



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.7.2015
COM(2015) 316 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**JAARVERSLAG 2014
OVER DE BETREKKINGEN TUSSEN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE
NATIONALE PARLEMENTEN**

JAARVERSLAG 2014

OVER DE BETREKKINGEN TUSSEN DE EUROPESE COMMISSIE EN DE

NATIONALE PARLEMENTEN

1. INLEIDING

Met de verkiezing van een nieuw Europees Parlement in mei en het aantreden van de nieuwe Commissie onder voorzitterschap van Jean-Claude Juncker stond het jaar 2014 in het teken van institutionele overgang. De nieuwe Commissie verklaarde een nieuw partnerschap met de nationale parlementen te willen aangaan en benadrukte dat de Commissieleden de nationale parlementen vaker zouden bezoeken om initiatieven van de Commissie te presenteren en te bespreken.

In 2014 stonden er ook institutionele kwesties op de agenda, aangezien verscheidene parlementaire kamers aandrongen op een fundamenteel debat over de toekomstige rol van nationale parlementen binnen het interinstitutioneel bestel. Tussen januari en mei dienden de Deense *Folketing*, het Britse *House of Lords* en de Nederlandse *Tweede Kamer* verslagen in met gedetailleerde voorstellen om de rol van de nationale parlementen bij het Europese besluitvormingsproces te versterken. De nationale parlementen zijn nog met elkaar in gesprek over deze zaken.

Terzelfdertijd bleven de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen zich ontwikkelen volgens twee traditionele lijnen: de subsidiariteitscontrole, die is ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon om te beoordelen of nieuwe wetgevingsvoorstellen op gebieden waarop de EU en de lidstaten gedeelde bevoegdheden hebben, stroken met het

subsidiariteitsbeginsel, en de politieke dialoog, die de Commissie in 2006 is gestart om informatie en standpunten uit te wisselen over beleidskwesties en over wetgevings- en niet-wetgevingsinitiatieven.

Dit tiende jaarverslag over de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen bestrijkt de politieke dialoog. Aspecten die specifiek betrekking op de subsidiariteitscontrole hebben, komen aan de orde in het jaarverslag 2014 over subsidiariteit en evenredigheid, dat tegelijk met dit verslag wordt gepubliceerd en als complementair aan dit verslag moet worden gezien.

2. SCHRIFTELIJKE ADVIEZEN VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN

a. Algemene opmerkingen

Het aantal adviezen van de nationale parlementen (waaronder de gemotiveerde adviezen, zie bijlage 1) liep in 2014 opvallend terug, nadat het sinds de start van de politieke dialoog in 2006 jarenlang gestaag was toegenomen. Het aantal schriftelijke adviezen van de nationale parlementen daalde in 2014 echter hoofdzakelijk doordat er door het aantreden van de nieuwe Commissie in de loop van het jaar minder nieuwe initiatieven bij kwamen.

Er is sprake van de volgende algemene tendensen:

- in 2014 dienden de nationale parlementen 19 % minder adviezen in dan in 2013;
- evenals in vorige jaren waren de tien meest actieve kamers goed voor het grootste deel van de politieke dialoog (80 %);

- de nationale parlementen bleven zich in de politieke dialoog met de Commissie richten op wetgevingsdocumenten; slechts enkele adviezen hadden betrekking op discussiestukken en andere niet-wetgevingsdocumenten.

b. Deelname en toepassingsgebied

De Commissie ontving in 2014 in totaal 506 adviezen van nationale parlementen¹.

De Portugese *Assembleia da República* diende ook in 2014 het grootste aantal adviezen in; met 118 adviezen nam ze ruim 23 % van het totale ontvangen aantal voor haar rekening. Ten opzichte van vorige jaren nam het totale aantal adviezen echter af (192 in 2013 en 227 in 2012). De overige nationale parlementen of kamers die in 2014 tien of meer adviezen indienden, waren de Italiaanse *Senato della Repubblica* (63 adviezen), de Spaanse *Congreso de los Diputados* en *Senado* (45), de Tsjechische *Senát* (41), de Franse *Assemblée nationale* (35), de Roemeense *Camera Deputaţilor* (30), de Duitse *Bundesrat* (24), het Britse *House of Lords* (21), de Italiaanse *Camera dei Deputati* (15), het Britse *House of Commons* (12), de Oostenrijkse *Bundesrat* (10), de Nederlandse *Tweede Kamer* (10) en de Zweedse *Riksdag* (10).

Evenals in vorige jaren spitste de politieke dialoog van de nationale parlementen en de Commissie zich in 2014 toe op wetgevingsvoorstellen. Slechts een klein aantal adviezen van de nationale parlementen had betrekking op niet-wetgevingsinitiatieven. Alle 13 documenten van de Commissie die in 2014 de meeste adviezen van de nationale parlementen opleverden (nl. zes of meer) waren wetgevingsvoorstellen (zie bijlage 2). Deze trend lijkt mettertijd sterker te worden. De Commissie moedigt de nationale parlementen aan om zich tijdens de prelegislatieve fase actief op te stellen door te reageren op openbare raadplegingen of door

¹ Waarvan 21 gemotiveerde adviezen die in het kader van het subsidiariteitscontrolemechanisme werden ontvangen.

opmerkingen in te dienen over beleidsdocumenten zoals groenboeken. Tot dusver hebben echter zeer weinig kamers hun standpunt bekendgemaakt vóór de goedkeuring van een wetgevingsvoorstel.

c. Belangrijkste onderwerpen van de politieke dialoog

De navolgende wetgevingsvoorstellen behoren tot de voorstellen die in 2014 het grootste aantal adviezen van de nationale parlementen opleverden (nadere details zijn te vinden in bijlage 2).

- *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijnen betreffende afvalstoffen, verpakking en verpakkingsafval, het storten van afvalstoffen, betreffende autowrakken, batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur²*

De Commissie publiceerde op 2 juli 2014 in het kader van een pakket ter bevordering van een kringlooeconomie een voorstel om Europa concurrerender te maken en de vraag naar dure schaarse hulpbronnen te verminderen. Het voorstel houdt in dat tegen 2030 70 % van het stadsafval en 80 % van het verpakkingsafval wordt gerecycled en dat het vanaf 2025 verboden wordt om recyclebaar afval te storten. Het voorstel bevat ambitieuze doelen alsmede een aantal belangrijke bepalingen over de instrumenten die nodig zijn om die doelen te behalen en in het oog te houden.

De Commissie ontving 13 adviezen over dit voorstel, waaronder drie gemotiveerde adviezen waarin werd betwist dat het voorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel. De argumenten inzake subsidiariteit en de antwoorden van de Commissie worden beschreven in het jaarverslag 2014 over subsidiariteit en evenredigheid.

² COM(2014) 397 final.

Hoewel de adviezen van de nationale parlementen de doelstelling van hulpmiddelen efficiëntie en de overgang naar een kringlooeconomie over het algemeen onderschreven, werd een aantal bezwaren tegen het voorstel ingebracht. Deze bezwaren hadden met name betrekking op de hoogte en het bindende karakter van de streefcijfers (4 kamers)³, de termijn waarbinnen de lidstaten de streefcijfers moesten halen (4)⁴, het feit dat geen rekening was gehouden met de reeds door sommige lidstaten behaalde resultaten (2)⁵, de economische gevolgen van het voorstel voor de lidstaten en het bedrijfsleven (2)⁶, de gekozen methoden voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen (4)⁷, het aantal en de inhoud van de bepalingen op grond waarvan de Commissie gedelegeerde handelingen kan vaststellen (4)⁸, en het gebruik van statistische gegevens (2 kamers)⁹.

Op 16 december 2014 stelde de Commissie haar werkprogramma voor 2015 vast, waarin zij voorstelde om 80 van de 450 voorstellen waarover het Europees Parlement en de Raad zich nog moesten uitspreken, in te trekken of te wijzigen¹⁰. De Commissie verklaarde voornemens te zijn om voornoemd voorstel voor een richtlijn in te trekken, maar kondigde tegelijkertijd aan het tegen eind 2015 te zullen vervangen door een nieuw, ambitieuzer voorstel ter bevordering van de kringlooeconomie. Ook bevestigde de Commissie nog eens te willen aansturen op de overgang naar een hulpbronnen efficiënte en duurzame economie in de EU, die een grote positieve impuls zou geven aan de werkgelegenheid, de groei, het

³ De Maltese *Kamra tad-Deputati*, de Tsjechische *Senát*, de Poolse *Senat* en de Kroatische *Hrvatski Sabor*.

⁴ De Maltese *Kamra tad-Deputati*, de Tsjechische *Senát*, de Franse *Sénat* en de Poolse *Senat*.

⁵ De Oostenrijkse *Bundesrat* en de Franse *Sénat*.

⁶ De Tsjechische *Senát* en de Duitse *Bundesrat*.

⁷ De Maltese *Kamra tad-Deputati*, de Deense *Folketing*, de Duitse *Bundesrat* en de Franse *Sénat*.

⁸ De Franse *Sénat*, de Oostenrijkse *Bundesrat*, de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* en de Poolse *Senat*.

⁹ De Duitse *Bundesrat* en de Franse *Sénat*.

¹⁰ In sommige gevallen werd voorgesteld initiatieven in te trekken omdat zij niet strookten met de prioriteiten van de nieuwe Commissie, in andere hield de Commissie wel degelijk vast aan de beoogde doelstellingen, maar konden de voorstellen (door de langdurige onderhandelingen in het Europees Parlement en de Raad) hun oorspronkelijke doel niet meer verwezenlijken. Met betrekking tot laatste gevallen is de Commissie van plan nieuwe, betere manieren voor te stellen om de doelen te bereiken.

concurrentievermogen en de innovatie. Na overleg met het Europees Parlement en de Raad bevestigde de Commissie deze intrekkingen op 25 februari 2015¹¹.

- *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten*¹²

Op 25 maart 2014 publiceerde de Commissie een voorstel dat moet waarborgen dat aan de publieke eisen inzake milieu en kwaliteit wordt voldaan. Met het voorstel worden de volgende drie hoofddoelstellingen nagestreefd: het vertrouwen van de consument in stand houden, het vertrouwen van de producent in stand houden en het voor landbouwers gemakkelijker maken naar biologische landbouw over te schakelen. De Commissie stelde met name voor: i) de regels te verscherpen en te harmoniseren, zowel in de EU als voor ingevoerde producten, door een groot deel van de bestaande uitzonderingen op het gebied van productie en controles te schrappen, ii) de controles te versterken door rekening te houden met risicofactoren, iii) het voor kleine landbouwers gemakkelijker te maken naar biologische landbouw over te schakelen door hun de mogelijkheid te bieden zich bij een groepscertificeringssysteem aan te sluiten, iv) beter in te spelen op de internationale dimensie van de handel in biologische producten, en wel met nieuwe bepalingen voor de uitvoer ervan, en v) de wetgeving te vereenvoudigen om de administratieve kosten voor landbouwers terug te dringen en de transparantie te verbeteren.

De Commissie ontving 12 adviezen over dit voorstel, waaronder twee gemotiveerde adviezen waarin werd betwist dat het voorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel. De argumenten inzake subsidiariteit en de antwoorden van de Commissie worden beschreven in het jaarverslag 2014 over subsidiariteit en evenredigheid.

¹¹ PB C 80 van 7.3.2015, blz. 17.

¹² COM(2014) 180 final.

Wat andere punten betreft, onderschreven de meeste nationale parlementen de doelstelling van het voorstel om de bestaande wetgeving te vereenvoudigen en het vertrouwen van de consument in biologische productie te verbeteren. De adviezen van de nationale parlementen getuigden hoofdzakelijk van zorgen over het voorstel om een einde te maken aan de bestaande uitzonderingen op de Europese voorschriften inzake biologische productie (4 kamers)¹³, het voorstel om bedrijven met een gecombineerde biologische en niet-biologische productie te verbieden (4 kamers)¹⁴, het aantal bepalingen op grond waarvan de Commissie gedelegeerde handelingen kan vaststellen alsook de reikwijdte daarvan (5 kamers)¹⁵, het voorstel om voorschriften inzake biologische controles te koppelen aan de algemene verordening inzake officiële controles (3 kamers)¹⁶, en de invoering van een risicogebaseerd controlesysteem (3 kamers)¹⁷.

In het licht van het lange onderhandelingsproces in het Europees Parlement en de Raad kondigde de Commissie in december 2014 in haar werkprogramma aan het voorstel voor de verordening te zullen intrekken en te vervangen door een nieuwe initiatief, tenzij er binnen zes maanden een akkoord zou worden gesloten.

- *Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie*¹⁸

Ook in 2014 besteedden de nationale parlementen veel aandacht aan het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie. De voorgestelde verordening moet waarborgen dat de lidstaten follow-up geven aan alle vermoedens van fraude met de EU-begroting, opdat het bij dit soort strafbare feiten tot vervolging en

¹³ De Oostenrijkse *Bundesrat*, de Ierse *Houses of Oireachtas* en de Nederlandse Tweede Kamer.

¹⁴ De Litouwse *Seimas*, de Ierse *Houses of Oireachtas* en de Nederlandse Tweede Kamer.

¹⁵ De Oostenrijkse *Bundesrat*, de Luxemburgse *Chambre des députés*, de Ierse *Houses of Oireachtas* en de Nederlandse Tweede Kamer.

¹⁶ De Luxemburgse *Chambre des députés* en de Ierse *Houses of Oireachtas*.

¹⁷ De Tsjechische *Senát* en de Ierse *Houses of Oireachtas*.

¹⁸ COM(2013) 534 final.

berechting komt. In 2013 ontving de Commissie 20 adviezen, waaronder 13 gemotiveerde adviezen, die aanleiding gaven tot de tweede gele-kaartprocedure¹⁹. In november 2013 keurde de Commissie een mededeling²⁰ goed waarin zij aankondigde vast te houden aan het voorstel, omdat zij het voorstel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel achtte. Vervolgens stuurde de Commissie een afzonderlijk antwoord aan alle parlementen en kamers die een advies hadden ingediend.

In 2014 ontving de Commissie van 10 nationale parlementen of kamers adviezen over het voorstel. De meeste adviezen waren follow-up van de antwoorden van de Commissie op de in 2013 ingediende adviezen en er sprak onvrede uit over de in de mededeling van november 2013 vervatte beslissing van de Commissie om vast te houden aan het voorstel²¹.

De nationale parlementen betwistten met name het onderscheid dat de Commissie in de mededeling en haar respectieve antwoorden op de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen maakte tussen argumenten inzake subsidiariteit en argumenten die niet rechtstreeks verband hielden met subsidiariteit. Ook werd de Commissie verweten dat zij de afzonderlijke gemotiveerde adviezen pas beantwoordde nadat zij had beslist om vast te houden aan het voorstel. Een aantal parlementen diende tevens substantiële opmerkingen in die als inbreng zouden dienen bij de onderhandelingen over het voorstel in het Europees Parlement en de Raad; deze hadden onder meer betrekking op de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

d. Politieke dialoog en beleidsresultaten

¹⁹ Zie het jaarverslag 2013 over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale parlementen.

²⁰ COM(2013) 851 final.

²¹ Twee hiervan waren nieuwe adviezen (van de Duitse *Bundestag* en de Kroatische *Hrvatski Sabor*), zes waren tweede adviezen (van het Britse Lagerhuis, de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer, de Franse *Assemblée nationale* en de Roemeense *Camera Deputajilor*), en twee waren derde adviezen (van de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer). In totaal werden vijf adviezen ingediend over COM(2013) 851 final.

Twee van de drie wetgevingsvoorstellen waaraan de nationale parlementen in 2013 het meeste aandacht schonken, werden in 2014 goedgekeurd. Het betrof:

- het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (de *richtlijn betreffende tabaksproducten*)²², en
- het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer²³.

Richtlijn inzake tabaksproducten

De richtlijn inzake tabaksproducten werd op 3 april 2014 door de medewetgevers vastgesteld²⁴. De Commissie had over dit voorstel in 2013 17 adviezen ontvangen, waaronder zeven gemotiveerde adviezen waarin de nationale parlementen betoogden dat het voorstel op bepaalde punten niet met het subsidiariteitsbeginsel strookte.

De nationale parlementen spraken over het algemeen hun krachtige steun uit voor de algemene doelstelling van het voorstel om de werking van de interne markt te verbeteren en daarbij een hoog beschermingsniveau van de gezondheid te waarborgen, en in het bijzonder voor het oogmerk kinderen en jongeren ervan te weerhouden te beginnen met roken. Zij voerden echter ook een aantal bezwaren aan tegen specifieke elementen van het voorstel. De meeste bezwaren hadden betrekking op het aantal en de inhoud van de bepalingen op grond waarvan de Commissie overeenkomstig artikel 290 VWEU gedelegeerde handelingen kan

²² COM(2012) 788 final.

²³ COM(2013) 133 final.

²⁴ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.

vaststellen (8 kamers)²⁵. Andere bezwaren betroffen het voorstel om dunne sigaretten te verbieden (4 kamers)²⁶, de keuze voor artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag voor het voorstel (3 kamers)²⁷, de grootte van de gezondheidswaarschuwingen op de verpakking (2 kamers)²⁸, en de bevestiging van het verbod op tabak voor oraal gebruik ("snus") buiten Zweden²⁹ (2 kamers)³⁰.

De uiteindelijke richtlijn week op verschillende punten af van het aanvankelijke voorstel van de Commissie. Wat betreft de door de nationale parlementen aan de orde gestelde kwesties besloten de medewetgevers om het aantal bepalingen op grond waarvan de Commissie gedelegeerde handelingen kan vaststellen te verminderen van 16 tot 10, de inhoud van en voorwaarden voor een aantal bevoegdheden te wijzigen en de duur ervan tot vijf jaar te beperken. Voorts werd het voorstel van de Commissie om dunne sigaretten te verbieden niet in de uiteindelijke richtlijn gehandhaafd, en werden artikel 53, lid 1, en artikel 62 aan de rechtsgrondslag toegevoegd. Het bestaande verbod op tabak voor oraal gebruik (snus) werd gehandhaafd. Wat betreft de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen besloten de medewetgevers dat deze 65 % van buitenvoorkant en -achterkant van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking moeten beslaan, d.w.z. 10 procentpunt minder dan de Commissie aanvankelijk had voorgesteld.

Richtlijn inzake maritieme ruimtelijke ordening

²⁵ Adviezen van de Bulgaarse *Narodno Sabranie*, de Tsjechische *Sénat*, de Tsjechische *Poslanecka Snemovna*, de Duitse *Bundesrat*, de Roemeense *Camera Deputaţilor*, de Deense *Folketing*, de Griekse *Vouli ton Ellinon* en de Italiaanse *Senato della Repubblica*.

²⁶ De Griekse *Vouli ton Ellinon*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Roemeense *Camera Deputaţilor* en de Tsjechische *Sénat*.

²⁷ De Tsjechische *Sénat*, de Italiaanse *Senato della Repubblica* en de Italiaanse *Camera dei Deputati*.

²⁸ De Griekse *Vouli ton Ellinon*, de Tsjechische *Sénat* en de Oostenrijkse *Bundesrat*.

²⁹ Waar de verkoop is toegestaan krachtens artikel 151 van de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden.

³⁰ De Deense *Folketing* en de Zweedse *Riksdag*.

De *richtlijn inzake maritieme ruimtelijke ordening* werd door de medewetgevers vastgesteld op 23 juli 2014³¹. In 2013 had de Commissie 14 adviezen over dit voorstel ontvangen, waaronder negen gemotiveerde adviezen waarin werd betwist dat het voorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel.

Verscheidene kamers van nationale parlementen hadden de toegevoegde waarde van het Commissievoorstel betwist (6 kamers)³² en waren van oordeel dat het voorstel afbreuk doet aan nationale, regionale en lokale bevoegdheden inzake ruimtelijke planning, die aan de lidstaten zijn voorbehouden (2 kamers)³³. Sommige kamers betwistten ook de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag voor het voorstel (2 kamers)³⁴ of stelden dat derde landen er nauwer bij moesten worden betrokken dan wel dat er beter rekening moest worden gehouden met internationale bepalingen (4 kamers)³⁵, terwijl andere de voorgestelde overdracht van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie betwistten (2 kamers)³⁶ of stelden dat het voorstel zware administratieve lasten, waaronder verslagleggingsvoorschriften, voor de lidstaten zou meebrengen (2 kamers)³⁷.

Het meest significante verschil tussen het aanvankelijke voorstel van de Commissie en de uiteindelijke richtlijn is de expliciete uitsluiting van land uit de geografische toepassingsgebied van de richtlijn. Kustwateren of delen daarvan die onder de ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling van een lidstaat vallen, werden ook uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn. Wat betreft de vermeende aantasting van de nationale soevereiniteit bepaalt de richtlijn dat zij de soevereine rechten en jurisdictie van de lidstaten over de mariene wateren die voortvloeien uit het desbetreffende internationale recht, en in het

³¹ Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning.

³² De Finse *Eduskunta*, de Ierse *Houses of Oireachtas*, de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer en de Poolse *Senat*.

³³ De Litouwse *Seimas* en de Zweedse *Riksdag*.

³⁴ De Litouwse *Seimas* en de Nederlandse Tweede kamer.

³⁵ De Finse *Eduskunta*, de Ierse *Houses of Oireachtas* en de Poolse *Senat*.

³⁶ De Deense *Folketing* en de Finse *Eduskunta*.

³⁷ De Finse *Eduskunta* en de Ierse *Houses of Oireachtas*.

bijzonder het trekken en het afbakenen van zee grenzen, onverlet laat. In de uiteindelijke richtlijn werden de voorgestelde verslagleggingsvoorschriften veranderd in een verplichting om de Commissie kopieën van de maritieme ruimtelijke plannen toe te sturen. Tot slot draagt de richtlijn geen enkele uitvoeringsbevoegdheid over aan de Commissie. De rechtsgrondslag bleef ongewijzigd.

3. BELANGRIJKSTE ONTMOETINGEN EN CONFERENTIES

Hoewel er tekenen waren die erop wezen dat de Europese economie zich stabiliseerde, bleef het Europese antwoord op de crisis en het herstel van de nationale economieën in 2014 een belangrijk onderwerp van debat met en tussen de nationale parlementen. Daarbij ging het met name over het waarborgen van de democratische legitimiteit en bij het formuleren van het Europese antwoord op de crisis.

COSAC

In het kader van de gebruikelijke interparlementaire fora, zoals de Conferentie van parlementaire commissies voor Uniezaken van de parlementen van de Europese Unie (COSAC), werd het debat tussen de nationale parlementen en met de EU-instellingen voortgezet.

In januari 2014 vergaderden de COSAC-voorzitters in Athene, waarbij de rol van de nationale parlementen en de democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht meermaals ter sprake kwamen. De Nederlandse *Tweede Kamer* en de Deense *Folketing* zijn met nieuwe ideeën en voorstellen over de rol en de rechten van de nationale parlementen met betrekking tot EU-

aangelegenheden gekomen, met het oog op debat tijdens de plenaire bijeenkomst van de COSAC.

In juni 2014 werd te Athene de 51e plenaire bijeenkomst van de COSAC gehouden; deze stond in het teken van de resultaten van de Europese verkiezingen in mei. Commissaris Andor presenteerde de Europese werkgelegenheidsstrategie en stelde dat de discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vragen om arbeidsmarkthervormingen en investeringen in vaardigheden. Ook bespraken de parlementen concrete maatregelen om jeugdwerkloosheid te bestrijden en jong ondernemerschap te bevorderen. Verder kwamen de crisis in Oekraïne en de Russische annexatie van de Krim aan de orde.

Op de in juni 2014 gehouden vergadering van voorzitters in het kader van de COSAC presenteerde Sandro Gozi, Italiaans onderstaatssecretaris van Europese Zaken, de topprioriteiten voor het Italiaanse voorzitterschap en hield vicevoorzitter Šefčovič een belangrijke toespraak over de vooruitzichten van de EU na de Europese verkiezingen. Daarnaast hielden Graziano Delrio, Italiaans onderstaatssecretaris, en commissaris Hahn presentaties over de Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020. De COSAC was ook ingenomen met de suggestie van de Nederlandse *Tweede Kamer* om de leden van het Europees Parlement te verzoeken om bij de hoorzittingen met de voorgedragen commissarissen ook vragen te stellen over hun visie op de rol van de nationale parlementen.

Op de plenaire bijeenkomst van de COSAC in november-december 2014 was eerste vicevoorzitter Timmermans te gast. Hij herhaalde dat de nieuwe Commissie een nieuw partnerschap met de nationale parlementen wenst aan te gaan in samenwerking met het Europees Parlement. Vicevoorzitter Timmermans sprak ook lovende woorden over het werk van de nationale parlementen die voorstellen over hun rol hadden ingediend. Hij bevestigde dat de Commissie de nationale parlementen proactiever zou benaderen en dat commissarissen de nationale parlementen zouden bezoeken om belangrijke voorstellen en initiatieven uit te

leggen, waarbij hij het belang van het subsidiariteitsbeginsel benadrukte. Hij beklemtoonde dat de Commissie gehouden was het Verdrag te eerbiedigen, maar bevestigde dat de Commissie bereid was om de wetgevingsvoorstellen van de nationale parlementen te onderzoeken. De COSAC besprak ook de herziening van de Europa 2020-strategie, de rol van de EU in het Middellandse Zeegebied en Oost-Europa, alsook de democratische controle van Europese agentschappen.

Europese parlementaire week en artikel 13-conferenties

In de tweede Europese parlementaire week, die in januari 2014 werd georganiseerd door het Europees Parlement en de Griekse *Vouli ton Ellinon*, werd het debat over economische governance met de nationale parlementen voorgezet. Het grote aantal aanwezigen – meer dan 150 leden van nationale parlementen en tal van leden van het Europees Parlement – duidt erop dat het evenement aan belang wint. In 2014 stond de Europese parlementaire week onder meer in het teken van de op artikel 13 van het begrotingspact gebaseerde Interparlementaire Conferentie over het economisch en financieel bestuur van de EU. Gedurende deze conferentie werden vier plenaire debatten georganiseerd over macro-economische onevenwichtigheden, de democratische legitimiteit van economische aanpassingsprogramma's, de bevordering van groei en werkgelegenheid en de bevordering van begrotingstoezicht in de Economische en Monetaire Unie.

Van de interparlementaire conferentie krachtens artikel 13 van het begrotingspact, die tweemaal per jaar wordt belegd, werd in september in Rome de tweede zitting van 2014 gehouden. De debatten bestreken vier algemene onderwerpen, namelijk het stimuleren van investeringen en het terugdringen van ongelijkheid, de EU-instrumenten voor economische en financiële governance, de voltooiing van de bankenunie en de financiering van de reële

economie, en het coördineren van fiscaal beleid en de digitale economie. Ook werd op de conferentie het eigen reglement van orde besproken.

GBVB/GVDB-conferenties

Een ander belangrijk forum voor uitwisseling tussen de nationale parlementen en de EU-instellingen is de interparlementaire conferentie over het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). In april 2014 vond op uitnodiging van de Griekse *Vouli ton Ellinon* in Athene de vierde zitting van de conferentie plaats. Er werd onder meer gesproken over de veiligheidsproblematiek in de oostelijke en zuidelijke buurlanden van de EU, en met name over de situatie in Oekraïne en de maritieme dimensie van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Er vonden gesprekken plaats tussen hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie barones Ashton, de Griekse vicepremier en minister van Buitenlandse Zaken Venizelos, en de Griekse minister van Defensie Avramopoulos.

In november 2014 vond op uitnodiging van Italiaanse senaat in Rome de vijfde bijeenkomst van de interparlementaire conferentie over het GBVB/GVDB plaats. Er werd opnieuw gesproken over het Oostelijk Partnerschap, het zuidelijk nabuurschap en defensiekwesties. Er waren plenaire debatten met hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie Mogherini, de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken Gentiloni en de Italiaanse minister van Defensie Pinotti. De conferentie werd bijgewoond door meer dan 100 nationale parlementsleden en 16 leden van het Europees Parlement.

Voorts was de Commissie op politiek niveau vertegenwoordigd op de meeste andere interparlementaire vergaderingen die in 2014 plaatsvonden.

4. DE RUIMERE CONTEXT

Verscheidene nationale parlementen en het Europees Parlement kwamen in 2014 met nieuwe ideeën en voorstellen betreffende de rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming.

Voorstellen betreffende de toekomstige rol van de nationale parlementen

Tijdens de vergadering van voorzitters in het kader van de COSAC van 26 en 27 januari 2014 te Athene werd de aanzet gegeven voor beraad over de rol van de nationale parlementen. De Deense *Folketing* presenteerde er een nota getiteld ‘*Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in changing European governance*’. Deze bevatte onder meer suggesties voor i) een proactievere opstelling van de nationale parlementen met betrekking tot de Europese beleidsvorming, ii) een betere voorbereiding van de subsidiariteitscontroles door de nationale parlementen, iii) een nieuw democratisch kader voor Europese economische governance, en iv) een hervorming van de interparlementaire samenwerking in de EU.

Op 11 maart 2014 hechtte de commissie voor de Europese Unie van het Britse *House of Lords* haar goedkeuring aan een verslag getiteld ‘*The Role of National Parliaments in the European Union*’. Het verslag is het resultaat van een uitgebreid onderzoek door het *House of Lords* en berust onder meer op verklaringen van een groot aantal hoofdrolspelers, waaronder vicevoorzitter Šefčovič. De suggesties in het verslag betreffen i) de vroegtijdige betrokkenheid van de nationale parlementen bij beleidsvoorstellen, ii) het leggen van rechtstreeks contact met de leden en ambtenaren van de Commissie, iii) de invoering van een

'groene kaart'³⁸, iv) veranderingen in het subsidiariteitscontrolemechanisme, v) interparlementaire samenwerking en vi) economische en financiële governance.

Op 20 mei 2014 hechtte de Nederlandse *Tweede Kamer* haar goedkeuring aan een verslag getiteld '*Ahead in Europe – on the role of the Tweede Kamer and national parliaments in the European Union*'. Het bevatte aanbevelingen over hoe nationale parlementen hun werkwijze en hun samenwerking met andere parlementen zouden kunnen verbeteren. Daarbij werd met name gewezen op het belang van transparantie en doelmatigheid uit het oogpunt van legitimiteit. Het verslag reikte aanbevelingen aan voor zowel de nationale parlementen in Europa als de wijze waarop de *Tweede Kamer* Europese zaken behandelt.

Hoewel de verslagen van de Deense *Folketing*, het Britse *House of Lords* en de Nederlandse *Tweede Kamer* inhoudelijk verschillen, vertonen zij ook enige overeenkomsten. Zo suggereerden deze kamers alle drie dat de nationale parlementen een proactievere rol zouden moeten spelen en met name dat zij de mogelijkheid zouden moeten krijgen om de Commissie in overweging te geven met nieuwe voorstellen te komen. In alle drie verslagen wordt benadrukt dat de nationale parlementen in de prelegislatieve fase een steeds grotere rol zouden moeten spelen, willen zij de voorstellen van de Commissie beïnvloeden. Ook wordt in elk van de drie verslagen voorgesteld om het subsidiariteitsmechanisme te verbeteren waar het gaat om de coördinatie van de adviezen van de nationale parlementen. Het Britse *House of Lords* en de Nederlandse *Tweede Kamer* gaven in overweging om het subsidiariteitscontrolemechanisme ingrijpend te wijzigen teneinde meer gewicht te geven aan de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen. Beide kamers erkenden dat voor formele veranderingen van het mechanisme een Verdragswijziging vereist is en stelden voor

³⁸ Een suggestie om een procedure in te voeren waarbij een groep nationale parlementen de Commissie zou kunnen verzoeken om een voorstel in te dienen.

om de veranderingen door te voeren in de vorm van een informele overeenkomst of een toezegging van de Commissie aan de nationale parlementen.

Ook het Europees Parlement droeg bij aan het debat over de rol van de nationale parlementen. Kort voor de Europese verkiezingen keurde de commissie Constitutionele Zaken van het Europees Parlement in april een verslag van de heer Carlo Casini (EPP/IT) over nationale parlementen goed. In het verslag werd de nationale parlementen onder meer aanbevolen maatregelen voor betere sturings- en toezichtsprocedures te nemen, met het oog op meer consistentie. In het verslag wordt het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing genoemd als een van de instrumenten die een doeltreffende samenwerking tussen EU- en nationale instellingen kunnen garanderen. Verder wordt toegejuicht dat het mechanisme ook wordt gebruikt voor het overleg en de coöperatieve dialoog tussen de verschillende instellingen van het multilevel governance-systeem van de EU.

Op 30 juni 2014 zonden 29 ondertekenaars van de nationale parlementen een brief aan kandidaat-voorzitter Juncker over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. In de brief werd de nieuwe Commissie opgeroepen een werkgroep in het leven te roepen waarin leden van de nationale parlementen en vertegenwoordigers van de EU-instellingen zich zouden bezinnen op de rol van de nationale parlementen in de EU.

De aandacht van de Commissie-Juncker voor nationale parlementen

Op 1 november 2014 trad de Commissie-Juncker aan. In zijn opdrachtbrief aan de leden van de Commissie kondigde voorzitter Juncker aan dat de Commissie een nieuw partnerschap met de nationale parlementen beoogde aan te gaan en met name dat de commissarissen de nationale parlementen zo vaak mogelijk zouden bezoeken om belangrijke voorstellen en initiatieven van de Commissie te presenteren en bespreken. De Commissie volgt het debat over de rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming met belangstelling.

5. BILATERALE CONTACTEN EN BEZOEKEN

De politieke dialoog tussen de Commissie en de nationale parlementen werd zowel in Brussel als in de lidstaten voortgezet in de vorm van ontmoetingen en contacten op politiek en administratief niveau.

Bilaterale ontmoetingen van de Commissie Barroso en de nationale parlementen

Vicevoorzitter Šefčovič bezocht in 2014 vijf nationale parlementen (de Griekse *Vouli ton Ellinon*, de Maltese *Kamra tad-Deputati*, de beide kamers van het Roemeense parlement, de Slowaakse *Národná Rada* en de Zweedse *Riksdag*). Ook ontving hij afvaardigingen van het Britse *House of Lords*, de Ierse *Houses of Oireachtas* en de Tsjechische *Senát*.

Commissaris Hedegaard sprak met de Franse *Assemblée Nationale*, de Italiaanse *Camera dei Deputati* en *Senato della Repubblica*, het Britse Lagerhuis, en de Tsjechische *Poslanecká Snemovna* en *Senát* over de klimaatwijziging in de periode 2020-2030. Met de Deense *Folketing* besprak zij ook lopende Europese zaken.

Voorts was er in 2014 veel aandacht voor de onderhandelingen tussen de Commissie en de Verenigde Staten over het trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen (TIPP). In dat kader kwam commissaris De Gucht bijeen met de Belgische *Kamer van Volksvertegenwoordigers*, de Duitse *Bundesrat* en het Britse *House of Lords*.

Er waren nog meer commissarissen die in 2014 nationale parlementen bezochten: de commissarissen Almunia en Šemeta bezochten de Franse *Sénat*, commissaris Lewandowski het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado*, de commissarissen Ciolos,

Dominik en Oettinger de Duitse *Bundestag*, commissaris Georgieva het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado* en commissaris Borg de Maltese *Kamra tad-Deputati*.

Bilaterale ontmoetingen van de Commissie-Juncker en de nationale parlementen

Eerste vicevoorzitter Timmermans kwam in november 2014 bijeen met de commissies Europese Zaken van het Italiaans parlement en ontving in december 2014 een delegatie van de commissie Europese Zaken van de Duitse *Bundestag*.

Ook andere leden van de nieuwe Commissie bezochten in 2014 nationale parlementen: in november 2014 ontmoette vicevoorzitter Georgieva de vicevoorzitter van de Duitse *Bundestag* en in december bezocht vicevoorzitter Dombrovskis de Letse *Saeima* en de Estse *Riigikogu*. In december 2014 kwamen vicevoorzitter Ansip en commissaris Andriukaitis bijeen met de commissievoorzitters van de Letse *Saeima* en bezocht commissaris Hahn de Oostenrijkse *Bundesrat*, vicevoorzitter Katainen de Roemeense *Senat* en commissaris Bulc de Franse *Assemblée nationale*.

Ontmoetingen van ambtenaren van de Commissie met nationale parlementen

Evenals in vorige jaren woonden Commissie-ambtenaren van het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal COMM, TAXUD, TRADE, ECFIN, ENER, MARKT, OLAF, JRC, JUST, SANCO, HOME, ELARG, ENTR, ENV, COMP, ESTAT, DEVCO, MARE en CNECT meerdere vergaderingen van commissies van nationale parlementen bij. Bovendien bespraken ambtenaren van de Commissie (met name van de directoraten-generaal COMM, TAXUD, ECFIN, MARKT, DEVCO, HOME, MARE, ENER, OLAF, JUST en ENTR) op vergaderingen van de in Brussel gevestigde permanente vertegenwoordigers van nationale parlementen tal van actuele initiatieven en lopende zaken.

Voorts onderhouden de Europees semester-specialisten van de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten geregeld contact met de nationale parlementen, bv. over het Europees semester en andere economische kwesties.

6. CONCLUSIE EN VOORUITZICHTEN

Het jaar 2014 stond in het teken van het aantreden van de Commissie-Juncker en de aankondiging dat de Commissie beoogde een nieuw partnerschap met de nationale parlementen aan te gaan. De commissarissen verklaarden zich bereid om desgevraagd voor de nationale parlementen te verschijnen teneinde belangrijke voorstellen en initiatieven van de Commissie te presenteren en bespreken. Tegelijkertijd bliezen verscheidene nationale parlementen het debat over de rol van nationale parlementen bij EU-aangelegenheden nieuw leven in.

Door vaker nationale parlementen te bezoeken, heeft de nieuwe Commissie vanaf het begin van haar mandaatsperiode blijk gegeven van haar streven een nieuw partnerschap tot stand te brengen. Het werkprogramma 2015 van de Commissie, dat in december 2014 is goedgekeurd, was een van de punten waarover gedurende de eerste paar maanden het meest met de nationale parlementen is gesproken. In zijn brief aan alle nationale parlementen verzocht eerste vicevoorzitter Timmermans hun uitdrukkelijk om opmerkingen over het werkprogramma te maken.

De in 2006 gestarte politieke dialoog met de nationale parlementen heeft zijn waarde inmiddels bewezen. De meeste adviezen worden echter nog steeds ingediend door een betrekkelijk kleine groep parlementen of kamers. Bovendien zouden de nationale parlementen nog steeds een veel grotere rol bij de prelegislatieve fase van de Europese besluitvorming

kunnen spelen door op openbare raadplegingen te reageren of opmerkingen in te dienen over beleidsdocumenten zoals groenboeken.