

22 660

Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden uit de parlementen van de lidstaten van de EU en van een delegatie uit het Europees Parlement

Nr. 20

VERSLAG

Vastgesteld 30 oktober 2002

Op donderdag 17 en vrijdag 18 oktober 2002 heeft in Kopenhagen de halfjaarlijkse conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden uit de nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie en van een delegatie uit het Europees Parlement, naar de afkorting van de Franse naam veelal als Cosac aangeduid, plaatsgevonden. Aan deze conferentie hebben als waarnemers ook delegaties uit de nationale parlementen van de dertien kandidaat-lidstaten van de Unie deelgenomen. Teneinde de kandidaat-lidstaten meer tijd te geven om over de uitbreiding van de EU te spreken dan in Cosac-conferenties gebruikelijk pleegt te zijn, heeft het Deense voorzitterschap daartoe een conferentie belegd, die op woensdag 16 oktober is gehouden. Anders dan de naam suggereert, hebben aan deze conferentie ook vertegenwoordigers van de lidstaten van de EU deelgenomen. De Nederlandse delegatie naar beide conferenties bestond uit de leden De Blécourt-Maas en Eversdijk, voorzitter van de delegatie (beiden Eerste Kamer).

Conferentie voor de kandidaat-lidstaten

Kopenhagen in zicht – Resterende problemen in het uitbreidingsproces; inleiding door de Deense minister voor Europese zaken, Haarder

Minister **Haarder** begon met op te merken dat de conferentie op een voor Europa cruciaal tijdstip wordt gehouden. Over twee maanden zal in Kopenhagen de Europese Raad plaatsvinden waar de deur naar een verleden, dat is gekenmerkt door oorlog, onderdrukking en verdeling, kan worden gesloten en de deur naar een toekomst van vrede, eenheid en welvaart kan worden geopend. Maar voor het zo ver is, moeten nog enkele problemen worden opgelost. Het afsluiten van de toetredings-onderhandelingen is het hoofddoel van het Deense voorzitterschap. Andere onderwerpen mogen de aandacht daar niet van afleiden. De Raad in Kopenhagen gaat niet over het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals sommige lidstaten willen. Afgesproken is in 2002 over de uitbreiding en in 2006 over het landbouwbeleid besluiten te nemen; Denemarken wil aan die afspraken vasthouden.

Op de weg naar de Europese Raad in Kopenhagen is de Raad in Brussel

volgende week van cruciaal belang. Daar moeten twee beslissingen worden genomen. In de eerste plaats met welke kandidaten de onderhandelingen dit jaar kunnen worden afgesloten. Die beslissing zal worden genomen op basis van de voortgangsrapportages en het strategiedocument van de Europese Commissie. De Commissie heeft de conclusie getrokken dat tien landen aan de Kopenhagen-criteria voldoen. De tweede beslissing heeft betrekking op nog openstaande financiële kwesties, inzake landbouw, begroting, en regionaal beleid. Sommige lidstaten vinden de voorstellen van de Commissie te royaal; verschillende kandidaten vinden ze niet genereus genoeg.

Minister Haarder herinnerde eraan dat het verdrag tot toelating van de kandidaten tot de Unie door alle betrokken landen moet worden geratificeerd. Hij vroeg de aanwezigen in hun landen de heldere boodschap uit te dragen dat uitbreiding een win-win-situatie is, en dat de hereniging van Europa het gebied van vrede, welvaart en veiligheid tot het hele continent zal uitbreiden.

De EU ziet zich zowel intern als extern met grote uitdagingen geconfronteerd. Intern is dat de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, terwijl de EU in staat moet blijven aan de verwachtingen van haar burgers te voldoen. Extern gaat het om de toestand in de wereld na 11 september 2001, terwijl de EU een «global actor» moet blijven. Met het oog op de toekomst van Europa wordt in de Conventie over een aantal belangrijke onderwerpen gesproken; spreker wilde op één daarvan ingaan, de rol van de nationale parlementen. Denemarken vindt dat die rol moet worden versterkt. De parlementen kunnen een belangrijk aandeel hebben in het handhaven van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De democratische soevereiniteit van de lidstaten berust in hun parlementen. Delen van die soevereiniteit zijn overgegaan naar de EU. Het zou daarom logisch zijn dat de nationale parlementen een rol van politieke waakhond wordt gegeven, om ervoor te zorgen dat de EU de grenzen van de bevoegdheden die de lidstaten haar hebben gegeven, niet overschrijdt. Het is niet de bedoeling de institutionele architectuur van de EU verder te compliceren en daarom wordt gezocht naar een model dat ongecompliceerd is en snel en efficiënt kan werken. Dat zou een kleine maar krachtige commissie van nationale parlementariërs kunnen zijn.

De minister heeft vervolgens vragen beantwoord.

Algemene gedachtenwisseling over uitbreiding

Een groot aantal vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten heeft gesproken over een zeer breed scala van onderwerpen. Zo is gesproken over de oplossing van de problemen die nog resteren voor de tien kandidaat-landen, en de druk die de EU op de kandidaten uitoefent. Niet iedere kandidaat voelt zich steeds redelijk behandeld door de EU, terwijl men zijn bevolking wil kunnen tonen dat de offers die met het oog op de toetreding zijn gebracht, de moeite waard zijn. Ook zijn de problemen genoemd die men ervaart bij het uitleggen van gedetailleerde EU-regelgeving, en het houden van referenda over toetreding. Over de oostgrens van sommige kandidaat-landen, die de oostgrens van de EU zal worden, is gezegd dat die niet een nieuwe onoverbrugbare scheiding mag worden. Het probleem-Kaliningrad is aan de orde gekomen. Zorg is uitgesproken over het opkomen van weerstand tegen de uitbreiding in enkele lidstaten. Veel sprekers gingen in op de rol van de nationale parlementen en van de commissies voor Europese zaken. Ook was er veel aandacht voor de landbouwsubsidies, die tot het ontstaan van twee klassen dreigen te leiden. Enkelen hebben gesproken over de talenproblematiek in een EU van 25 landen.

Na de vertegenwoordigers van de kandidaat-landen hebben ook enige vertegenwoordigers van lidstaten gesproken.

Commissaris **Verheugen** herinnerde eraan dat de Europese Raad in Kopenhagen in 1993 de landen van Midden- en Oost-Europa het perspectief van lidmaatschap van de EU heeft geboden. De visie van toen kan in Kopenhagen in december 2002 werkelijkheid worden. Na een diepgaande analyse stelt de Commissie voor de onderhandelingen met tien kandidaat-lidstaten tegen het eind van dit jaar af te sluiten, zodat ze begin 2004 tot de EU kunnen toetreden. De reden daarvoor is dat ze voldoen aan de criteria voor toetreding. Die tien zijn Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. In de tussenliggende periode moeten drie dingen gebeuren: het verdrag van Nice moet geratificeerd worden; enkele nog niet opgeloste zaken in de toetredingsonderhandelingen, zoals het financiële pakket, moeten worden opgelost; en de kandidaten moeten doorgaan met de voorbereidingen voor het lidmaatschap, door de commitments die ze tijdens de onderhandelingen zijn aangegaan, te honoreren.

De voortgangsrapportage van de Commissie is gebaseerd op een analyse aan de hand van objectieve criteria, alsmede op een prognose van de «run-up» tot de toetreding. Die prognose is nodig omdat de kandidaten pas op het moment van toetreden aan de vereisten hoeven te voldoen. De onderhandelingen moeten nu worden afgerond, om voldoende tijd te laten voor het politieke besluitvormingsproces.

Roemenië en Bulgarije gaan uit van 2007 als jaar van toetreding. De pre-toetredingssteun aan hen wordt substantieel uitgebreid. In Turkije is de situatie op het gebied van democratie, «rule of law» en mensenrechten het laatste jaar meer veranderd dan in tientallen jaren voordien. De Commissie adviseert het land met hervormingen door te gaan; de pre-toetredingssteun wordt uitgebreid. Spreker noemde de negatieve reactie van Turkije op het feit dat de onderhandelingen nog niet worden geopend, niet begrijpelijk. Het heeft zelf ten onrechte de indruk gewekt dat de Commissie een datum zou noemen; van de zijde van de Commissie is dat nooit de bedoeling geweest. Er valt in Turkije nog veel te verbeteren, spreker wees op de berichten over martelingen en op parlementariërs die in de gevangenis verblijven; het land voldoet dus nog niet aan de Kopenhagen-criteria.

De heer Verheugen zei een verenigd Cyprus als lid van de EU te verwelkomen. De komende weken bieden een «window of opportunity» voor het beëindigen van het conflict op het eiland. Het gebruik maken daarvan is kwestie van politieke wil. Het is beide partijen op het eiland bekend dat de EU in Kopenhagen een beslissing zal nemen. Een oplossing van het conflict is geen voorwaarde voor toelating. «Time is running out», maar het is nog niet te laat. De Turks-Cypriotische gemeenschap heeft veel te winnen bij een oplossing. En veel te verliezen bij het uitblijven daarvan; «economic hardship» zal dan toenemen, jongeren zullen er in toenemende mate weg gaan.

Commissaris Verheugen heeft vervolgens vragen beantwoord. In antwoord op een desbetreffende vraag zei hij dat wanneer Ierland het verdrag van Nice niet ratificeert, enkele institutionele problemen niet worden opgelost. Hij noemde het Verdrag van Nice het antwoord op de politieke eis van sommige lidstaten de uitbreiding van de Unie te koppelen met de verdieping. Ook zei hij dat de nieuwe lidstaten geen netto-bijdragers zullen worden. Je kunt ze niet vragen te ratificeren wanneer ze financieel slechter af zijn dan daarvoor. De heer Verheugen sloot af met de uitspraak dat er een commitment tot uitbreiding is van alle 15 lidstaten, inclusief potentieel sceptische landen als Nederland en Oostenrijk.

De Europese conventie – stand van de werkzaamheden; inleiding door mevrouw Stuart, lid van het Britse House of Commons en voorzitter van de werkgroep uit de Conventie inzake de nationale parlementen

Mevrouw **Stuart** begon met op te merken dat de werkgroep inzake de nationale parlementen met het afsluiten van haar eindrapport heeft gewacht tot deze conferentie; de werkgroep wil rekening kunnen houden met de conclusies van Cosac. De werkgroep streeft ernaar in haar rapport weer te geven hoe de rol van de nationale parlementen in de huidige opzet van de Europese Unie wordt uitgeoefend; welke de nationale regelingen zijn die het best functioneren; en of er op Europees dan wel nationaal niveau gedacht moet worden aan nieuwe mechanismen of procedures.

Nationale parlementariërs moeten, om hun bewindslieden te kunnen controleren, weten wat die in de vergaderingen van de Raden van ministers doen. Er is dus informatie nodig over hetgeen de ministers daar in beslotenheid bespreken.

Ook inzake subsidiariteit en proportionaliteit hebben de nationale parlementen een rol te spelen. Het proces van wetgeving in Europa moet meer met de nationale wijze van werken worden verbonden; anders wordt de kloof tussen de burger en Europa steeds dieper. Zo is tot de gedachte van een «early warning»-taak voor de nationale parlementen gekomen. Mevrouw Stuart hoopt dat tot een protocol zal kunnen worden gekomen waarin vereisten inzake institutionele wijzigingen en inzake de informatiestroom naar de nationale parlementen worden vastgelegd. Cosac zou kunnen helpen door minimum-normen betreffende effectief parlementair onderzoek (scrutiny) op te stellen en het zou kunnen fungeren als platform voor informatie-uitwisseling en «best practices» tussen commissies uit allerlei sectoren.

Spreekster benadrukte dat het er om gaat de nationale parlementen in staat te stellen hun regeringen beter te controleren, om het bewaken van subsidiariteit en proportionaliteit, en om de transpositie van richtlijnen. Het gaat niet om een poging zaken te vertragen of te compliceren, om nieuwe instituties op te zetten, of om een Europese rol van de nationale parlementen te creëren. Tenslotte zei spreekster dat er behoefte lijkt te bestaan aan een forum voor het bespreken van de hoofdlijnen van het beleid en de politieke strategie van de EU, waarbij zowel de nationale parlementen als het Europese Parlement betrokken zijn; zij verwees naar eerdere opmerkingen hierover van de voorzitter van de Conventie, de heer Giscard d'Estaing.

Mevrouw Stuart heeft vervolgens vragen beantwoord.

Het EU-voorzitterschap en de uitbreiding, inleiding door de Deense minister van buitenlandse zaken, Møller

Minister Møller herinnerde eraan dat het motto van het Deense voorzitterschap «Eén Europa» is. Denemarken streeft ernaar de EU over de grenzen van 1989 heen uit te breiden. Het onderwerp uitbreiding overschaduwde alle andere. De uitbreiding is inmiddels zeer nabij, het proces dat daartoe leidt is lang geweest. De voortgangsrapportage van de Commissie geeft aan dat de onderhandelingen met tien landen eind dit jaar kunnen worden afgesloten. Het is de bedoeling dat de Europese Raad in Brussel de voortgangsrapportages aanneemt en een financieel pakket vast stelt. De Raad in Brussel vormt een testcase voor de vastberadenheid van de EU. Alle landen, zowel de 15 lidstaten als de tien kandidaten, zullen flexibel moeten zijn, en geen eisen moeten stellen die niet redelijk zijn. Gesproken wordt over de toelating van kandidaten die klaar en bereid zijn; de 15 lidstaten bepalen of de kandidaten klaar zijn, de kandidaten bepalen zelf of

ze bereid zijn toe te treden. Spreker zei te verwachten dat het verdrag ongeveer zes weken na de top in december gereed zal zijn, en dat het in april zal worden ondertekend; daarna moet het worden geratificeerd. Om de eenwording te financieren is in de periode 2004–2006 € 40 miljard nodig; ofwel minder dan 1 promille van het BNP van de huidige EU. De minister heeft vervolgens vragen beantwoord. Een lid van de Poolse delegatie heeft gevraagd of er behalve een «lers probleem» nu ook een «Nederlands probleem» is. De minister heeft in zijn antwoord niet over Ierland gesproken. Hij zei wel dat Nederland de afgelopen jaren volop aan de voorbereidingen van de uitbreiding heeft meegewerkt en dat het daarvoor een bewuste historische verantwoordelijkheid draagt. Spreker zei zich niet te kunnen voorstellen dat Nederland uit de rijdende trein zou stappen.

In antwoord op een desbetreffende vraag nam de minister afstand van de uitspraken van de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Prodi, die het stabiliteitspact van de EU dom en rigide had genoemd.

De rol van de nationale parlementen in de toekomst en hervorming van de Cosac

Het Deense voorzitterschap had vóór de conferentie een notitie over dit onderwerp rondgezonden. Onderwerpen daarin waren wat de rol van de nationale parlementen betreft de onderwerpen genoemd door mevrouw Stuart in haar inleiding; wat de Cosac betreft de instelling van een permanent secretariaat, het stemmen bij meerderheid i.p.v. unanimiteit, het uitbreiden van de troika van drie (plus EP) tot vijf landen (plus EP), het bepalen dat de Cosac-conferenties voortaan aan het begin van het voorzitterschap op een vaste plaats (in Brussel) worden gehouden, het veranderen van de naam, het vestigen van vertegenwoordigingen van nationale parlementen in Brussel, het opstellen van samenwerkings-overeenkomsten van Cosac met de Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement, en tenslotte het instellen van een werkgroep om een en ander voor te bereiden.

Over deze onderwerpen is uitgebreid gesproken. De meeste sprekers begonnen met te zeggen dat de voorstellen in het algemeen op hun steun kunnen rekenen, om vervolgens bij onderdelen kanttekeningen te plaatsen. Onder meer is opgemerkt dat de controle van de eigen regering voor de nationale parlementen het belangrijkste werkterrein is en blijft. Het verankerd en geworteld zijn («enrage et enracinement») van de nationale parlementen zou tot een sterke structurele rol in Europese aangelegenheden moeten leiden. Het voorstel van een werkgroep uit de Conventie de nationale parlementen een «early warning»-taak inzake subsidiariteit te geven, is breed ondersteund.

Velen meenden dat doorgaan met Cosac zoals men het gewend is, geen optie is. Waar thans in Cosac voor het nemen van beslissingen unanimiteit nodig is, zou met gewone meerderheden besloten moeten kunnen worden. De vraag is gesteld of het uitbreiden van de troika met het oog op de continuïteit wel nodig is wanneer Cosac een vast secretariaat krijgt. Aan nut en noodzaak van een vast secretariaat voor Cosac twijfelden alleen de Italianen en een vertegenwoordiger van het Britse House of Lords. Als mogelijke vestigingsplaats van een secretariaat is Brussel genoemd. Wel zijn velen vanwege mogelijke beïnvloeding huisverig om het secretariaat bij het Europees Parlement te huisvesten. De voorzitter van de Belgische delegatie, tevens voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, bood huisvesting in zijn Kamer aan. Verschillende sprekers hebben de vraag gesteld hoe het secretariaat bekostigd moet worden en hoe de betrekkingen met het roelerende voorzitterschap zullen worden geregeld. Het voorstel een werkgroep de komende maanden een en ander te laten uitwerken, vond vrijwel algemene instemming. Alleen een lid van de Oostenrijkse delegatie meende dat Cosac met voorstellen

als in deze vergadering besproken haar grenzen overschrijdt; geen van de deelnemers aan Cosac kan b.v. over de middelen beschikken die voor een secretariaat nodig zijn. Hij meende dat deze voorstellen aan de conferentie van parlementsvoorzitters zouden moeten worden overgelaten.

Verklaring («Bijdrage»)

Over een verklaring, in het protocol wordt daarvoor de term bijdrage (in het Engels: contribution) gebruikt, is twee maal gesproken. De voorzitters van de delegaties hebben op donderdag 17 oktober gesproken over een concept dat door het Deense voorzitterschap was opgesteld. Een naar aanleiding van die discussie bijgesteld concept is op vrijdag 18 oktober plenair besproken. Toen is met de volgende verklaring ingestemd:

Contribution addressed to the Convention on the Future of Europe, the EU's institutions, the national parliaments and the Presidency

I. Strengthening the role of national parliaments and COSAC

1. The COSAC meeting agrees that it is necessary to involve national parliaments to a greater extent in national EU decisions in order to ensure a firmer democratic foundation for EU co-operation. The people and the democratically elected parliamentarians in the different countries will thus gain greater and more direct influence on joint European decisions, which have considerable consequences for domestic policy.

That national parliaments should be involved in the EU's activities to a greater extent is mentioned both in the Maastricht Treaty (1993) and in the Protocol on the National Parliaments annexed to the Amsterdam Treaty (1999). The role of national parliaments is furthermore dealt with in a declaration to the Nice Treaty (2000) and in the declaration from the European Council in Laken (2001).

The European Convention is considering national parliaments' role in connection with possible future amendments to the treaty. COSAC welcomes the deliberations of the Convention and the work of the Working Groups of the European Convention on the principle of subsidiarity and the role of national parliament.

2. COSAC expresses its reluctance to create new institutions.
3. COSAC notes that the Protocol to the Amsterdam Treaty on the Role of the National Parliaments from 1999 provides comprehensive opportunities for the national parliaments and for COSAC, that must be fully applied and strengthened.
4. A decision was made to strengthen COSAC co-operation at the COSAC meeting in Madrid 12–14 May 2002, and the presidency troika was asked to prepare a proposal for a more effective COSAC more focused on the role of the national parliaments. The Danish COSAC Presidency therefore advanced a reform initiative for the COSAC meeting in Copenhagen on 16–18 October 2002.

II. A reform of COSAC and the establishment of a Working Group

5. During the COSAC meeting in Copenhagen a comprehensive discussion has taken place on the basis of the Danish draft proposals for COSAC reform as well as on some draft contributions.
6. On the basis of this debate and within the present treaty provisions, COSAC decides to set up a working group with the aim of continuing

the Danish Presidency's reform initiative while paying attention to other proposals. The working group shall have the following tasks:

- a) To continue the work of drafting a code of conduct setting out minimum standards for effective national parliamentary scrutiny of governments.
 - b) To draft proposals for how to change COSAC's rules of procedure concerning majority decisions.
 - c) To draft proposals on how to establish a secretariat for COSAC that ensures the necessary continuity of the work of COSAC, including possible changes in COSAC's rules of procedure.
 - d) To consider the organisation of future meetings of COSAC including the question on how to involve the sectoral standing committees as well as the composition of the delegations.
 - e) To consider the possibility of letting COSAC assess the Commission's annual legislative programme in order to ensure its compliance with the principle of subsidiarity.
 - f) To consider the possibility of giving COSAC a new and more understandable name.
 - g) To consider a new strategy for IT and administrative co-operation between EU administrative bodies in the national parliaments including the representations of national parliaments in Brussels.
 - h) To consider whether there is a need to establish co-operation agreements with the EU's institutions.
 - i) To follow the work of the European Convention and the Intergovernmental Conference.
7. The Working Group shall conclude its work before 31 December 2002. Regarding the monitoring of the work of the European Convention the Working group shall continue its work after this date. The recommendations from the Working Group shall be considered at an extraordinary COSAC meeting to be agreed by the Greek and Danish presidency.
8. The Working Group comprises the chairpersons of the Community and European Affairs Committees of the national parliaments and of the appropriate body of the European Parliament. The representatives of candidate countries' parliaments participate in the Working Group as observers.

De voorzitter van de delegatie,
Eversdijk

De griffier van de delegatie,
Van Waasbergen