriteiten worden altijd op kabinetsniveau geaccordeerd. Vakdepartementen die prioriteiten benoemen op hun beleidsterrein, committeren zich daarmee aan een actieve bijdrage tijdens het vervolgtraject, onder meer door het opstellen van standpuntbepalingen. Het Verenigd Koninkrijk verspreidt eveneens *position papers* aan Britse Europarlementariërs, maar ook aan EP-leden van andere nationaliteit. De Nederlandse regering kan overwegen dit eveneens vaker te doen. Het is een goede gelegenheid om voor de regering belangrijke punten duidelijk voor het voetlicht te brengen. Daarbij moet het nadrukkelijk niet de intentie van een stemadvies hebben, aangezien dit contraproductief werkt en staatsrechtelijk gezien onjuist is. Versterking van de aandacht voor de positie van het EP in de Haagse coördinatiestructuur zou mogelijk tot betere resultaten kunnen leiden. Uit diverse gesprekken blijkt dat het Nederland wel lukt om vroegtijdig een standpunt kenbaar te maken, maar dat bij het vervolgtraject naar het EP – zoals het doen van concrete suggesties voor amendementen – departementen vaak niet thuis geven.

Versterking ambtelijke capaciteit. De AIV beveelt aan de aandacht voor de besluitvorming in het EP op structurele wijze in Den Haag te organiseren. Op dit moment is er bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag één beleidsmedewerker die zich specifiek op de ontwikkelingen in het EP richt. De overige departementen hebben hiertoe niemand vrijgesteld. De praktijk in Duitsland en Frankrijk kan als inspiratie dienen. Het *Auswärtiges Amt*, het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken, kent binnen de directie Europa een volwaardige eenheid van vier personen die zich uitsluitend op de banden met het EP richt. Het hoofd van dit *Referat* is van voldoende ambtelijke statuur en staat dicht genoeg bij het besluitvormingsproces in Berlijn om een volwaardige gesprekspartner te zijn voor Duitse Europarlementariërs. Deze functionaris woont iedere plenaire sessie in Straatsburg bij en bezoekt Brussel met enige regelmaat. In Frankrijk bestaat binnen het *Secrétariat général des affaires européennes* (SGAE), het permanent coördinatiecomité voor Europees beleid dat onder de Franse premier ressorteert, een eenheid van zes medewerkers die zich op het parlementaire besluitvormingsproces concentreert. Vier hiervan richten zich op het EP en twee op het nationale parlement. Voorts is op elk Frans ministerie een beleidsmedewerker aangewezen als aanspreekpunt voor EP-aangelegenheden.

Versterking kennis. Het kennisniveau bij Nederlandse departementen over het belang en werkwijze van het EP moet worden versterkt. Dit kan worden geïnitieerd door de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met de Permanente Vertegenwoordiging en uit Nederland afkomstige ambtenaren bij het EP. Tevens kunnen departementen die op dit terrein goed staan aangeschreven, hiertoe bijdragen. Door gesprekspartners werd het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (opgegaan in het ministerie van Infrastructuur en Milieu) in dit verband geregeld genoemd. In het verleden zijn er *masterclasses* voor ambtenaren georganiseerd over de werking van de EU onder het Verdrag van Lissabon. Incidenteel zijn er bijeenkomsten over het functioneren van het EP, zoals in juli 2012 werd georganiseerd door het aan het ministerie van Buitenlandse Zaken verbonden Expertisecentrum voor Europees Recht. Ook de Europa-eenheid HEC/ROI heeft veel pionierswerk op dit terrein verricht. De AIV is van mening dat dit soort activiteiten op meer regelmatige basis zou moeten plaatsvinden. Analoot aan de praktijk in het Verenigd Koninkrijk kan bijvoorbeeld een *roadshow* over het EP langs de departementen worden gehouden. Een ander Brits voorbeeld dat navolging verdient, mits Nederlandse Europarlementariërs hiervoor openstaan, is het organiseren van ‘stages’ bij Europarlementariërs. Op deze wijze kunnen Nederlandse ambtenaren de dynamiek in het EP van binnenuit leren kennen. De AIV vindt

dat EU-kennis en -ervaring een voorwaarde moet zijn om tot de Algemene Bestuursdienst (de pool van hogere ambtenaren bij de rijksoverheid) te worden toegelaten.

Werkwijze Permanente Vertegenwoordiging. De inrichting van de EP-functie bij de ambassades van de verschillende lidstaten in Brussel komt sterk overeen. Elke Permanente Vertegenwoordiging (PV) beschikt over een aparte EP-afdeling. Deze afdeling volgt de horizontale ontwikkelingen (institutionele kwesties, politiek gevoelige zaken, verbanden tussen dossiers) in het EP. De vakattachés zijn daarentegen primair verantwoordelijk voor het volgen van de dossiers in de eigen werkgroep. Wel verschilt de omvang van de afdelingen. Die van België bestaat uit anderhalve medewerker, die van Slovenië en Denemarken uit twee personen (tijdens het Deense voorzitterschap tijdelijk uit vier), die van Frankrijk uit drie personen (waarvan een de taken combineert met de functie van persattaché), die van Duitsland uit vier medewerkers (waarvan er een afkomstig is van de *Länder*) en die van het VK uit zes medewerkers. Daarbij valt op dat de Britse EP-afdeling relatief minder overlaat aan de vakattachés. De Nederlandse EP-afdeling bestaat uit twee diplomaten, een rijkstraineé (zesmaandelijks roterend) en een tijdelijke lokale medewerker. Op basis van gesprekken met verschillende lidstaten kan worden geconcludeerd dat een minimum van drie volwaardige medewerkers wenselijk is om het werk op effectieve wijze te doen. De Franse PV geeft aan de taken met de huidige bezetting naar behoren te kunnen uitvoeren, doordat zij wordt ondersteund door een stevige en ervaren EP-afdeling in Parijs en het bijbehorende netwerk op de vakdepartementen. De meeste PV's werken met een weekoverzicht aan de hand waarvan de medewerkers worden geïnformeerd over de belangrijkste debatten in commissievergaderingen van het EP. De Nederlandse PV werkt tevens met een overzicht waarop de in behandeling zijnde wetgeving wordt bijgehouden. Aan de hand daarvan kan worden bepaald wanneer bijvoorbeeld een interventie door de leiding van de PV noodzakelijk is. Anders dan in Den Haag, verdeelt de PV wel op meer gelijkwaardige wijze haar aandacht tussen de Raad en het EP. Het is echter lastig 'te sturen' op de behandeling in het EP en tot een duidelijke uitruil van dossiers te komen. Bovendien loopt de besluitvorming in de Raad er nog doorheen. Dit vergt schaken op erg veel borden tegelijk.

Meer directe contacten tussen ambtenaren en EP-leden. Sinds 1998 bestaan er strenge regels over het contact tussen ambtenaren en parlementariërs. Deze zijn vastgelegd in de 'aanwijzing externe contacten rijksambtenaren',⁴⁴ ook wel de 'oekaze-Kok' genoemd, naar de premier onder wiens verantwoordelijkheid deze afspraak tot stand is gekomen. Het voorgaande kabinet heeft, bij monde van premier Rutte, aangegeven hier 'meer ontspannen' mee om te willen gaan. De aanwijzing die stelt dat de desbetreffende minister toestemming dient te verlenen voor directe inhoudelijke contacten tussen parlementariërs en ambtenaren, geldt echter formeel nog steeds. In de praktijk stellen verscheidene bewindspersonen dit soort contacten weinig op prijs. Nederlandse rijksambtenaren nemen om die reden een grote mate van terughoudendheid in acht om te vermijden zelfs ieder contact. Dit geldt in nog sterkere mate wanneer het contacten met vertegenwoordigers van de oppositie betreft. Als een parlementariër uitgebreid te woord wordt gestaan door een ambtenaar, is dit vaak op verzoek en met medeweten van de verantwoordelijke bewindspersoon. In de dagelijkse realiteit van Brussel is een dergelijke opstelling onwerkbaar. Medewerkers van de PV hebben daarom op dagelijkse basis contact met Europarlementariërs, zowel van de regeringscoalitie als van de oppositie. De

44 Staatscourant, jaargang 1998, nr. 104, zie <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1998-104-p8-SC14139.html>>.

AIV beveelt aan dat directe contacten tussen daartoe aangewezen Haagse ambtenaren en Europarlementariërs, ook zonder voorafgaande toestemming van de minister, expliciet toegestaan moeten zijn, om zodoende de beleidsinvloed van Nederland in Brussel zo groot mogelijk te maken. Zelfs in Frankrijk, dat gekenmerkt wordt door een meer formele bestuurscultuur, is het goed gebruik dat medewerkers van het SGAE Europarlementariërs direct benaderen.

Nederlanders in het EP-secretariaat. De regering zou de plaatsing van ambtenaren met de Nederlandse nationaliteit op strategische posities in het EP kunnen bevorderen op dezelfde wijze als waarop zij dit bij de Europese Commissie doet. Ambtenaren zijn uiteraard allereerst loyaliteit verschuldigd aan de instelling waarbij zij werkzaam zijn. Het helpt echter bij de voorbereiding van besluitvorming mensen te hebben die de Nederlandse situatie en denkwijze goed kennen. Tevens is het voor de Nederlandse overheid makkelijker om deze personen te benaderen en staan zij in de regel meer open voor het verstrekken van informatie. Er zijn in vergelijking met andere Europese landen weinig hoge beleidsambtenaren van Nederlandse afkomst werkzaam bij het EP op beleidsinhoudelijk strategische posities. De drie Nederlandse directeurs geven vooral leiding aan – weliswaar belangrijke – ondersteunende diensten. Nederland kent evenmin afdelingshoofden bij de invloedrijke parlementaire commissies.

III.2 Het nationale parlement

Betrokkenheid bij Europa. De adviesaanvraag legt de nadruk op de wijze waarop de regering tegenover het EP zou moeten acteren. De AIV acht het van belang tevens aandacht te besteden aan de rol van het Nederlandse parlement. De Staten-Generaal hebben de afgelopen jaren hun betrokkenheid bij de Europese besluitvorming geprobeerd te versterken. Sinds 2004 hebben de Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk een vertegenwoordiger in Brussel gestationeerd. Sinds 2007 is ook de ambtelijke staf van de Tweede Kamer in Den Haag uitgebreid: er zijn extra EU-adviseurs aangesteld die de parlementariërs bij de behandeling van Europese besluitvorming ondersteunen.⁴⁵ De Eerste Kamer heeft sinds 2001 specifieke ambtelijke ondersteuning voor de voorbereiding van de besluitvorming over Europees beleid door de Eerste Kamerleden. De uiteenlopende Kamercommissies identificeren, op basis van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie, de Europese voorstellen waarover zij zich expliciet willen buigen. Beide Kamers van de Staten-Generaal kunnen vervolgens aangeven ten aanzien van welke Europese voorstellen zij een behandelingsvoorbehoud willen aanbrengen en waar zij voornemens zijn een subsidiariteitstoets (afweging of het voorstel terecht op Europees niveau wordt gedaan) uit te voeren. De AIV is van oordeel dat de betrokkenheid van de Kamers bij de besluitvorming in Brussel met de toepassing van deze instrumenten in vergelijking met tien jaar geleden duidelijk is vooruitgegaan, maar is van mening dat het nog veel effectiever kan. In hoofdstuk II werd geconstateerd dat het Nederlands parlement (nog) meer oog mag hebben voor dagelijkse gang van zaken in Brussel. Het Nederlands parlement heeft weliswaar – als een van de weinige nationale parlementen – met regelmaat openbaar met de regering gedebatteerd over een in het oog springend en cruciaal onderwerp als de eurocrisis. Meer technische onderwerpen die verstrekken gevolgen kunnen hebben, zoals het meergenoemde *sixpack*, kregen echter duidelijk minder aandacht. Ook blijft het parlement erg afhankelijk van informatie door de regering.

45 Bovenop Europa, Evaluatie van de versterkte EU ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011.

Werkwijze parlement. Het Nederlands parlement hanteert met recht een decentrale aanpak, waarbij de beoordeling van een specifiek Europees voorstel door de inhoudelijk betrokken vakcommissie geschiedt. De vaste commissie voor Europese Zaken (Tweede Kamer) en de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (Eerste Kamer) beperken zich tot de coördinatie van dit proces en spelen daarnaast een belangrijke rol waar het gaat om de voorbereiding van de Europese Raad en horizontale EU-aangelegenheden, zoals verdragswijzigingen. Alleen België, Duitsland en Slowakije kennen een dergelijke belangrijke rol toe aan vakcommissies bij de beoordeling van EU-voorstellen.⁴⁶ De Tweede Kamer hanteert tevens een combinatie van een Raad- en documentgebonden systeem. Dit betekent dat de Kamer met de regering debatteert voorafgaand aan een Raadsbijeenkomst, maar tevens een eigen appreciatie geeft van afzonderlijke voorstellen zodra deze door de Europese Commissie zijn opgesteld. Ook andere lidstaten maken van een dergelijk systeem gebruik. Vaak genoemde voorbeelden van 'sterke' nationale parlementen op EU-terrein zijn de Deense Folketing, die een expliciet mandaat aan de regering moet geven, en de Finse Eduskunta, waarbij een zogeheten 'Grote Commissie' zich over Europese wetgeving buigt en bewindspersonen hoort. In een aantal parlementen is er sprake van een reguliere en geformaliseerde deelname van Europarlementariërs aan de beraadslagingen. Zo zijn er in de Commissie voor EU-aangelegenheden van het Duitse parlement, naast de 35 leden van de Bondsdag, permanent 16 zetels gereserveerd voor Duitse Europarlementariërs. De hiertoe aangewezen EP-leden kunnen deelnemen aan alle debatten en agendavoorstellen doen.⁴⁷ Het zogeheten *Scrutiny Committee* van het Britse parlement heeft een vaste maandelijkse bijeenkomst met de Britse EP-leden. De Deense Folketing heeft ook regelmatig overleg met uit Denemarken afkomstige Europarlementariërs. De Tweede Kamer kent een dergelijke geïnstitutionaliseerde opzet niet. Het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie is het enige moment waarop Nederlandse Europarlementariërs, gebonden aan bepaalde voorwaarden, in beperkte mate aan de beraadslagingen in de Tweede Kamer deelnemen. De AIV acht het wenselijk dat de Tweede Kamer zorgdraagt voor een frequentere betrokkenheid van Europarlementariërs bij zijn werkzaamheden, vooral binnen de eigen fracties.

Gele en oranje kaart. Een belangrijke rol wordt in de publieke discussie toegekend aan het gebruik van de gele en oranje kaart.⁴⁸ Recentelijk is het voor het eerst gelukt een gele kaart te trekken, gericht tegen een verordening met betrekking tot de inperking van het stakingsrecht, waarop de Commissie heeft besloten haar voorstel in te trekken. Het Deense parlement nam het voortouw en presenteerde al na drie weken een beargumenteerd bezwaar. De verordening stond niet op de prioriteitenlijst van de Eerste en Tweede Kamer, maar toen duidelijk werd dat de blokkerende drempel van 18 van de 54 stemmen haalbaar was, tekende het parlement na een spoeddebat ook bezwaar

46 J. Kester en M. van Keulen, 'De Tweede Kamer methode': versterkte parlementaire invloed op Europese besluitvorming, *RegelMaat* 2011 (26) 6, pp. 303–314.

47 Zie: <http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a21/index.jsp>.

48 In het verdrag van Lissabon is vastgelegd dat indien een negatief oordeel over de beoogde wetgeving wordt gesteund door een derde (gele kaart) of de helft van alle mogelijke stemmen, gesteund door het EP of de Raad (oranje kaart), de Europese Commissie het voorstel moet heroverwegen, respectievelijk moet intrekken. Ter verduidelijking wordt nog opgemerkt dat bij de bepaling van de drempels elke nationale volksvertegenwoordiging over twee stemmen beschikt (in een bicameraal stelsel één voor beide Kamers). Gezien het huidige aantal lidstaten van 27 bedraagt het totaal aantal stemmen nu dus 54.

aan.⁴⁹ Overigens schat de AIV, gelet op de hogere drempel voor de oranje kaart (27 van de 54 stemmen) en de korte reactietermijn van acht weken, de kans gering dat deze, bij de huidige stand van interparlementaire samenwerking, succesvol wordt getrokken. De praktische waarde van dit veel bezongen instrument is daarmee beperkt. Tweede Kamerleden zouden in voorkomend geval in hun contacten met Europarlementariërs moeten benadrukken dat het van belang is dat het EP het subsidiariteitsbeginsel eerbiedigt en waakt voor te gedetailleerde regelgeving. Overigens betreurt de AIV het dat de kaartprocedures in symbolisch opzicht vooral negatief instrumenten zijn – het tegenhouden van EU-voorstellen – en zou dit graag zien aangevuld met constructieve bevoegdheden, zoals de mogelijkheid te verzoeken om Europese wetgevingsinitiatieven.

Versterking ambtelijke vertegenwoordiging in Brussel. Het is belangrijk dat de Staten-Generaal nu over een zelfstandige informatiepositie in Brussel beschikken in de vorm van de eigen ambtelijk vertegenwoordiger, die wordt gesteund door een rijkstraineë. Op deze manier zijn zij niet alleen van de regering afhankelijk. De vertegenwoordigers in Brussel van de nationale parlementen komen ongeveer drie keer per maand bijeen. Het blijkt een nuttig netwerk om onderling informatie uit te wisselen over de besluitvorming in de nationale parlementen, waaronder die met betrekking tot de gele- en oranjekaartprocedure. Tegelijkertijd verbleekt dit natuurlijk bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging, waar ongeveer 70 beleidsambtenaren de Nederlandse regering met informatie voeden, al komt deze informatie deels ook indirect bij het Nederlands parlement terecht. De presentie van het Nederlands parlement in Brussel steekt eveneens mager af tegen die van bijvoorbeeld het Britse parlement, die bestaat uit drie personen. De meeste parlementen beschikken over een vergelijkbare ambtelijke presentie als Nederland. Het is echter met een dergelijke bezetting ondoenlijk om alle 20 à 25 Europese prioriteitendossiers van de Kamer goed te volgen, er moeten scherpe keuzes worden gemaakt. Een actieve lobby van de zijde van de ambtelijk vertegenwoordiger is uiteraard alleen mogelijk indien een Kamerbreed draagvlak bestaat voor een bepaalde beleidslijn.

Interparlementaire contacten. De hierboven beschreven ambtelijke vertegenwoordiging is belangrijk, maar geen vervanging voor directe politieke betrokkenheid van nationale volksvertegenwoordigers. Zij zijn het, zeker wanneer er in de Kamer politieke meningsverschillen bestaan, die Nederlandse Europarlementariërs kunnen aanspreken en beïnvloeden. Nationale volksvertegenwoordigers dienen over directe contacten te beschikken met andere nationale parlementen om deze samenwerking op een hoger plan te tillen. Het bestaande formele interparlementaire netwerk van de commissies voor Europese Zaken van de nationale parlementen, de COSAC (*Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliament of the European Union*),⁵⁰ wordt door nationale parlementariërs niet gezien als een platform om van gedachten te wisselen over actuele zaken zoals wetgevingsvoorstellen en belangrijke ontwikkelingen en daarom ook slecht bezocht. Dit kan verbeteren indien de agenda van deze bijeenkomsten beter aansluit bij de politieke actualiteit. Hier hebben nationale parlementariërs ook zelf de hand in. Daarnaast kan aanvullende waarde worden gezocht in bilaterale ontmoetingen rondom dit soort bijeenkomsten. (Het is overigens opvallend dat het Raadssecretariaat en niet

49 Handelingen Tweede Kamer 2011-2012, 85, dossiernr. 33251.

50 Opgericht in 1989 en formeel erkend door middel van protocol 1 bij het Verdrag van Lissabon. In COSAC-verband komen delegaties bijeen van de commissies Europese aangelegenheden van de nationale parlementen en vertegenwoordigers van het EP.

de COSAC zorgdraagt voor informatie aan de nationale parlementen in het kader van de gele- en oranje kaartprocedure.) Tweede Kamerleden, die nu worden opgeslokt door de vele vergaderdagen en stemrondes, zouden tot slot vaker een bezoek aan Brussel kunnen brengen, zeker gezien de geringe afstand. Dit is essentieel vanwege het nog steeds toenemende belang van Europese besluitvorming op nationale wetgeving. In het reglement van orde van de Tweede Kamer zou kunnen worden opgenomen dat Kamerleden minimaal eens per maand een bezoek aan Brussel brengen. De uitbreiding van het aantal videoconferenties kan eveneens uitkomst bieden.

III.3 De samenwerking met belangenorganisaties

Naast de regering en het Nederlandse parlement zijn er vele verschillende organisaties, afkomstig uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, die hun belangen in Brussel onder de aandacht brengen. Brussel wordt om die reden, samen met Washington, ook wel de lobbyhoofdstad van de wereld genoemd. Sinds 2011 zijn lobbyisten die toegang willen hebben tot de gebouwen van het EP verplicht zich te laten registreren in een gezamenlijk met de Europese Commissie opgezet transparantieregister. Op dit moment zijn er meer dan 5300 belangenorganisaties en consultants geaccrediteerd.⁵¹ Er wordt van uitgegaan dat het totaal aantal lobbyisten dat in Brussel actief is vele malen hoger ligt. Deze paragraaf van het advies richt zich echter niet zozeer op de activiteiten van belangenorganisaties in Brussel, maar op de wijze waarop de samenwerking van belangenorganisaties met de regering en de Tweede Kamer kan worden versterkt. Nederlandse belangenorganisaties kunnen hun lobby in de richting van het EP niet alleen via Brussel laten lopen, maar hierbij ook de Nederlandse regering en de Staten-Generaal betrekken.

Een van de eerste gelegenheden om invloed uit te oefenen op het standpunt van de Nederlandse regering is bij de ambtelijke opstelling van de fiches die het Nederlandse standpunt ten aanzien van nieuwe Commissievoorstellen bevatten (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Deze BNC-fiches dienen altijd binnen zes weken na het uitkomen van een Commissievoorstel door de regering naar het Nederlandse parlement te worden gestuurd. Weinig Nederlandse organisaties zijn op de hoogte van deze procedure, laat staan dat ze in dat stadium hun standpunten kenbaar maken. Andersom zouden ook Nederlandse ambtenaren nog beter kunnen nagaan of zij zich voldoende op de hoogte hebben gesteld van de standpunten van de belanghebbende groepen in de Nederlandse samenleving. Daarnaast zou de regering op terreinen die evident in het Nederlandse belang zijn vaker gezamenlijk met maatschappelijke groeperingen kunnen optrekken bij de beïnvloeding van de besluitvorming in het EP.⁵²

Nederlandse belangenorganisaties kunnen ook beter gebruik maken van de mogelijkheid om via de Tweede Kamer het Europese beleidsvormingsproces te beïnvloeden. Tot nu toe weten relatief weinig maatschappelijke organisaties op het juiste moment bij de Nederlandse volksvertegenwoordiging aan te kloppen. In vergelijking met de stortvloed aan brieven over nationale onderwerpen valt de correspondentie over Europees beleid in

51 Zie: <<http://www.ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/listaccreditations.do?locale=en&reset>>.

52 Zie het rapport 'Nederland en de Europese regelgeving' van de Themagroep wet- en regelgeving Europese Unie van de Vereniging Oud-medewerkers Rijkswaterstaat, 2011 <<http://www.vorrws.nl>>.

het niet.⁵³ De Tweede Kamer is vorig jaar begonnen met het organiseren van jaarlijkse netwerkbijeenkomsten voor maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven over Europa, waarbij het wetgevingsprogramma van de Commissie wordt doorgenomen. Belangenorganisaties kunnen vragen om voorstellen als prioritair te laten aanmerken (zie werkwijze parlement bij III.2) en kunnen voorafgaand aan debatten in de Tweede Kamer, zoals een Algemeen Overleg, bepaalde inhoudelijke punten onder de aandacht brengen. Op deze wijze kan het parlement de regering vragen om binnen de EU bepaalde standpunten in te nemen en kunnen Nederlandse parlementariërs contact opnemen met hun politieke geestverwanten binnen de fracties in het EP. De geïdentificeerde belangen kunnen zo nog beter bij de besluitvorming in de Europese volksvertegenwoordiging worden betrokken.

Door de hierboven beschreven mogelijkheden tot meer synergie tussen maatschappelijke organisaties en de overheid, kunnen de Nederlandse belangen in Brussel effectiever worden behartigd. Nederland kan nog meer voor elkaar krijgen wanneer er een betere afstemming plaatsvindt tussen overheid en maatschappelijke organisaties en wanneer de hierbij geïdentificeerde belangen gelijktijdig binnen de eigen gremia worden uitgedragen. De AIV beveelt aan dat de regering een taakgroep instelt bestaande uit vertegenwoordigers van politiek, ambtenarij en belangenorganisaties. Deze moet inventariseren hoe de afstemming ten behoeve van een maximaal effectieve Nederlandse input in de Brusselse besluitvorming kan worden versterkt.

53 J. Kester en M. van Keulen, 'De Tweede Kamermethode': versterkte parlementaire invloed op Europese besluitvorming, *RegelMaat* 2011 (26) 6, p. 314.

IV De bevindingen van de AIV in vogelvlucht

IV.1 Toegenomen invloed van het Europees Parlement

Het Europees Parlement is uitgegroeid tot een invloedrijk orgaan op alle terreinen waarop de EU bevoegd is. De overige instellingen en de lidstaten moeten dus serieus met zijn bestaan rekening houden. De Europese volksvertegenwoordiging heeft haar macht op verschillende manieren versterkt. *Ten eerste* doordat zij met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 veel nieuwe bevoegdheden heeft gekregen. Het EP heeft nu bij het aannemen van wetgeving op bijna alle beleidsterreinen een even grote stem als de Raad van de Europese Unie. Het EP heeft daarnaast zeggenschap gekregen over alle uitgaven van de EU. Het verdrag heeft ook de controlerende bevoegdheden van het EP ten opzichte van de Europese Commissie – en tot op zekere hoogte ook ten opzichte van de (Europese) Raad – versterkt. *Ten tweede* heeft het EP zijn macht versterkt door buiten het verdrag om bij de Commissie concessies af te dwingen, die in oktober 2010 zijn vastgelegd in een zogeheten Interinstitutioneel Akkoord. Deze hebben onder meer betrekking op het ontslaan van individuele Commissarissen en het initiëren van wetgeving. *Ten derde* slaagt het EP erin zijn invloed te vergroten door verschillende dossiers aan elkaar te verbinden en slim uit te onderhandelen (*packaging*). Het maakt daarbij zijn instemming op terreinen waarop het geen invloed heeft, afhankelijk van tegemoetkoming door de Raad op onderwerpen waar het EP zelf weinig zeggenschap heeft.

Deze ontwikkelingen – evenals de toegenomen rol van de Europese Raad die mede is versterkt door de dynamiek van de eurocrisis – heeft geleid tot een verschuiving in het machtsverevenwicht tussen de instellingen. De toegenomen bevoegdheden van het EP bieden nationale regeringen nieuwe mogelijkheden om de besluitvorming in de EU te beïnvloeden door vaker het EP te benaderen. Hieronder volgen, in antwoord op de door de regering gestelde vragen, de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het adviesrapport.

IV.2 Versterking van de identificatie met het Europees Parlement

Vraag: Terwijl het EP meer bevoegdheden heeft gekregen, kunnen burgers zich minder goed vereenzelvigen met een parlement van 27 lidstaten. Hoe kan het kabinet dit dilemma adresseren?

De regering heeft de AIV uitgenodigd tevens in te gaan op de kwestie van het versterken van het politiek en maatschappelijk draagvlak in de EU.

De uitbreiding van bevoegdheden van het EP heeft inderdaad niet geleid tot een sterkere vereenzelving van burgers met deze instelling. Het publieke vertrouwen in de Europese volksvertegenwoordiging is relatief laag gebleven, terwijl de opkomstpercentages bij de Europese verkiezingen zijn gedaald. De AIV meent dat het vergroten van het publieke aanzien van het EP kan bijdragen tot het herstel van het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de Unie als zodanig, al zal dit in deze tijd van economische crisis zeker geen eenvoudige opgave zijn. De AIV is eveneens van oordeel dat het (positieve of negatieve) beeld dat burgers hebben van het EP nauw samenhangt met het vermogen van de Europese politiek om resultaten te boeken in het belang van de burger (de zogeheten *output-legitimiteit*), de aanwezigheid van een herkenbaar democratisch bestuur (de zogeheten *input-legitimiteit*) en de mate waarin in het politieke debat recht wordt

gedaan aan deze beide elementen. Dit zijn dan ook de richtingen waarin de AIV heeft gezocht naar maatregelen om de identificatie met het EP te versterken.

Output-legitimiteit

- 1) De EU moet resultaten boeken in het belang van de burger en deze bescherming bieden. Het imago van de EU wordt mede beïnvloed door de mate waarin deze erin slaagt een antwoord te geven op de economische en financiële crisis. Onder een grote groep burgers leven zorgen over de nadelige effecten van de interne markt op de werkgelegenheid en de door de sterke begrotingsdiscipline noodzakelijke bezuinigingen. De AIV meent dat de Europese burger zich eerder deelgenoot zou voelen van de EU wanneer deze als institutionele buffer tegen de effecten van de globalisering fungeert. De EU zou naar het oordeel van de AIV een nuttige rol kunnen vervullen om sociale knelpunten die grensoverschrijdend van aard zijn (bijvoorbeeld problemen rond arbeidsmobiliteit) te verhelpen. Het gaat hier om een aanvulling op de nationale bevoegdheden van de lidstaten.

Input-legitimiteit

De AIV bepleit een *politisering van de Europese verkiezingen*. De verkiezingen moeten daadwerkelijk gaan over een zichtbare politieke machtsstrijd. De samenstelling en de politieke kleur van de Commissie moeten daarom gerelateerd worden aan de uitslag van de Europese verkiezingen.

- 2) De AIV bepleit dat de Commissievoorzitter, na elke vijfjaarlijkse verkiezing van het EP, door een meerderheid van de Europarlementariërs wordt *gekozen*. Dit geeft de Commissievoorzitter een duidelijker politiek mandaat en zorgt ervoor dat de verkiezingen een meer directe betekenis krijgen voor burgers.
- 3) Het opstellen van *Europese kieslijsten* zou volgens de AIV bijdragen tot Europese partijvorming en een Europees politiek bewustzijn. Gezien de politieke weerstand hiertegen is dit echter niet op korte termijn realiseerbaar.

De AIV is voorstander van een *grotere betrokkenheid van nationale parlementen*. De burger voelt zich vaak sterker verbonden met nationale parlementariërs dan met Europarlementariërs. Nationale volksvertegenwoordigers kunnen dan ook een cruciale schakelfunctie vervullen tussen de nationale en de Europese besluitvorming.

- 4) Er is een *grotere gelijktijdigheid* nodig van debatten in het EP en die in de Tweede Kamer. Rond het moment dat cruciale onderwerpen in het EP worden besproken, zou hier ook in de Tweede Kamer een plenaire vergadering aan moeten worden gewijd. Door een dergelijke 'synchronisatie' van het politieke debat kunnen zaken die spelen in het EP ook worden behandeld in de nationale politiek.
- 5) De regelmatig terugkerende wens voor de invoering van het *dubbelmandaat*, waarbij Tweede Kamerleden hun functie combineren met die van Europarlementariër, wijst de AIV op verdragsrechtelijke en praktische gronden af.
- 6) De invoering van een *Europese Senaat*, bestaande uit parlementariërs van de lidstaten, acht de AIV evenmin wenselijk, omdat dit het toch al ingewikkelde Europese besluitvormingsproces verder compliceert.

Naast de bijdrage die een grotere betrokkenheid van nationale parlementen kan leveren aan een herkenbaar democratisch bestuur en het draagvlak, staan bij punt 17 t/m 20

de aanbevelingen die betrekking hebben op een effectieve beleidsbeïnvloeding door het Nederlands parlement.

Politieke debat

De AIV is van mening dat de hierboven genoemde voorstellen, die betrekking hebben op versterking van zowel de output- als de input-legitimiteit, onvoldoende effect zullen sorteren wanneer niet tegelijkertijd *de toon van het politieke debat* verandert. Politici oogsten wat ze zaaien. In het verleden is vaak door de politiek een kunstmatige tegenstelling gecreëerd tussen Den Haag en Brussel – en soms laatdunkend over de Europese instellingen gesproken – hetgeen de identificatie met Europa onder burgers niet ten goede komt.

- 7) Er moet worden benadrukt dat Europa ons niet overkomt en het is van belang dat bewindslieden *staan voor de besluiten* die zij in de Raad zijn overeengekomen.
- 8) De cruciale rol van het EP in het Europese besluitvormingsproces, en zijn functie binnen de Europese rechtsgemeenschap, moet naar de mening van de AIV door politici *meer in de schijnwerpers* worden gezet.

IV.3 Nederlandse belangenbehartiging en het Europees Parlement

Vraag: Hoe kan kabinet het beste omgaan met de nieuwe rol van het Europees Parlement sinds Lissabon? Hoe zouden we onze invloed op de besluitvorming van het Europees Parlement kunnen vergroten?

Vraag: Hoe geeft Nederland vorm aan de samenwerking met het Europees Parlement als medewetgever in vergelijking met een aantal andere EU-landen? Wat kan Nederland hiervan leren?

Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden, is in het advies 'Nederland' onderscheiden in de volgende actoren: de regering, het nationaal parlement en belangenorganisaties.

De regering

De AIV meent dat er bij de Europese beleidsbeïnvloeding gericht op het EP op een aantal belangrijke punten ruimte is voor verbetering:

- 9) Bij de Haagse ministeries is de aandacht nog steeds overwegend gericht op de Raad. Gezien de toegenomen invloed van het EP moet Den Haag voldoende aandacht voor dit invloedrijke orgaan hebben. Een goede *balans in de aandacht voor beide wetgevende instellingen* is gewenst.
- 10) De regering moet investeren in een *strategische relatie* met het EP en duidelijke prioriteiten afwegen: op welke dossiers wil zij geven en op welke nemen? Volgens de AIV moet een dergelijke strategie ook steun voor de positie van het EP als element van de Europese rechtsorde bevatten.
- 11) De AIV pleit ervoor dat bewindspersonen vaker vooraanstaande *Europarlementariërs bezoeken* om aandacht voor het Nederlandse standpunt op belangrijke dossiers te vragen. Dit gebeurt nu te weinig.
- 12) Het aandeel uit Nederland afkomstige Europarlementariërs is afgenomen en zij bekleden minder gezichtsbepalende functies. De regering zal daarom vaker

moeten investeren in contacten met Europese volksvertegenwoordiger uit *andere lidstaten*. Dit biedt kansen voor een nog effectievere behartiging van de Nederlandse belangen.

- 13) De AIV geeft tevens in overweging om aandacht voor de positie van het EP sterker in de *nationale coördinatiestructuur* te verankeren en rijksbreed de *ambtelijke capaciteit* te versterken. Hierbij kan inspiratie worden geput uit de in dit advies genoemde praktijk in Frankrijk en Duitsland.
- 14) Het is noodzakelijk de *kennis* over het functioneren van het EP binnen de rijksoverheid te verdiepen. Dit kan door middel van ‘masterclasses’, stages bij Europarlementariërs, en het verplicht stellen van Europese ervaring voor toelating tot de Algemene Bestuursdienst.
- 15) *Directe contacten* tussen Nederlandse ambtenaren en Europarlementariërs moeten expliciet worden toegestaan. De huidige ‘aanwijzing externe contacten rijksambtenaren’, ook wel de ‘oekaze-Kok’ genoemd, bindt deze aan te strenge voorwaarden en moet worden ingetrokken.
- 16) Nederland is ambtelijk niet goed vertegenwoordigd op strategische posities in het EP. De regering zou de *plaatsing van ambtenaren* met de Nederlandse nationaliteit op strategische posities kunnen bevorderen op dezelfde wijze waarop zij dit binnen de Commissie doet.

Het nationale parlement

De AIV doet eveneens een aantal aanbevelingen om de betrokkenheid van het nationale parlement bij de besluitvorming in Brussel te versterken:

- 17) Het is wenselijk dat de Tweede Kamer zorg draagt voor een *frequentere betrokkenheid* van Europarlementariërs bij zijn werkzaamheden. In andere parlementen is overleg tussen nationale parlementariërs en Europarlementariërs meer geïnstitutionaliseerd.
- 18) Het interparlementaire netwerk van de commissies voor Europese Zaken (COSAC) wint aan waarde indien de agenda hiervan beter aansluit op de politieke actualiteit. Het is verder wenselijk dat Tweede Kamerleden vaker dan nu een bezoek aan Brussel brengen.
- 19) Gezien het toenemende belang van Europese besluitvorming op nationale wetgeving, verdient het aanbeveling dat de Tweede Kamer hieraan bij de eigen werkzaamheden, bijvoorbeeld tijdens plenaire debatten, *meer zichtbare aandacht* besteed.
- 20) De praktische waarde van de veel bezongen gele- en oranjekaartprocedure is beperkt. Daarnaast is deze vooral gericht op het tegenhouden van EU-voorstellen. De AIV ziet dit graag aangevuld met *constructieve bevoegdheden*, zoals de mogelijkheid te verzoeken om Europese wetgevingsinitiatieven.

De samenwerking met belangenorganisaties

De AIV meent dat door het gezamenlijk optrekken van belangenorganisaties, regering en parlement, Nederland nog succesvoller in Brussel kan opereren.

- 21) Weinig organisaties maken hun standpunt kenbaar ten tijde van de beoordeling van

nieuwe Commissievoorstellen door de *Nederlandse overheid*. Andersom zouden ook Nederlandse ambtenaren beter kunnen nagaan of zij zich voldoende op de hoogte hebben gesteld van de standpunten van betrokken belangenorganisaties.

- 22) Nederlandse belangenorganisaties kunnen frequenter gebruik maken van de mogelijkheid om via de *Tweede Kamer* het Europese beleidsvormingsproces te beïnvloeden. Tot nu toe weten relatief weinig maatschappelijke organisaties op het juiste moment bij de Nederlandse volksvertegenwoordiging aan te kloppen.
- 23) De AIV beveelt de regering aan een *taakgroep* in te stellen bestaande uit vertegenwoordigers van enerzijds de politiek en ambtenarij, en anderzijds belangenorganisaties. Deze moet inventariseren hoe de onderlinge afstemming ten behoeve van een maximaal effectieve Nederlandse input in de Brusselse besluitvorming kan worden versterkt.

Tot slot wil de AIV nog onderstrepen dat de uitvoering van de aanbevelingen die betrekking hebben op de Nederlandse belangenbehartiging alleen het beoogde effect zal hebben indien, zoals aangegeven, tegelijkertijd iets verandert aan de toon van het politieke debat over Europa en het EP in het bijzonder. Nederland mag alleen in staat worden geacht zijn invloed op de Europese besluitvorming merkbaar te vergroten, wanneer de cruciale rol van het EP in het Europese besluitvormingsproces en zijn functie binnen de Europese rechtsgemeenschap door verantwoordelijke politici wordt onderkend en uitgedragen. Daarbij is evenzeer van wezenlijke betekenis dat leden van het EP en van de nationale volksvertegenwoordiging elkaar zien als potentiële bondgenoten en proberen elkaars taakvervulling wederzijds te ondersteunen.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Esther Tessemaker

T 070 3487382
F 070 3486381
esther.tessemaker@minbuza.nl

Datum 23 november 2011
Betreft AIV-adviesaanvraag Europees Parlement

In de Staat van de Unie 2011-2012 heeft het kabinet zijn visie op de Europese Unie uiteengezet. Hierin geeft het kabinet aan dat de waarden waarop de EU berust en de doelstellingen van de EU nauw aansluiten bij de doelstellingen van dit kabinet. De EU heeft economische voordelen opgeleverd dankzij de interne markt, en ook vrede en veiligheid. Het kabinet kiest voor een realistische benadering in de EU, waarbij het keuzes over Europese integratie op hun merites zal beoordelen: een daadkrachtig Europa waar dat in het Nederlands belang is en geen Europees beleid waar dat niet nodig is omdat lidstaten prima zelf hun zaken kunnen regelen.

Bij deze aanpak past een goede samenwerking tussen Nederland en de EU-instellingen. Het Verdrag van Lissabon, nu bijna twee jaar in werking, heeft gezorgd voor enkele vernieuwingen in de institutionele structuur van de EU. Belangrijke vernieuwing is dat het Europees Parlement (EP) meer bevoegdheden heeft gekregen. De medebeslissingsprocedure, waarbij de Raad en het Europees Parlement samen over EU-wetgeving besluiten, is de standaard wetgevingsprocedure geworden. Hierdoor is de invloed van het EP op de Europese besluitvorming toegenomen. Het EP heeft bovendien in een aantal gevallen zijn krachten met de Raad gemeten.

Tegen deze achtergrond willen wij graag de volgende vragen voorleggen aan de AIV.

1. Hoe kan het kabinet het beste omgaan met de nieuwe rol van het EP sinds Lissabon? Hoe zouden we onze invloed op de besluitvorming van het EP kunnen vergroten?
2. Hoe geeft Nederland vorm aan de samenwerking met het EP als medewetgever in vergelijking met een aantal andere EU-landen? Wat kan Nederland hiervan leren?

3. Terwijl het EP meer bevoegdheden heeft gekregen, kunnen burgers zich minder goed vereenzelvigen met een parlement van 27 lidstaten. Hoe kan het kabinet dit dilemma adresseren? Op welke wijze wordt de geloofwaardigheid van het EP bepaald door kwesties als vergoedingen, de zittingen in Straatsburg en verhoging van de EU-begroting?

Onze referentie
DIE-1384/11

Wij zien uw aanbevelingen met veel belangstelling tegemoet, bij voorkeur in de vorm van een kernachtig advies.



Dr. U. Rosenthal
Minister van Buitenlandse Zaken



Dr. B. Knapen
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Overzicht geraadpleegde personen

Naam	Functie/Organisatie
<i>C. Baukhage</i>	Eerste Secretaris, Duitse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>Drs. M. Berman</i>	Lid Europees Parlement, Fractie van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten
<i>Mw. L. Bernheim</i>	Ambassaderaad, Franse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>A. Bielecki</i>	Attaché, Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>E. Brok</i>	Lid Europees Parlement, Lid van het Bureau, Fractie van de Europese Volkspartij (Christen Democraten)
<i>Dr. B.R. Bot</i>	Voormalig Minister van Buitenlandse Zaken, voormalig Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de EU
<i>Drs. Th.J.A.M. de Bruijn</i>	Staatsraad, voormalig Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de EU
<i>Mw. E. Burns</i>	Eerste Secretaris, Britse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>Drs. J. Coolegem</i>	Directeur Vertolking Europees Parlement
<i>A. Duff MA</i>	Lid Europees Parlement, Fractie Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa
<i>Drs. B. Eickhout</i>	Lid Europees Parlement, Fractie De Groenen/Vrije Europese Alliantie
<i>Drs. P. de Gooijer</i>	Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
<i>Mr. D.J.M. de Grave</i>	Juridisch Adviseur, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>L. Hendriks</i>	Hoofd Nederlandse Vertolking Europees Parlement
<i>S. Jakobsen</i>	Eerste Ambassadorssecretaris, Deense Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>Mw. dr. M. van Keulen</i>	Griffier Europese Zaken, Tweede Kamer
<i>Mw. drs. C. Lobbezoo</i>	Ambassaderaad, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU

<i>G. Milton</i>	Hoofd Administratieve Eenheid, Directoraat voor Interinstitutionele Betrekkingen, Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU
<i>Mw. B. Mrak</i>	Ambassadeeraad, Sloveense Permanent Vertegenwoordiging bij de EU
<i>Ir. J. Mulder</i>	Lid Europees Parlement, Fractie Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa
<i>Mr. drs. J. Nijssen</i>	Eerste medewerker, Directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
<i>Mw. drs. M.B.J. Offermans</i>	Senior Adviseur, Public Matters, Public Affairs & Lobby-Advies
<i>Drs. D. Oldenburg</i>	Plaatsvervangend Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
<i>Dr. C. Prins</i>	Plaatsvervangend Hoofd Externe Betrekkingen Europa, Unilever
<i>Drs. S. van der Vaart</i>	Hoofd Informatiebureau, Europees Parlement in Nederland
<i>Mr. G. Verhofstadt</i>	Lid Europees Parlement, Voorzitter Fractie Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa, voormalig premier België
<i>Mw. K. van Vlierberge</i>	Ambassadeeraad, Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
<i>Drs. G.M. de Vries</i>	Lid Europese Rekenkamer, Voormalig Lid Europees Parlement, Voormalig fractievoorzitter van de Europese Liberale en Democratische partij (Liberalen)
<i>Mw. drs. C.M. Wortmann</i>	Lid Europees Parlement, Ondervoorzitter Fractie van de Europese Volkspartij (Christendemocraten)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.
Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermers van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).