

Vergaderjaar 2014–2015

33 848

Burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum»

Nr. 17

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 augustus 2015

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft op 4 juni 2015 overleg gevoerd met Minister Koenders van Buitenlandse Zaken over:

- **de gewijzigde motie van de leden Omtzigt en Segers (t.v.v. Kamerstuk 33 848, nr. 12) d.d. 28 januari 2014 over voorlichting door de Raad van State over waarborgen bij bevoegdhedenoverdracht (Kamerstuk 33 848, nr. 13);**
- **voorlichting Raad van State d.d. 17 juli 2014, n.a.v. de gewijzigde motie-Omtzigt/Segers (Kamerstuk 33 848, nr. 13) over waarborgen bij bevoegdhedenoverdracht (Kamerstuk 33 848, nr. 15);**
- **de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 7 maart 2014 over de toezegging tijdens het debat over het burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum» over een uitspraak van Commissievoorzitter José Manuel Barroso (Kamerstuk 33 848, nr. 14).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Azmani

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van Keulen

Voorzitter: Maij
Griffier: Vermeer

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Bisschop, Van Bommel, Maij, Omtzigt, Segers en Van 't Wout,

en Minister Koenders van Buitenlandse Zaken, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

Aanvang 14:30 uur.

De **voorzitter**: Ik heet u allen welkom bij dit algemeen overleg over waarborgen bij bevoegdhedenoverdracht. Het overleg is al een enkele keer uitgesteld. Wij houden dit overleg naar aanleiding van het burgerinitiatief uit 2013 tegen sluipende bevoegdhedenoverdracht. Daarover hebben wij in januari 2014 een plenair debat gevoerd. Daarbij is een motie van de collega's Omtzigt en Segers aangenomen om de Raad van State om voorlichting hierover te vragen. De Raad van State heeft die voorlichting gegeven en vandaar dat wij hier nu weer over debatteren. Ik heet de Minister en zijn ondersteuning welkom, evenals de mensen in de zaal en anderen die niet hier in de zaal zijn, maar wel ergens anders meekijken. Verder heet ik natuurlijk de staf van de Kamer welkom. Wij zijn met een redelijk aantal leden. We hebben anderhalf uur. Dan moeten wij echt stoppen. Ik stel daarom een spreektijd van vier minuten voor en twee interrupties. Wij moeten daarna even bezien of wij de tweede termijn in zijn geheel doen of beperken tot een directe korte vraag. Ik denk namelijk dat u het wel prettig vindt om in de eerste termijn de tijd te krijgen om te zeggen wat u wilt zeggen. Ik geef als eerste het woord aan de heer Van Bommel van de SP-fractie.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter. Het is deze week tien jaar geleden dat de Nederlandse bevolking zich uitsprak tegen de Europese Grondwet. Dat was een memorabel moment en een overwinning voor de democratie. Vandaag bespreken wij een thema dat daarmee enige relatie heeft, namelijk het risico van sluipende bevoegdhedenoverdracht. De Raad van State erkent dit fenomeen en schrijft dat onverwachte en onvoorziene implicaties van bevoegdheidsoverdracht van nationale parlementen naar de Europese Unie zich wel degelijk voordoen. Deze erkenning vindt de SP-fractie op zichzelf al grote winst, maar erkent ook de Minister dat er sprake is van sluipende bevoegdheidsoverdracht? Zo ja, wat verstaat hij er dan onder? Of is hij het op alle punten met de Raad van State eens? Acht hij deze ontwikkeling wenselijk of onwenselijk? kan hij voorbeelden geven van gevallen van onwenselijke sluipende bevoegdheidsoverdracht die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan? Welke mogelijkheden ziet de Minister om sluipende bevoegdheidsoverdracht – ik ga ervan uit dat ook hij dit onwenselijk vindt, gezien het sluipende karakter – te stoppen? Hoe apprecieert hij de aanbevelingen van de Raad van State? Het is nogal wat als zo'n Hoog College van Staat een dergelijke uitspraak doet.

Het advies van de Raad van State is vooral gericht op het versterken van het bestaande instrumentarium. Volgens de SP-fractie zijn veel verdergaande stappen vereist om het soevereiniteitsbeginsel te waarborgen. Met name als het gaat om de vrijheid van parlementen om hun eigen begrotingsbeleid te bepalen, zijn de mogelijkheden flink ingeperkt door aanvullingen op het Stabiliteits- en Groeipact. Deze aanscherping van het begrotingstoezicht brengt ons steeds dichterbij een federale unie. Terecht sprak Barroso in het verleden dan ook van een stille revolutie. Erkent de Minister dat deze sluipende bevoegdheidsoverdracht de democratische legitimiteit van de EU ondermijnt en deelt hij onze mening dat dit niet de

Europese democratie niet ten goede komt, maar veeleer destructief is? Zo ja, welke conclusies verbindt hij daar dan aan?

Eerder spraken wij over het burgerinitiatief, waar onder andere het advies van de Raad van State en dit algemeen overleg uit voortvloeien. Het onderwerp van het burgerinitiatief was: geen EU-bevoegdheidsoverdracht zonder referendum. Mijn partij heeft dat uitgangspunt steeds gesteund. De Raad van State geeft in zijn advies aan dat buitenparlementaire middelen geen geschikt instrument zijn om een overdracht van bevoegdheden zonder verdragswijziging te verhinderen. Deze opmerking verbaast mij. Al die Europese wetgeving is toch juist bedoeld om de economische en sociale positie van de Europese bevolking ten goede te komen? Medezeggenschap en democratische inspraak via referenda zijn bij uitstek vereist om het burgerschap in Europa te bevorderen. Deelt de Minister die opvatting?

De Raad van State schrijft over de noodzaak om maatregelen te nemen voor zaken waar de verdragen niet expliciet in voorzien. Het advies wordt afgesloten met de stelling dat compromissen moeten worden aanvaard. Dat «moeten» is wat mijn fractie betreft allerminst een vanzelfsprekendheid. Hoe oordeelt de Minister daarover? Is hij het met mij eens dat dit moeten de Europese burger alleen maar verder zal afstoten van Europa als project van vrede, veiligheid en gedeelde welvaart?

De Raad van State memoreert een aantal suggesties die de overdracht van bevoegdheden zouden moeten waarborgen, zoals de sunsetclausule en clawbackbepaling. Er is natuurlijk veel meer nodig, maar het zouden kleine stapjes in de goede richting kunnen zijn. Hoe oordeelt de Minister over deze voorstellen en in hoeverre zijn deze instrumenten toepasbaar op de EU-wetgeving? Ziet de Minister mogelijkheden om te zoeken naar verzwaarde voorwaarden bij goedkeuring van wezenlijke overdracht van bevoegdheden? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Het Burgercomité EU, ontstaan naar aanleiding van het burgerinitiatief, heeft een manifest gepubliceerd waarin wordt opgeroepen tot een volksreferendum over het lidmaatschap van de Europese Unie, naar voorbeeld van het aangekondigde referendum in Engeland. Heeft de Minister kennis genomen van dit manifest en zo ja, wat is zijn mening daarover? Hoe oordeelt de Minister over het referendum van de Britten en hoe kijkt hij aan tegen een eventuele verdragswijziging? Deelt hij de mening dat er bevoegdheden teruggehaald zouden moeten worden uit Brussel? Zo ja, welke zijn dat dan wat de Nederlandse regering betreft?

De heer **Bisschop** (SGP): Voorzitter. Wat de SGP betreft dient zich voor de toekomst van Europa een drietal opties aan. De eerste optie is doormodderen op de huidige weg, totdat je belandt in een steeds groter wordend moeras van maatschappelijke onvrede en vermindering en afkalving van draagvlak. Drijfzand dus. De tweede mogelijkheid is een vlucht naar voren in de vorm van een economische en politieke unie; de harde lijn. De derde optie is een compacte EU, die op diverse beleidsterreinen een stap terug doet. De SGP kiest vol overtuiging voor de laatste optie, te weten een compacte EU. De tijd is gekomen om stevig in te zetten op het terugleggen van bevoegdheden van het Europese naar het nationale niveau. De actie vanuit Groot-Brittannië biedt mogelijkheden om daarop actie te ondernemen of om die te ondersteunen.

Op papier is het systeem waterdicht. Europa beschikt formeel slechts over die bevoegdheden die uitdrukkelijk met instemming van ons parlement aan haar zijn overgedragen. Dat is helder. Leidend is daarbij het beginsel van subsidiariteit. Daar ben ik het van harte mee eens, maar toch blijkt dat Europa steeds meer macht en invloed naar zich toetrekt. Een welhaast autonoom proces. zo lijkt het wel, met een enorme aanzuigende werking. Of het nu gaat om stofzuigers, kannetjes olijfolie of een Zeeuwse polder die per se onder water moet. Volgens mij is hiervoor maar één remedie, namelijk een veel strakker geregisseeerde bevoegdheidstoedeling. Waar

gaat de EU wel over en waarover gaat zij niet? Ik zou willen dat het kabinet met die exercitie een stevig begin maakt. Is de Minister daartoe bereid?

Een bijzondere rol in dit geheel speelt het Hof van Justitie. Het is een onderbelicht punt, maar wel van cruciaal belang als het gaat over sluipende overdracht van bevoegdheden. Voor dit Hof is niet allereerst de intentie van de onderscheiden lidstaten van belang als haar een casus wordt voorgelegd, maar de vraag wat het beste uitpakt voor het proces van Europese integratie, het «effet utile». Het Hof gaat dan per definitie uit van de interpretatie van verdragen die de Europese integratie bevordert. Zo worden dus door middel van Europese jurisprudentie bevoegdheden weggehaald bij overheden, zonder dat er zelfs maar een formele overdracht van bevoegdheden plaatsvindt. Dat is geen logische taak voor het Hof. Mijn vraag aan de Minister is: welke stappen wil hij zetten om dit proces tegen te gaan? Er zijn namelijk ook andere interpretaties van verdragen mogelijk. Die zouden voor dit hele proces, waarover maatschappelijke zo veel onvrede bestaat, een betekenisvol alternatief kunnen zijn.

De Raad van State ziet niets in het stellen van zwaardere eisen aan de besluitvorming bij overdracht van bevoegdheden. De motivering daarvoor is nogal dun, vind ik. Bijna alle Europese lidstaten erkennen de bijzondere betekenis van de Europese Unie voor de nationale constitutie. Vele kennen wegens dat grote belang verzwaarde procedures bij toetreding en bij goedkeuring van de oprichtingsverdragen en hun wijziging. Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Griekenland, Slowakije, Tsjechië, Polen, Hongarije en Roemenië: alle kennen ze een verzwaarde procedure om overdracht van bevoegdheden goed te keuren. Zij geven daarmee aan dat dit een belangwekkende zaak is, die bijzonder gewicht moet krijgen. Mijn vraag is: waarom loopt Nederland in dit opzicht zo veel achter? Zoals bekend, heeft de SGP op dit punt een initiatiefwetsvoorstel ingediend. De Grondwet dient wat ons betreft zodanig te worden gewijzigd, dat voor goedkeuring van verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest voortaan een twee derde meerderheid is vereist. Het hanteren van een drempel van twee derde vormt een erkenning van het gegeven dat de Europese verdragen, wegens hun grote invloed op ons constitutionele bestel, alleen met een breed draagvlak in de volksvertegenwoordiging goedgekeurd kunnen en mogen worden. Ik begreep van collega Van der Staaij dat dit wetsvoorstel inmiddels gereed is voor plenaire afronding en de eindstemming.

De **voorzitter**: Wilt u ook afronden?

De heer **Bisschop** (SGP): Ik reken daarbij op heel veel steun. Ik zou het zeer op prijs stellen als de Minister bereid zou zijn om hier zijn steun voor het wetsvoorstel ook alvast toe te zeggen.

De heer **Segers** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik kan in ieder geval al wel de steun van de fractie van de ChristenUnie beloven. Dat is een begin. Waar het om gaat is eigenaarschap en zeggenschap van burgers. Voor veel burgers is Brussel een zwart gat, waar soevereiniteit in verdwijnt en waar allerlei regels vandaan komen. Soms zijn het goede regels, maar soms onbegrijpelijke regels. Het is een plek waarvan burgers soms het gevoel hebben dat zij er niet bij kunnen en er geen zeggenschap over hebben. Dat is een democratisch probleem en het is funest voor de democratische gemeenschap. In dat licht is sluipende soevereiniteitsoverdracht zonder dat er een bewuste keuze wordt gemaakt en zonder dat daarover een democratisch besluit wordt genomen, problematisch. Daarvan is sprake, zegt de Raad van State. Het is trouwens goed dat wij hierover spreken, lang na het aannemen van de motie van collega Omtzigt en mij en lang na het burgerinitiatief. Dit is een debat dat wij moeten

blijven voeren, zeker ook in het licht van het Nederlandse voorzitterschap dat eraan komt, waarvoor Nederland doelen heeft geformuleerd als het gaat om grotere betrokkenheid van nationale parlementen.

Er is dus sprake van sluipende soevereiniteitsoverdracht. De Raad van State noemt als voorbeeld het optreden van de ECB in de financiële crisis. Dit heeft niet altijd een even goede juridische basis. Met zogenaamde gedelegeerde bevoegdheden heeft de Europese Commissie zich beleidsvrijheid toegeëigend. Het derde voorbeeld dat wordt genoemd is dat het Hof van Justitie soms grensverleggende uitspraken doet, die verder gaan dan bestaande verdragen. Mijn fractie heeft eerder gepleit voor een «competences catalogue». Daarin waren wij niet helemaal origineel: het is een idee van Joschka Fischer uit Duitsland. Zou dat nog eens op zijn merites kunnen worden beoordeeld? Dan leg je heel goed vast waar de Unie wel over gaat en waarover niet. Er kan alleen maar beargumenteerd van worden afgeweken.

In de brief over de inzet bij het EU-voorzitterschap stelt het kabinet dat versterking van de democratische legitimiteit vraagt om actieve betrokkenheid van mensen en maatschappelijke organisaties, zodat zij zich gehoord weten. Is dat weer een pr-campagne om uit te leggen dat de EU best belangrijk is, of heeft het meer om het lijf? In dat licht zegt het kabinet dat er sprake dient te zijn van grotere betrokkenheid van nationale parlementen bij besluitvorming, als het gaat om de toepassing van de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Wat is dan de inzet van het kabinet en wat is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het kabinet en het parlement? De bal ligt dan niet alleen hier, maar ook heel nadrukkelijk bij het kabinet, met betrekking tot de voornemens die het in dat opzicht heeft.

Hoe staat het met de Europese follow-up van de Nederlandse subsidiariteitsexercitie? Wij hebben er zelf een aanzet toe gegeven, maar dit zou een Europees vervolg krijgen. Met welke gelijkgestemde landen trekt Nederland hierin op? Is de Minister van plan om hier volgend jaar bij het voorzitterschap een prioriteit van de maken? Is in dit licht het debat dat wordt gevoerd in en met het Verenigd Koninkrijk niet ook een kans om opnieuw te kijken naar bevoegdheden en de onderlinge verdeling tussen lidstaten en de Unie?

Tot slot twee concrete voorstellen. De Raad van State is van mening dat de Tweede Kamer Europese voorstellen voor wetgeving te veel op eenzelfde manier behandelt. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de toets op subsidiariteit. Een dergelijke toets zou al zo vroeg mogelijk moeten plaatsvinden. Wat vindt de Minister ervan om een dergelijke toets al te laten plaatsvinden in de groenboekfase, eventueel in een wat lichtere vorm? Nu gebeurt dit pas als een wetgevingsvoorstel voorligt. Het is dan veel lastiger om dit van tafel te krijgen. Zou er niet al in een veel eerdere fase een subsidiariteitstoets moeten plaatsvinden? Ik hoor graag wat de Minister daarvan vindt.

Mijn tweede voorstel is, om heel kritisch te kijken naar de Europese agentschappen. Wij hebben er daar 35 van, waar duizenden Europese ambtenaren werken. Hoewel deze agentschappen in beginsel bedoeld zijn ter ondersteuning van het werk van de Europese instellingen en lidstaten, nemen zij stap voor stap bevoegdheden over en groeit hun invloed. Zo zijn er diverse transportagentschappen, voor luchtvaart, zeevaart en spoorvervoer. Deze zijn aanvankelijk opgezet om kennis en expertise te bieden aan de Europese Commissie en lidstaten, maar in de loop van de jaren zijn ze steeds beslissender geworden in het maken van wet- en regelgeving. Er is echter weinig democratische controle op deze instanties, ook omdat de agentschappen zijn verspreid over de hele Unie. De Commissie heeft heel weinig mensen om toezicht te houden op het werk van de agentschappen. Zou in dit opzicht het Nederlandse voorzitterschap niet een goede gelegenheid zijn om de agentschappen tegen het licht te houden? Het gaat dan om hun werk, de democratische controle en

nut en noodzaak. Laten wij daarin andere landen meenemen en ook eens heel kritisch naar onszelf kijken.

De heer **Van 't Wout** (VVD): Voorzitter. Dit algemeen overleg komt voort uit een debat waarbij ik nog geen woordvoerder was. Ik begrijp echter wel waar het uit voortkomt. Ik denk dat niet alleen burgers Europa af en toe als een black box zien waar dingen gebeuren waarvan zij het gevoel hebben dat zij er geen invloed op hebben, maar dat dit soms zelfs het gevoel is van nationale parlementariërs. Het is goed dat de Raad van State om advies is gevraagd. De Raad van State erkent inderdaad dat dit plaatsvindt. Als je het advies door je ooghalen leest, zegt de Raad van State ook dat het parlement vooral naar zichzelf moet kijken. Het parlement heeft veel middelen, maar gebruikt het die wel ten goede? Dat is een boodschap van de Raad van State die wij ons mogen aantrekken. Tegelijkertijd denk ik dat wij als parlement wel degelijk stappen zetten. Ook deze week waren wij weer met een delegatie in Riga bij de COSAC, waar toch wel vol bewondering werd gekeken naar het rapport «Voorop in Europa» van de heer Leegte. Ik hoop dat wij tijdens het Nederlandse voorzitterschap verdere stappen kunnen zetten in het vergroten van de invloed van nationale parlementen. Ik denk dat daarin de sleutel ligt om de democratische legitimiteit en de sluimerende bevoegdhedenoverdracht te verbeteren c.q. tegen te gaan. Het is echter niet alleen de rol van de Kamer die nu aan de orde is. Ik denk dat het gevoel van onbehagen niet alleen zit in de sluipende bevoegdhedenoverdracht, maar ook in de kwaliteit van regelgeving. Wie voert die regelgeving eigenlijk uit? Ik sluit mij in dat kader ook graag aan bij het pleidooi van de ChristenUnie om de agentschappen eens tegen het licht te houden, en dan niet alleen waar het gaat om de bevoegdheden die zij uitoefenen. Als je het lijstje doorloopt, zie je dat het goed is om ook eens te kijken naar nut en noodzaak van al die instellingen. Er gaat een hoop geld in om en er zijn veel ambtenaren. Sinds 1975 is er al een mbo kenniscentrum in Griekenland voor Europa. Dan vraag ik mij ernstig af of het Nederlandse mbo daar ooit daadwerkelijk beter van is geworden. Het lijkt mij passen in een Europese Unie die echt «lean and mean» functioneert om daar kritisch naar te kijken. Onze Eurocommissaris Frans Timmermans speelt in dit dossier een belangrijke rol. Ik vind zijn Better Regulation Agenda een hoopvolle agenda, ook waar het gaat om het van het begin af aan onafhankelijk toetsen op subsidiariteit en op kwaliteit van regelgeving. Ik maak mij er wel zorgen over of het hem gaat lukken. Dat ligt niet aan twijfels over de persoon of de capaciteit van de heer Timmermans, maar de eerste reactie in bijvoorbeeld het Europees parlement op het schraplijstje was bijvoorbeeld niet «wij gaan er nog iets extra voor hem bij verzinnen», maar «wij gaan die agenda vooral uitkleden». Ik roep het kabinet ertoe op om alles op alles te zetten om die agenda van Timmermans tot een succes te maken en om de Kamer mee te nemen in de vraag in hoeverre er nu ook echt resultaat geboekt gaat worden. Dat heb ik in het debat over de Staat van de Unie ook al gezegd.

Tot slot heb ik twee vragen. De SGP had het al over de rol van het Hof van Justitie. Ook op nationaal niveau zien wij het probleem dat de wetgeving via de rechterlijke macht eigenlijk tot nieuwe regelgeving leidt, zonder dat daarover in het parlement is gesproken. Ik krijg daarop graag een reactie van de Minister.

In april heeft de Minister volgens mij in de Raad Algemene Zaken al een keer gesproken over de rol van de nationale parlementen en gezegd: er is wel draagvlak voor om die verder te versterken, straks bij het interinstitutioneel akkoord. Mijn vraag is: wat is er concreet afgesproken en waar gaat dat eindigen?

De heer **Bisschop** (SGP): Ik heb met heel veel belangstelling en waardering het betoog van collega Van 't Wout gevolgd, zeker als het gaat

over het vergroten van de invloed van de nationale parlementen en over Europa meer «lean and mean» maken en misschien ook nog meer «green». Mag ik daaruit de hoop putten dat de VVD-fractie bereid is om het initiatiefwetsvoorstel te steunen dat al enige tijd aanhangig is en waarvan de heer Van 't Wout ongetwijfeld op de hoogte is?

De heer **Van 't Wout** (VVD): Ik vind het nogal wat om hier op een donderdagmiddag heel snel een grondwetswijziging erdoorheen te fietsen. Wij gaan daar een debat over hebben. Ik begrijp heel goed de intentie van het voorstel van de SGP. Daar zijn ook nog veel vragen over te stellen. Laten wij dat voorstel recht doen door er echt een uitgebreid debat over te voeren.

De heer **Bisschop** (SGP): Ik snap de truc die collega Van 't Wout uithaalt. Op een donderdagmiddag even snel een grondwetswijziging behandelen? Dat geintje gaat natuurlijk niet op, want dit proces loopt al zeker anderhalf jaar en het overleg met verschillende fracties is al anderhalf jaar gaande. Om het nu even af te doen in de trant van «het gaat wat al te snel» ... Ik denk dat zo langzamerhand de tijd is gekomen om daarin bewuste keuzes te maken. Ik zou het op prijs stellen als de VVD iets duidelijker kon zijn over haar positiekeuze in dezen.

De heer **Van 't Wout** (VVD): Volgens mij doen wij het voorstel van de SGP echt tekort door het nu snel te behandelen. Bij de schriftelijke inbreng hebben wij er veel vragen over gesteld. Het plenaire debat is inmiddels aangemeld en wij gaan dan ook nog vragen stellen. U kent ons als een partij die zeker voorstellen van de SGP zeer positief-kritisch bekijkt. Over de uitkomsten kan ik nog geen garanties geven.

De heer **Omtzigt** (CDA): Voorzitter. In 2014 stelde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in een rapport over de rechtsstaat en de borging van bevoegdheden dat de checks-and-balances in de staatsinrichting niet moeten worden gezien als obstakels voor daadkrachtig bestuur, maar als de essentie van een democratische rechtsstaat. Dit zou de kern van dit debat over de bevoegdhedenoverdracht moeten vormen, want te vaak wordt het democratische principe opgeofferd aan daadkrachtig bestuur. De Raad van State schrijft weliswaar dat de omvang van de toegedeelde bevoegdheden niet altijd scherp is afgebakend. Een al te strakke bevoegdheidstoedeling zou het handelingsvermogen van de instellingen ernstig kunnen belemmeren en daarmee een adequate belangenbehartiging van de betrokken staten in de weg kunnen staan. Oftewel: er moet handelingsvrijheid van de regering zijn. Hier zit natuurlijk het pijnpunt op het gebied van vooral de gedeelde bevoegdheden. Het blijft een gevecht tussen juristen: wat valt nu binnen de grenzen van het verdrag? Dat is de afgelopen jaren overigens behoorlijk opgerekt. In tegenstelling tot de Raad van State vinden wij echter dat er wel een clawbackbepaling zou moeten komen in de gedelegeerde regelgeving. Als er domme regelgeving komt of regelgeving die niet gepast is, kan deze daarmee worden gestopt. Dat kan nu slechts het Europees parlement of de Europese Raad doen. Hoe kijkt de regering aan tegen een clawbackbepaling inzake gedelegeerde regelgeving die sinds het Verdrag van Lissabon mogelijk is?

In de tweede plaats zouden wij willen kijken naar de invoering van de bankenunie. De ECB is nu verantwoordelijk voor het toezicht op de gehele bankensector. Er moet ook goed toezicht komen op het functioneren van de ECB. Deelt de regering de mening van de Algemene Rekenkamer dat de Europese Rekenkamer meer en voldoende mandaat moet hebben, bijvoorbeeld naar Duits voorbeeld met een strikte scheiding tussen monetair beleid en het financiële gedeelte? De Rekenkamer houdt natuurlijk geen toezicht op het monetair beleid. Wij zetten nogal wat

stappen. De sluipende bevoegdheidsoverdracht is vrij groot. Ik steun wat dat betreft het punt van collega Segers betreffende de agentschappen. Denk aan de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). Onze fractie heeft daarover vragen gesteld. Door de voordeur wordt gedelegeerde regelgeving eruit gehaald: geen holistische balance sheet. Door de achterdeur geeft EIOPA echter toch de opdracht aan iedereen om het door te rekenen. Ik zit toevallig meer in de pensioenen en de heer Segers meer in de transportwereld, maar dit is een typisch voorbeeld van iets waartegen wij «stop» moeten zeggen. Op welke wijze kan dit nu als specifiek voorbeeld worden genomen van een exercitie die gestopt wordt en als algemeen voorbeeld van de wijze waarop die agentschappen hun taak goed kunnen uitoefenen? Hebben zij daar ook voldoende geld en voldoende mogelijkheden voor? Wanneer zij over hun limiet heen gaan, op welke wijze kunnen zij dan worden afgestraft? Juist de regelgeving vanuit Brussel wordt vaak vastgesteld binnen bestaande beleidsafspraken. Dat stelt de regering ook in haar brief. Maar dan is inzicht in de communicatie tussen de regering en de onderhandelaars in Brussel voor de Kamer van groot belang. Wij hebben het voorbeeld van de naheffing gezien. Wij weten niet wat het standpunt van de regering is geweest en hoe een en ander precies is overgedragen. Is de regering bereid om in de komende maanden een algemeen voorstel te doen? De Minister-President heeft dit vraagstuk in het plenaire debat doorgeschoven naar de Minister van Buitenlandse Zaken, dus ik schuif het hierbij naar hem door. Is de regering bereid om een voorstel te doen over de wijze waarop de Kamer inzage kan krijgen? Wanneer kan dat openbaar, wanneer kan dat vertrouwelijk en wanneer kan dat niet? Ik kan mij voorstellen dat het in exceptionele omstandigheden ook een keer niet kan. Wij hoeven niet direct operationele informatie te hebben over de militaire situatie in Mali als daar een missie aan de gang is. Echt, er zijn dingen die wij niet hoeven te weten. Maar hoe kunnen wij daar voldoende inzicht in krijgen?

Tot slot: welke dossiers zijn volgens de Minister gevoelig voor forse bevoegdhedenoverdracht? Ik heb het dan niet over de heel kleine, maar de forse stappen. Hoe gaat hij daar toezicht op houden? Ik sluit aan op de vragen van de heer Van Bommel in dezen.

De heer **Bisschop** (SGP): Ik zou mijn tweede interruptie graag willen gebruiken voor een vergelijkbare vraag aan de heer Omtzigt. Het initiatiefwetsvoorstel van de SGP is gereed voor behandeling. Hoe ver is het CDA met de standpuntbepaling? Mogen wij op steun van het CDA daarvoor rekenen? In het betoog van de heer Omtzigt hoor ik dezelfde denklijnen als die welke in het initiatiefwetsvoorstel zijn vastgelegd.

De heer **Omtzigt** (CDA): Ook mijn fractie zal tijdig voor het debat aangeven hoe zij daarin staat. Ik heb zeker sympathie voor het voorstel; dat kan ik al zeggen. Maar ik ga hier niet ja of nee zeggen. Een van de dingen waar wij tegen aanliepen – daar is uw voorstel trouwens beter tegen bestand dan dit burgerinitiatief – is dat wij vinden dat in de Europese ruimte heel slecht is afgebakend welke bevoegdheden worden overgedragen en hoe de bevoegdhedenoverdracht plaatsvindt. Heel vaak vindt die juist niet bij een verdragswijziging plaats, maar op andere wijze. Ik snap dus uw voorstel voor een versterkte meerderheid, maar al die andere dingen worden daar nu juist omheen gelanceerd. Dat is ook een vraag die ik aan de Minister kan stellen: op welke wijze kunnen wij er nu voor zorgen dat wij de kleine bevoegdheidsoverdrachten scheiden van de wat grotere en daar een extra controlemechanisme op zetten?

De heer **Bisschop** (SGP): Ik denk dat het complementair is aan elkaar. U houdt een pleidooi voor een clawbackregeling. Er zijn maatregelen mogelijk tegen doorwerking van de jurisprudentie van het Hof die wij

ongewenst achten. Daar hoort als sluitsteen dit initiatiefwetsvoorstel bij als het gaat om de formele overdracht van bevoegdheden. Misschien kunnen wij elkaar op dat punt vinden, zodat er een totaalpakket aan maatregelen wordt getroffen en wij dit soort ongewenste ontwikkelingen kunnen tegenhouden.

De heer **Omtzigt** (CDA): Mijn fractie staat open voor overleg in dezen. Het punt dat nu wordt toegevoegd, vind ik heel lastig, namelijk het niet direct toepasbaar achten van uitspraken van het Europees Hof. Zowel ten aanzien van het EVRM als ten aanzien van het Hof in Luxemburg ben ik er best voor om duidelijk af te bakenen waarover recht mag worden gesproken. Als wij de directe werking – ik noem het Van Gend en Loos-arrest uit de jaren zeventig – ongedaan zouden moeten maken, denk ik dat wij de ene rechtsruimte kwijt zijn. Wij kunnen wel bepalen wat er in de ene rechtsruimte zit, maar mijn fractie ziet er vooralsnog niets in om deze af te schaffen. Laat ik daar maar heel helder in zijn.

Voorzitter: Van Bommel

Mevrouw **Maij** (PvdA): Voorzitter. Het lijkt erop dat wij allemaal onze eigen politieke interpretatie geven aan de voorlichting van de Raad van State. Zoals ik het heb gelezen, zegt de Raad van State twee dingen. Aan de ene kant wordt gezegd dat er geen feitelijke basis is voor het beeld dat er sluipend bevoegdheden worden overgedragen aan Brussel. Die constatering heb ik nog weinig van de collega's gehoord. De tweede constatering, die veel collega's wel aanhalen, is dat de Raad van State zegt dat er een aantal mechanismen is waardoor er de perceptie is dat bevoegdheden sluipenderwijs worden overgedragen. Het is niet onbegrijpelijk dat wij die perceptie hebben, omdat wij er niet altijd bovenop zitten. Dat zijn twee dingen waarop de Kamer wordt aangesproken en waarop de Kamer de regering moet aanspreken. Feitelijk gaat het om hetzelfde punt dat in het algemeen overleg over informatievoorziening aan de orde kwam, waarover wij twee weken geleden spraken, namelijk dat wij er vaak onvoldoende bij zijn op het moment dat er beslissingen worden genomen waarmee wellicht bevoegdheden worden overgedragen. Dat doen wij dus bewust binnen de grenzen van de wetgeving en binnen de grenzen van de Europese regelgeving. Waarschijnlijk realiseren wij ons niet altijd helemaal wat de volgende stap is. Dat is een belangrijk punt, dat de Kamer en de regering gezamenlijk moeten aanpakken. De steun voor Europa en het draagvlak voor de Europese Unie en voor datgene wat Europa voor lidstaten en voor ons allemaal in die lidstaten kan betekenen, kalven af. Dat gebeurt op het moment dat wij er zelf niet helemaal bij zijn. Ik zou daarom heel graag de hand in eigen boezem willen steken om na te denken over de vraag hoe wij ervoor kunnen zorgen dat wij de aandacht verschuiven van «moet er meer of minder van de Europese Unie zijn» naar «welke bevoegdheden zijn belangrijk en welke bevoegdheden moeten op Europees niveau worden opgepakt». Dat is uiteindelijk natuurlijk een politieke keuze. De Partij van de Arbeid zou het prettig vinden als de Europese Unie een wat socialer karakter zou krijgen en wat meer zou kijken naar bestrijding van werkloosheid, toezicht op de financiële sector en het stimuleren van duurzame, groene groei. Wellicht kijken anderen daar anders naar, maar dat wil niet zeggen dat het sluipenderwijs gaat. Het zijn politieke keuzes. Het is heel belangrijk, op het moment dat wij deze voorlichting interpreteren en bezien hoe wij zelf actiever kunnen acteren, dat wij een onderscheid maken tussen de politieke keuze die wij wenselijk vinden en datgene wat de Kamer zelf zou moeten doen. De Raad van State stelt dat moet worden onderkend dat het parlement ook in de toekomst wellicht geconfronteerd gaat worden met onderhandelingsresultaten of beslissingen die, hoewel zij minder stroken met de in Nederland levende inzichten of wensen, onderdeel kunnen zijn

van een compromis dat onder druk van de omstandigheden wordt aanvaard of moet worden aanvaard. Dan is het belangrijk dat wij goed weten onder welke druk en onder welke omstandigheden dat compromis tot stand is gekomen. Ik zou graag van de Minister willen horen hoe wij meer inzicht kunnen krijgen in de uiteindelijke besluitvorming op het moment suprême, wanneer er misschien iets uitkomt wat wij van tevoren wat minder prettig zouden vinden. Alleen op zo'n manier kunnen wij duidelijk maken welke bevoegdheden zijn overgedragen en welke beslissingen in Brussel zijn genomen en welke beslissingen wij aan de regering hebben meegegeven. Dan kunnen wij proberen de onduidelijkheid weg te nemen waarmee dat cynisme gepaard gaat en waardoor het draagvlak binnen Europa minder wordt. In het recentelijk uitgekomen rapport van de Radboud Universiteit «Gericht op Europa» hebben wij gezien dat er nog ruimte is voor nationale parlementen om volgende stappen te zetten. Dat is aan ons, maar in samenspraak met de regering, omdat wij daarvoor meer informatie nodig hebben.

Voorzitter: Maij

De vergadering wordt van 15:05 uur tot 15:10 uur geschorst.

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de leden voor de inbreng in eerste termijn. Dit is een belangrijk debat over bevoegdhedenoverdracht, soevereiniteit en zelfs sluipende bevoegdhedenoverdracht. Hoe kunnen de Nederlandse regering en het parlement meer grip krijgen op het Europese proces? Het is een belangrijk debat, dat al een paar keer gevoerd is, ook door mijn voorgangers. Soevereiniteit is een ingewikkeld begrip. Het is niet gemakkelijk meetbaar. Voor Nederland gaat het om invloed, waarbij een klein land groot kan zijn. In ieder geval is soevereiniteit wat mij betreft nooit een papieren tijger waar je mooie sier mee maakt terwijl de wereld om je heen gewoon doorgaat. Het gaat erom, te beoordelen wat het begrip soevereiniteit betekent. Wanneer spreek je over bevoegdhedenoverdracht en wie heeft daar eigenlijk iets over te zeggen? De Raad van State heeft daarover een redelijk verhelderend voorlichtingsrapport geschreven, dat u allen hebt aangehaald en – ik geloof dat mevrouw Maij dat zei – ook wel verschillend hebt geïnterpreteerd, afhankelijk van de positionering en de zaken die u daar uit hebt gehaald. In de eerste plaats is het formele verhaal van belang. De Raad van State schreef dat veel landen, waaronder Nederland, na de Tweede Wereldoorlog in tal van verdragen hebben aanvaard dat internationale organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen. Dat gaat van de VN tot de NAVO. Ik noem bijvoorbeeld artikel 5 en de WTO. Het is van belang voor de versterking van de Nederlandse soevereiniteit dat wij die overdracht van bevoegdheden hebben aanvaard. Daardoor zijn wij meer in staat geweest om de doeleinden die wij voor de Nederlanders willen bereiken, daadwerkelijk te bewerkstelligen.

Het is voor de helderheid ook goed om te zeggen dat de soevereiniteit van staten als één en ondeelbaar wordt beschouwd. Een staat is soeverein of is dat niet, schrijft de Raad van State. Dat lijkt mij een juiste formulering. Dit sluit niet uit, zo vervolgt de Raad van State, dat soevereine bevoegdheden verdeeld kunnen zijn. Binnen het staatsverband kennen wij dat natuurlijk al in Nederland. Federale staten, zoals de Verenigde Staten en Duitsland, kennen dat zeker. Bevoegdheden kunnen ook in internationaal verband zijn verdeeld, zoals in de Europese Unie. De Raad van State concludeert mijns inziens terecht dat een dergelijke verdeling van bevoegdheden geenszins het verlies van soevereiniteit inhoudt. Veelal zal deze juist een bevestiging en versterking daarvan betekenen. De Europese Unie, die wij met elkaar vormgegeven hebben, stoelt op drie beginselen: attributie, waarbij bevoegdheden op bepaalde terreinen worden overgedragen, en subsidiariteit en proportionaliteit. Ik kom zo nog terug op een

aantal vragen die daarover zijn gesteld. De eerste stelling blijft staan: Nederland is en blijft een soeverein land. Bevoegdheden kunnen niet zonder voorafgaande uitdrukkelijke goedkeuring door de lidstaten worden overgedragen. Instemming van de Staten-Generaal met een verdragswijziging is daardoor steeds nodig. Dat is ook de ontwikkeling geweest sinds de jaren vijftig.

De laatste keer dat er sprake is geweest van bevoegdheidsoverdracht, was met het Verdrag van Lissabon. Toen is er voor het eerst een bevoegdheidencatalogus opgenomen. Dat is misschien niet precies de «Kompetenz-katalog» waarover de Kamer sprak, maar in feite is er toch een duidelijke afbakening afgesproken van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten. De Europese Unie kan alleen optreden op basis van deze bevoegdheden. Deze moeten steeds een rechtsbasis in de verdragen vinden. De Staten-Generaal gaan over de overdracht. Attributie kan ook een gedeelde verantwoordelijkheid inhouden. Ook dan kan er een discussie zijn over de vraag wat dit precies betekent. Ik denk nu even aan de discussie die wij hebben over TTIP, het Transatlantic Trade and Investment Partnership. Straks zal door het Hof moeten worden gezien of dit onder de gedeelde competentie valt of onder de competentie van de Commissie. Dat is geregeld en daarover is dus op zichzelf genomen veel duidelijkheid. Ik denk dat de Raad van State daar loepzuiver over is: juridisch is er niets aan de hand.

De heer **Omtzigt** (CDA): Ik was getriggerd door de zin dat de laatste bevoegdhedenoverdracht heeft plaatsgevonden onder het Verdrag van Lissabon. Ik heb er sinds die tijd nogal wat geteld. Dat was ook precies de reden voor dit debat. De vergaande eurocrisis heeft ons gedwongen tot een bankenunie en feitelijk geleid tot het loslaten van de no-bailoutclausule en «quantitative easing». Allemaal dingen die op of over het randje van het verdrag zijn, zijn doorgevoerd. Ik heb het nu niet over de feitelijke bevoegdhedenoverdracht. Ik snap wel dat «Lissabon» de laatste verdragswijziging was. Meent de Minister echt dat er buiten die verdragswijziging om geen bevoegdhedenoverdracht heeft plaatsgevonden? Als dat zo is, hebben wij een verschil van inzicht over de kern van het probleem waarover wij het hebben.

Minister **Koenders**: U zegt zelf iets over de randen van het verdrag. Ik weet niet precies wat ik daaronder moet verstaan, maar het is juist om te zeggen dat de formele bevoegdhedenoverdracht op een aantal belangrijke terreinen voor het laatst heeft plaatsgevonden met het Verdrag van Lissabon. Wat de EMU en de bankenunie betreft zou uit de manier waarop u het nu stelt de indruk kunnen ontstaan dat er een nieuwe bevoegdheden zijn overgedragen. Er is natuurlijk wel iets aan de hand met die bankenunie, dat wil ik niet ontkennen. Maar het is allemaal wel gebeurd op basis van het verdrag, met een rechtsbasis in het verdrag. Dan kunt u de vraag stellen of dat sluipend is of niet. Ik vind dat dus niet sluipend, want het is een aanpassing aan een belangrijke ontwikkeling die heeft plaatsgevonden. Laat ik als voorbeeld in de EU de begrotingscontrole noemen. Sommigen stellen dat wij niet meer zelf zouden kunnen beslissen over ons geld. Om te beginnen lijkt mij dat onjuist, want dat kunnen wij wel. Wij hebben wel in de eurozone begrenzings afgesproken over de kaders, op basis van de rechtsregels in het verdrag. Wij wilden dit immers, zodat anderen in de pas zouden lopen met wat wij aanvaardbaar vinden. Voor een land als Nederland is het essentieel, vanwege het feit dat wij een kleiner land zijn, dat die regels worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Dat geeft ons via de band van Brussel de mogelijkheid om het beleid van andere lidstaten mede vorm te geven. Wij winnen dus aan invloed, maar wel op basis van bestaande verdragsregels.

De heer **Omtzigt** (CDA): Ik stel heel concreet deze vraag: zijn EFSF, ESM, twopacks, sixpack in de kern bevoegdheidsoverdrachten geweest of niet? Volgens mij hebben wij echt een fundamenteel verschil van mening. Dat was ook de reden waarom wij het debat hebben aangevraagd.

Minister **Koenders**: Het laatste gedeelte van uw vraag heb ik niet goed verstaan.

De heer **Omtzigt** (CDA): Ik heb ESM, EFSF, twopacks en sixpack genoemd. Zijn dat bevoegdheidsoverdrachten die hebben plaatsgevonden na het Verdrag van Lissabon of niet? Als dat geen bevoegdheidsoverdrachten zijn, hebben wij een verschil van inzicht over de vraag of er overdracht van bevoegdheden heeft plaatsgevonden. Daarnaast hebben er nog een aantal kleinere plaatsgevonden. Ik vind het toch vrij substantiële bevoegdheidsoverdrachten.

Minister **Koenders**: Er is voor gekozen om op basis van het verdrag en de rechtsregels, in het licht van de ontwikkelingen, met elkaar een aantal afspraken te maken. Die betreffen uiteraard bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de bankenunie. Maar dat is dus niet iets wat sluipenderwijs en buiten het verdrag om is gebeurd. Ik denk dat dat de essentie is. Wij hebben er allemaal bij gezeten. Alle nationale parlementen kunnen daarover spreken en er een besluit over nemen. Zij kunnen het zo nodig ook weer terugdraaien. Dat is wel een essentieel verschil, want bij een verdragswijziging is dat niet zo.

De heer **Segers** (ChristenUnie): Ik wil hier even op doorgaan. De Raad van State heeft in een andere voorlichting, aan de Eerste Kamer, op dit punt juist gezegd dat er soms sprake is van een democratisch niemandsland. In een probleemschets is daar echt de vinger bij gelegd. Er is toen gezegd: wij hebben eigenlijk geen heel goede oplossing voor het gebrek aan democratische controle op een aantal fundamentele besluiten, bijvoorbeeld rond het noodfonds, als er met een noodprocedure snel geld moet worden gepompt in een economie. Zo'n democratisch niemandsland is toch heel problematisch?

Minister **Koenders**: Dat is echt een andere formulering. Het is niet de formulering die de heer Omtzigt koos. Het gaat dan om de vraag: vindt u dat deze zaken voldoende democratisch zijn gecontroleerd? Ik denk dat dit zeker het geval is. Ik had het zojuist over de bevoegdheidsoverdracht, dus over wat er in Lissabon is gebeurd. Vervolgens zijn er ten aanzien van al die zaken waar wij het zojuist over hadden op democratische wijze besluiten genomen. Ook dit parlement is daarbij betrokken. Het parlement kan er ook weer bij betrokken geraken als men het anders zou willen. De Raad van State spreekt niet over een juridisch probleem, maar over een probleem van politieke perceptie, in de trant van: het is allemaal heel ingewikkeld, kunnen de nationale parlementen en de niet-gouvernementele organisaties daar voldoende grip op krijgen? Je moet het met een heleboel andere landen samen doen, gezien ook de heel hoge transactiekosten. Ik vind het een heel legitieme vraag. De Raad van State beantwoordt die vraag door vooral te wijzen op de manier waarop wij ook in Nederland in het voortraject het proces kunnen versterken. Ik heb het dan over de transparantie en de manier waarop wij met gele kaarten en dergelijke omgaan. De Nederlandse regering is daar zeer voor en wij zullen ons daarvoor inzetten.

Ik wil graag terugkomen op een aantal punten die daarop betrekking hebben. De afspraken die zijn gemaakt in het kader van de eurocrisis hebben het fundament gelegd voor een aantal belangrijke maatregelen om het begrotingstoezicht, alsmede het toezicht op macro-economische onevenwichtigheden in lidstaten te versterken. Ja, dat is een beperking

van de nationale beleidsvrijheid, maar daar zijn wij allemaal bij geweest. Wij doen dat ook nog eens omdat wij er belang bij hebben dat anderen hun huis op orde hebben. Er is een gezamenlijke afspraak gemaakt. Het kabinet heeft voor het versterkte Europese toezicht gezegd dat het bij voorkeur «rules based» moet zijn en heeft hiervoor altijd actief gepleit, met brede steun van de Kamer, dus met een democratische meerderheid in Nederland. De Kamer is steeds nauw bij de voortgang van al die wetgevingspakketten betrokken. Ik vind dat wij echt heel zuiver moeten zijn en daarom vind ik met de Raad van State dat het woord «sluipend» wijst op iets gemeens, in de trant van dat je met iets bezig bent wat je eigenlijk niet mag doen. Ik wil vanmiddag echt helder hebben dat dit niet het geval is. Twee weken geleden hebben wij hier in de Kamer een uitgebreid debat gevoerd over democratie, over openbaarheid en transparantie en over de manier waarop wij die zouden kunnen verbeteren. Het gaat erom, hoe wij ervoor kunnen zorgen dat wij er nog meer invloed op hebben.

De heer **Segers** (ChristenUnie): Er is een verschil tussen de mogelijkheden die parlementen hebben – waar zij nog veel meer gebruik van moeten maken in wet- en regelgeving – en de politiek die raakt aan de eurozone, die niet samenvalt met de Europese Unie. Daarvan zegt de Raad van State dat er soms sprake is van een democratisch niemandsland. Ik noem ook het functioneren van de ECB, bijvoorbeeld. Dat zijn heel problematische punten, waarbij wel degelijk de soevereiniteit in het geding is. Ik ben het met de Minister eens dat het misschien niet sluipenderwijs gaat, omdat wij daar op een goed moment of een slecht moment over besluiten, maar het is toch problematisch dat er een democratisch deficit is? Dat leidt ook tot een gevoel bij burgers dat er cruciale beslissingen worden genomen waar zij als gewone stervelingen niet meer bij kunnen. Dat moeten wij hier met elkaar toch even vaststellen.

Minister **Koenders**: Het belangrijkste vind ik dat wij daarover zo eerlijk mogelijk zijn tegenover de burgers. Wij moeten dus niet het «narrative» gaan vertellen dat er iets sluipenderwijs is gebeurd, op het moment dat meerderheden daarbij betrokken zijn geweest. De inhoud van het beleid is democratisch gecontroleerd op een wijze waarop het Nederlandse belang gesteund is. Wij zorgen er namelijk voor dat in andere landen de begrotingen op orde zijn. Dat is een direct Nederlands belang. Wij staan daar ook voor. Dat neemt niet weg – daar hebt u denk ik een belangrijk punt te pakken – dat, als het gaat om de COSAC en de artikel 13-conferentie, die te maken heeft met de democratische besluitvorming rond de EMU, er veel meer mogelijk is en moet zijn, ook bilateraal en informeel via de vertegenwoordigers van de nationale parlementen in Brussel. Ik zou wel een onderscheid tussen die dingen willen maken. Er is een verschil tussen soevereiniteitsverlies – ik zou bijna willen zeggen: het is een extra soevereiniteit die je hebt gekregen in een internationale economische omgeving – bevoegdhedenoverdracht, formele democratische legitimatie en het gevoel «het wordt allemaal wel heel erg groot». Laat ik daar nog één, misschien wat analytische, opmerking bij maken. Daarmee zou ik het toch even willen opnemen voor het belang van wat wij in Europa aan het doen zijn, zonder daarbij blind te zijn voor deze gevoelens. Wij hebben een vertrouwenscrisis in Europa. Het moet veel beter; laat daar geen misverstand over bestaan. Ik wil alleen nauwkeurig met u onderzoeken hoe wij het kunnen verbeteren. De bekende econoom Rodrik heeft ooit gezegd dat je drie dingen niet tegelijkertijd kunt hebben: nationale soevereiniteit, globalisering en economisering en democratische legitimatie. Je kunt twee van die drie hebben, maar nooit alle drie tegelijkertijd. Dat is een kernprobleem waar wij internationaal allemaal mee te maken hebben. Wij hebben een internationale ruimte van

criminaliteit, een internationale ruimte van milieu en een internationale ruimte van economische banengroei. Tegelijkertijd hebben wij de nationale politieke legitimatie. De vraag is hoe je uit dat dilemma kunt komen. De Europese Unie is hét voorbeeld van een institutie die probeert dat dilemma op te lossen, door met maximale democratische legitimiteit toch ervoor te zorgen dat die ordening plaatsvindt volgens bepaalde regels. Is die ideaal? Nee. Wij spreken er met elkaar over hoe wij een en ander kunnen verbeteren, via een grotere rol voor nationale parlementen. Verder noem ik de problematiek die wij twee weken geleden hebben besproken. Op termijn kunnen wij misschien een aantal zaken die nu democratisch zijn besloten, opnemen in het rechtssysteem van de Europese Unie. Ik ben ervan overtuigd dat wij, op het moment dat wij dat zouden doen, hier in de Kamer verschillen van mening zouden hebben over de vraag of dat een goed idee is of niet. Dat is ook een terecht debat. Ik zou toch echt bij deze formulering van de zaken willen blijven. Ik sluit mij aan bij de analyse van de Raad van State.

De heer **Van Bommel** (SP): De Minister haalt de Raad van State aan. Dat is terecht, omdat die enorm heeft geworsteld met wat er op zijn bordje is gelegd. Het begrip soevereiniteit alleen al is bijna problematisch. Het verwarren van begrippen als bevoegdheid, bevoegdheidsoverdracht en macht en machtsoverdracht maakt dat dit debat moeilijk te voeren is. De Raad van State is wel heel duidelijk wanneer hij stelt: «De combinatie en cumulatie van bevoegdheden kan onverwachte implicaties hebben, doordat Europese verplichtingen onvoorziene beperkingen aan het beleid en de wetgeving van de lidstaten stellen. Alsdan is er zeker sprake van een verschuiving van bevoegdheden, die aanvankelijk niet is voorzien en als «sluipend» kan worden ervaren.» Dat is volgens mij de kern van de zaak en de kern van het debat. Binnen de regels die de verdragen ons toestaan en de ruimte die wordt geboden, worden er besluiten genomen die maken dat onze eigen vrijheid van handelen in de lidstaten afneemt, bijvoorbeeld met betrekking tot de begroting. De heer Omtzigt verwijst daar terecht naar en ik heb er in mijn eerste termijn ook iets over gezegd. Wij hebben minder vrijheid om zelf te handelen bij onze begroting. Wanneer dat gebeurt binnen de kaders van het verdrag, is er wel sprake van een verdere bevoegdheidsoverdracht, zonder dat er sprake is van een nieuw verdrag, dat in andere landen aan een referendum moet worden onderwerpen, en in ons geval de goedkeuring van de meerderheid van de Tweede Kamer behoeft. Toch is dat naar opvatting van de SP een «sluipende» bevoegdheidsoverdracht, omdat deze niet expliciet wordt gemaakt. Wij geven iets weg wat eigenlijk niet eens van ons, van de Tweede Kamer, is. Ziet de Minister dit als een probleem van de regering en van de Tweede Kamer? Zeker binnen de trits die hij noemt van nationale soevereiniteit, globalisering en democratische legitimiteit, waarbij er één sneuvelt? Wij geven eigenlijk iets weg wat niet van ons is.

Minister **Koenders**: Met het laatste ben ik het eens. Met de hele analyse daarvoor ben ik het niet eens.

De heer **Van Bommel** (SP): Op hoofdlijnen was dat de analyse van de Raad van State. Als de Minister daar nu afstand van neemt, kunnen wij het debat overdoen. De Raad van State is wel duidelijk. Ik denk dat wij het in die analyse niet met elkaar oneens zijn. De kaders zijn: verdragswijziging, instemming van de Tweede Kamer, bevoegdheden die al dan niet duidelijk zijn. Juist de cumulatie, de stapeling daarvan maakt dat er op zijn minst sprake kan zijn van de ervaring van een sluipende bevoegdheidsoverdracht. Het is voor niemand meer zichtbaar, maar het gebeurt wel.

Minister **Koenders**: Laat ik even heel precies zijn over de termen. Ja, met de term «ervaring van sluipende bevoegdhedenoverdracht» kan ik best

leven. Dat is een probleem waar iedereen weleens mee worstelt. De vraag is hoe wij dat oplossen. Dat is iets anders dan dat er sluipende bevoegdhedenoverdracht is. Daar verzet ik mij echt tegen, want die is er niet. Zelfs het voorbeeld dat u noemt is niet juist. Laten wij het eens hebben over het Europees semester waarbij het gaat om het stimuleren van verstandig economisch en budgettair beleid met de landenspecifieke aanbevelingen. Is dat nu een bevoegdhedenoverdracht, los van het feit dat die maatregel op basis van de rechtsregels en met instemming van de nationale parlementen is genomen? Zoals u weet, moeten lidstaten bij het opstellen van hun nationale begrotingen rekening houden met de landenspecifieke aanbevelingen die de Europese Raad in juni vaststelt. Dat zijn raadgevingen die ook hier met u worden besproken, door de Minister van Financiën of de Minister-President. De aanbevelingen zijn echter niet bindend. Er zijn geen mogelijkheden voor sancties wanneer aanbevelingen niet worden nageleefd. Lidstaten hebben de ruimte om de aanbevelingen op maatregelniveau verder in te vullen. De naleving gebeurt op basis van discussies in de Europese Raad die ik u net noemde. Slechts in die situaties waarin lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën of ernstige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren, kan dat uiteindelijk leiden tot sancties. Die discussie volgen wij nu elke dag. Deze heeft te maken met Frankrijk. De Kamer spreekt de regering daar ook op aan: had het niet sneller gemoeten en wachten wij daar niet te lang mee? Dat zijn allemaal zaken waar u allemaal bij betrokken bent. In die zin verzet ik mij tegen de gedachte dat er een soort geheime macht is die ondemocratisch dit soort dingen voorstelt, wat dan een eigen dynamiek zou krijgen. Wij allen hier, u net zozeer als ik, zijn daarvoor verantwoordelijk. Dan moeten wij ook naar onszelf wijzen en zeggen: als wij dat niet voldoende goed doen, hoe kunnen wij de democratische legitimatie dan versterken? Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat mensen meer betrokken raken? Dat vind ik prima, maar ik denk wel dat wij dat verschil goed moeten maken.

De heer **Van Bommel** (SP): Ik verzet mij tegen het gelijkstellen van de termen «sluipend» en «geheim». Sluipende bevoegdheidsoverdracht is niet een geheime bevoegdheidsoverdracht.

De heer **Bisschop** (SGP): Ik heb mij voorbereid op dit overleg vanuit het perspectief waarborgen bij de overdracht van bevoegdheden aan de EU. Ik benadruk het woord waarborgen. Nu ontaardt het debat naar mijn gevoel te veel in een woordspelletje over «sluipende overdracht van bevoegdheden». Daar moeten wij verre van blijven. Er vindt op verschillende niveaus en op verschillende manieren overdracht van bevoegdheden plaats. Natuurlijk is er het Verdrag van Lissabon. Daarin ligt naar mijn mening al de basisfout, omdat dit is doorgedramd ondanks een referendum dat een volslagen andere richting uit wees. Er zijn politieke keuzes die voortvloeien uit overleg enzovoort. De Minister zegt dat er geen voorbeelden zijn van sluipende bevoegdhedenoverdracht, maar die zijn er wel. Daarom heb ik de vinger gelegd bij de Europese jurisprudentie. Daardoor wordt een interpretatie gegeven aan sommige nationale spelregels die haaks staat op de intentie van die regels. Ik noem het voorbeeld van de studiefinanciering voor kinderen van buitenlandse werknemers. Ik ga daar niet uitvoerig op in, maar mijn vraag is: is de Minister het met mij eens dat het goed is om onderscheid te maken tussen de formele, verdragsmatige bevoegdheid – de politieke keuzes – en die verschuiving van bevoegdheden op basis van bijvoorbeeld de jurisprudentie? Is hij het ook met mij eens dat het goed is om daar de discussie op in te steken, zodat wij scherp hebben hoe wij op elk van die onderdelen kunnen acteren? Ik denk dat daar een gemeenschappelijke basis kan liggen.

De **voorzitter**: Wij hebben nu nog 25 minuten, dus ik zou graag willen dat u uw interruptie echt kort plaatst.

Minister **Koenders**: Ik kom nu automatisch bij de beantwoording van de vragen van de leden. Ik zou met dit punt willen beginnen. Ik ben het gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet met u eens, mijnheer Bisschop. Ik ben het eens met het punt dat de zaken die u noemt van elkaar onderscheiden moeten worden. Het betreft gedeeltelijk een ander punt, dat eigenstandige aandacht verdient, namelijk uw stelling dat via het Europese Hof ook een bevoegdheidsoverdracht plaatsvindt. Die redenering ken ik uiteraard, maar ik zou willen beginnen met te stellen – ik denk niet dat u het met mij eens bent – dat de extensieve interpretatie door het EU-Hof niet neerkomt op sluipende bevoegdhedenoverdracht. In de EU-verdragen is aan het Hof de taak opgedragen om geschillen over de uitleg en toepassing van het EU-recht te beslechten. In de constitutionele structuur van de Europese Unie is de rechtsprekende macht gescheiden van de wetgevende macht. Dat is uiteraard het geval. De wetgever kan niet alle situaties uitputtend vastleggen. Dat geldt nationaal net zo goed als internationaal. Daarom moet een rechter, wanneer hij wordt geconfronteerd met een Europese zaak, het recht interpreteren. Dat is bij uitstek het geval bij de EU-verdragen en de EU-wetgeving, die tot stand komen door het sluiten van compromissen tussen verschillende instellingen en lidstaten. Daar zit volgens mij een beetje het punt, dat je transactiekosten hebt met 28 landen, waardoor de aard van compromissen zich misschien nog meer leent voor de noodzaak tot interpretatie. Zoals de Raad van State volgens mij terecht stelt, gebruikt het Hof in zijn uitspraken reguliere methoden om het recht te interpreteren. Net als de Nederlandse rechter interpreteert het EU-Hof de wet tekstueel, maar bijvoorbeeld ook op wetshistorische wijze. Dat een uitspraak van het EU-Hof kan afwijken van de positie die wordt ingenomen door de instellingen en de lidstaten is dus een noodzakelijke consequentie van het feit dat de verdragswetgever aan het EU-Hof de bevoegdheid geeft om het EU-recht uit te leggen. Ik denk dat dit per definitie het geval is. Dat is volgens mij echt iets anders dan sluipende bevoegdheidsoverdracht via het EU-Hof. Daarnaast zeg ik: als dit al zo zou zijn, dan heeft de wetgever de mogelijkheid om de reikwijdte van ongewenste uitspraken van het Hof te beperken door het aannemen van wetgeving. Je kunt dat dus direct corrigeren.

De heer **Bisschop** (SGP): Dan zijn wij bij het punt waar wij moeten zijn. Dan gaat het over waarborgen bij overdracht van bevoegdheden aan de EU. Natuurlijk, er vindt altijd interpretatie plaats van rechtsregels. Maar het maakt nogal verschil of dat gedaan wordt vanuit een attitude van «hoe ruim kunnen wij het interpreteren richting Europa», of vanuit een attitude van «wat is er nodig om nog van een samenwerking in Europees verband te kunnen spreken». Daarin zit een kern van verschil. Daar ligt een bewuste keuze onder, namelijk een zo ruim mogelijke interpretatie. Daarom is mijn pleidooi: laten wij in het kader van onze wetgeving scherp zijn op de vraag hoe wij borgen dat dit democratisch voldoende gelegitimeerd wordt. Weliswaar achteraf en in reactie op, maar daar zouden wij nog een wereld kunnen winnen. Een heleboel van dat vervelende gevoel van «het glipt uit je handen weg» – dat is wat breed wordt ervaren – zouden wij mede op die manier kunnen tegengaan. Mijn vraag aan de Minister is: kunnen wij daar een plan van aanpak op zetten?

Minister **Koenders**: Jazeker, daar kunnen wij een plan van aanpak op zetten. Het is niet juist om te stellen dat het Europese Hof van Justitie nu alles zomaar eventjes «lekker» extensief uitlegt. Er is heel veel kritiek op het Europese Hof dat het juist het tegenovergestelde doet. In ieder geval is het aan het Hof om dat te besluiten. U erkent waarschijnlijk dat het Hof nodig is, juist voor kleinere lidstaten, om ervoor te zorgen dat er rechtsze-

kerheid is in de Unie. Als u zich er dan toch niet senang bij voelt, zouden wij eigenlijk twee dingen moeten doen. Het eerste is wat de Raad van State voorstelt in een advies dat hij primair aan u geeft – nog meer dan aan ons, maar daar kunnen wij ook in samenwerken – namelijk dat wij ons goed realiseren bij Europese wetgeving wat de consequenties kunnen zijn bij eventuele uitleg daarvan. Wij versterken dat hele debat door ook nog, zoals wij hier een tijdje geleden hebben besproken, bij de geannoteerde agenda's het krachtenveld met andere landen weer te geven. In het voortraject ligt er dus een mogelijkheid. Er ligt ook een mogelijkheid in het natraject, namelijk dat u, op het moment dat u het er niet mee eens bent, een en ander opnieuw door de Nederlandse regering of het Nederlandse parlement aan de orde laat stellen. De kern van het verhaal van de Raad van State is niet zozeer «sluipend», «extensief» en «er wordt eigenlijk een andere agenda gevolgd». Natuurlijk heeft Europa zijn eigen dynamiek. Daar wil ik straks best nog wat over zeggen, over iets waar ik veel meer moeite mee heb. Maar niet op dit punt van bevoegdhedenoverdracht en de extensieve interpretatie. Naar mijn smaak zit veel meer een redenering in het volgende. In de kern gaat het erom – en daar zet de Nederlandse regering zich heel erg voor in – dat mensen denken: wat bereikt Europa voor ons? Groei, banen, milieu. Waar zijn de resultaten? Waarom komt er altijd meer wetgeving bij? Dat heeft veel meer te maken met een aantal zaken die nu ook worden aangepakt: betere regelgeving en wetgevingstrajecten en 5 prioriteiten in plaats van 25. Wij moeten ons allemaal in toom houden. Wij moeten niet voor elk probleem in Europa een nieuw regeltje vragen. Het betekent dus dat meer dan 700 parlementariërs niet allemaal hun wetgevingsideetje kunnen hebben. Of dat alle Commissarissen hun grote ideeën naar voren kunnen brengen over hoe zij de wereld zullen redden. Of dat elk voorzitterschap door het parlement wordt opgedragen om nog eens 18 prioriteiten in te brengen. Dat is de dynamiek van Europa waar wij tegenin moeten gaan. Wij moeten niet een discussie voeren die erop lijkt alsof anderen ergens stiekem de schuld zijn. Sorry dat ik het zo even zeg.

Er is opgemerkt dat een van de elementen het vergroten van de transparantie is. Daarover blijven wij een aantal verschillen van mening hebben. Die heb ik ook met de heer Omtzigt gehad, deze week en eerder. Wij hebben een aantal dingen afgesproken die met transparantie te maken hadden. Er is een uitgebreide brief gekomen. Die wordt nog besproken en die hebben wij twee weken geleden besproken. Die brief gaat over Extranet, de stukken van de Commissie en het Europees parlement. Verder noem ik ontsluiten, en het omgaan met gedelegeerde handelingen. Er staat ook in dat wij voorstander zijn van toetreding van de Raad tot het transparantieregister et cetera. Dat staat allemaal in de brief. Gezien de tijd zou ik daar iets korter over willen zijn.

De Minister van Financiën heeft reeds in de Kamerbrief aangegeven dat de Europese Rekenkamer bevoegd is om de taakuitoefening door de Europese Centrale Bank te controleren, inclusief door Europa uitgeoefend prudentieel toezicht. Dat is ook zo geregeld op instigatie van Nederland. Ik wijs ook op andere toezichtmechanismen. De ECB moet ook verslag uitbrengen aan het Europees parlement, de Commissie en de eurogroep. Dat laat onverlet dat ik mij blijf inzetten voor controlebevoegdheden van de Europese Rekenkamer.

In het initiatiefwetsvoorstel van de heer Van der Staaij zit een aantal elementen die sympathiek zijn. Met andere hebben wij meer problemen. Het lijkt mij eerlijker om dat met u te bespreken op het moment dat het in de Kamer wordt behandeld. Het gaat om iets waarvan de Rekenkamer zegt dat het zou moeten. Ik heb het dan niet over de twee derde meerderheid, maar over het feit dat je vooral op tijd nationaal ernaar moet kijken, om ervoor te zorgen dat je later niet wordt teleurgesteld. De discussie gaat dan vervolgens over de vraag hoe je dat moet doen, of het

wel of niet goed is om het met twee derde te doen en wat dat al dan niet zou betekenen. Daar komen wij ongetwijfeld op terug.

Het in 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon bevat een Kompetenzkatalog. Die geeft vrij duidelijk aan welke bevoegdheden de EU heeft. Het is best een dilemma, dat geef ik wel toe. Dat is ook in nationale verhoudingen vaak het geval. Aan de ene kant wil je niet dat het onduidelijk blijft. Je wilt precies weten wat Europees, nationaal en gedeeld is. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk altijd ontwikkelingen in de maatschappij. Je wilt vooral ervoor zorgen dat die behandeld worden. Ik denk aan issues als migratie of een aantal elementen van buitenlands beleid. Je zou zeggen dat een al te strakke bevoegdheidsdeling het handelingsvermogen van de instellingen van de Europese Unie zou belemmeren. Laat er echter geen misverstand over bestaan: de basis die in het verdrag is gelegd met betrekking tot bevoegdheden en de rechtsregels op grond waarvan je maatregelen kunt nemen, zijn in beton gegoten.

Er is gevraagd naar de clawbackbepaling. Het Europees parlement en de Raad kunnen een gedelegeerde behandeling terughalen van de Commissie. Nederland heeft hierin als lid van de Raad daadwerkelijk een rol. Het parlement heeft die via het kabinet. In het nieuwe interinstitutionele akkoord heeft de Commissie de inzet en de rol van de nationale experts bij gedelegeerde handelingen versterkt. Dat steunen wij. Het interinstitutionele akkoord is er overigens nog niet. Zodra dat wordt gepresenteerd zal de Kamer via een BNC-fiche direct worden ingelicht.

Er zijn inderdaad zo langzamerhand wel een heleboel agentschappen. De Commissie besteedt sommige taken uit aan agentschappen, teneinde de programma's efficiënt te implementeren. Als je op een schaal zit van 28 landen, is iets natuurlijk al snel te veel. Soms is het echter wel slim om iets via een agentschap te doen, dat een zaak efficiënt kan uitvoeren. Daar is op zichzelf genomen niets op tegen. De agentschappen moeten wel duidelijk toegevoegde waarde hebben. Ik vind ook dat de begrotingen heel duidelijk op orde moeten zijn, zodat het niet uit de klauwen gaat lopen. Je moet de begrotingen ook goed kunnen controleren. Er is nu een discussie gaande tussen het Europees parlement, de Raad en de Europese Commissie om de EU-agentschappen te evalueren. Er zijn conclusies aan verbonden. Het gaat niet alleen om het vergroten van de doelmatigheid en efficiëntie van die agentschappen. Daar zijn allerlei criteria en benchmarks voor. Wat wij belangrijk vinden en wat wij internationaal ook steeds meer doen, is werken met prestatie-indicatoren en met regelmatige evaluaties van de activiteiten. Verder noem ik jaarlijkse rapportages, solide financieel beleid en intensieve budgettaire controle op jaarbasis. Als dat allemaal niet goed is, heb je op een gegeven moment zo'n agentschap niet meer nodig en moet je het afschaffen. Wij vinden dat van groot belang en zullen die discussie tijdens ons voorzitterschap verder brengen. Wij hebben ook de Commissie daarin gesteund. Die wil dat graag. Het zijn vaak lidstaten die ergens een agentschap willen hebben. Dat willen wij dus niet; het zijn geen hobby horses. Zij zijn er echt voor een efficiënte uitvoering van beleid. Wij hechten aan de adequate implementatie van de gemeenschappelijke aanpak en de daaruit voortvloeiende road map. Daar zullen wij ook op toezien.

De heer **Segers** (ChristenUnie): Het is evident dat een agentschap transparant moet zijn en goed verantwoording moet afleggen over de financiële huishouding. Daar is ook nog een wereld te winnen, omdat het soms heel ondoorzichtig is. Je ziet dat het soms een beetje strooigoed is. Soms is het een compensatie voor een lichtere Commissarispost. Het zou goed zijn om te bezien of ieder agentschap doet wat het moet doen. Is de taak die je daar neerlegt wel een taak voor een agentschap? Via de achterdeur van die agentschappen vindt er iets van die – ik mag het zo niet zeggen, geloof ik – sluipende bevoegdheidsoverdracht plaats. Collega Omtzigt noemde daar een voorbeeld van.

Minister **Koenders**: Ik zit in een dilemma. Ik moet voor u even checken of het inmiddels een openbaar stuk betreft. Wat mij betreft zou het openbaar moeten worden. Ik wil u wel inlichten over wat nu precies de analyse en de aanpak van de agentschappen is geweest. In principe zorg ik ervoor dat u dat stuk krijgt. Het is niet zo dat u honderd stukken krijgt waar u geen wijs uit kunt worden. Het is misschien wel goed om even te relativiseren. U gebruikt de term «sluipende bevoegdhedenoverdracht», die ik niet overneem. Niettemin, u gebruikt die woorden. Agentschappen kunnen geen regels maken. Het zijn echt agentschappen, die niet zelf allerlei dingen gaan interpreteren en doen. Ik denk dat het essentieel is om aspecten als prestatie, financiën en uitvoering zeer scherp in de gaten te houden. Wij gaan er dus naar kijken en dan laat ik het u weten.

De heer **Segers** (ChristenUnie): Mag ik dan de inzet en de ambitie horen van het kabinet op dit punt voor het voorzitterschap? Ik begrijp dat er een discussie is tussen de Commissie en het parlement over de agentschappen. Wij krijgen de brief toegestuurd.

Minister **Koenders**: Ik wil u daarin niet in teleurstellen. Het feit dat ik daar nu een komma bij zet, betekent niet dat wij het niet belangrijk vinden. Omdat het voorzitterschap anders is dan vroeger, hebben wij vijf prioriteiten bepaald. Die willen wij doorzetten. Nu u het opnieuw aan de orde stelt, kunt u ervan op aan dat wij niet wachten op het voorzitterschap. Dit is iets wat nu aan de orde is. Ik begrijp uw punt wel, u wilt dat wij ervoor zorgen dat Nederland dit goed oppakt.

De heer **Van 't Wout** (VVD): Wat gaan wij nu precies van de Minister krijgen? Los van de vraag of een agentschap doet wat het moet doen, mag je in zo'n lijst van 41 weleens kijken of het überhaupt een noodzakelijk instituut is. Als ik naar die lijst van 41 kijk, denk ik bij een flink aantal daarvan: prachtig. Maar er staat ook een aantal agentschappen op waarvan je op het eerste gezicht denkt: hier is echt sprake geweest van «land zoekt agentschap», in plaats van «nuttig instituut».

Minister **Koenders**: Het feit dat er veel agentschappen zijn heeft echt niets te maken met Europese bureaucratie of met het feit dat Brussel te veel dingen wil doen et cetera. Die agentschappen zijn tot stand gebracht op basis van een besluit waar ook wij aan meegedaan hebben. Dat neemt niet weg dat je altijd moet bezien of iets wat je eenmaal hebt ingesteld nog zinnig is, of het goed wordt bestuurd en of het doet wat het moet doen. Dat vind ik sowieso. Als ik u zo mag verstaan, vind ik het essentieel, juist in het licht van wat de heer Segers ook heeft gezegd, dat u daarover goed wordt geïnformeerd en dat wij met de collega's in Brussel scherp gaan bezien of zich inderdaad het fenomeen voordoet dat u net hebt geschetst. Ik ben er zeer voor om dat te doen. Ik wijs er ook op dat dit wat ons betreft een onderdeel wordt van het interinstitutioneel akkoord. Die inzet kunnen wij nu alvast melden. Wij maken daarvan een prioriteit. Wij moeten dan wel de andere landen meekrijgen, zeg ik er direct bij, maar zo is het leven nu eenmaal.

Er is gevraagd wat ik van de wet inzake het raadgevend referendum vind. Die wet treedt op 1 juli in werking. De Kamer heeft haar goedkeuring aan het wetsvoorstel verleend. Het referendum heeft een raadgevend karakter. Het kan gehouden worden over de goedkeuring van EU-verdragen door het parlement. Of van de wet gebruikgemaakt kan worden is afhankelijk van de initiatiefnemers. Volgens bepalingen in de Wet raadgevend referendum zijn daarvoor in eerste instantie 10.000 handtekeningen nodig van stemgerechtigden. Uiteraard stelt het kabinet zich neutraal op ten aanzien van zowel het raadgevend als het correctief referendum. De agenda inzake subsidiariteit is volgens mij heel succesvol geweest wat Nederland betreft. Ik noem: de agenda van focus, balans en legitimiteit, de

beperking van de strategische agenda en de beperking van het aantal wetgevingsvoorstellen voor de Europese Unie. Dus niet die dynamiek van parlementariërs, Commissarissen en landen die maar doorgaan met regelgeving. Daar zit volgens mij echt het grote probleem van Europa. Wij doen een poging via onderhandelingen over een interinstitutioneel akkoord, dat betrekking heeft op «better regulation». Het is goed om het zo te noemen, want het is geen dereguleringsoperatie. Het is een operatie voor versimpeling. De subsidiariteitstoets wordt wat ons betreft, maar ook wat de Commissie zelf betreft sterk aangezet. Dat al in de groenboekfase formeel inbrengen zou de discussie over de vraag welke verbeterde regelgeving de 28 lidstaten willen, in de kiem kunnen smoren. Wij moeten even bezien of dat de verstandigste methode is. Wij hebben nu enorm veel checks op de subsidiariteit. Het groenboek staat daar eigenlijk een beetje los van. Niettemin moeten wij samen met de Kamer naar wegen zoeken en antwoorden geven op de bestaande percepties en gevoelens daarover.

Komt de regering nog met een eigen initiatief voor openbaarheid? Welnu, dat hebben wij dus gestuurd en het wordt nog in de Kamer besproken. Twee weken geleden is daarover gepraat. Weliswaar niet inhoudelijk, maar er is wel een begin van een discussie geweest met de Kamer.

De **voorzitter**: Daarmee is er een einde gekomen aan de beantwoording door de Minister in eerste termijn. Ik stel voor dat de leden twee vragen stellen die nog open liggen, maar geen uitgebreide inleiding daarbij houden. De Minister kan daarna die vragen in tweede termijn beantwoorden.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter. Ik zal het in staccato doen. Hoe kijkt de Minister aan tegen een eventuele verdragswijziging? Dat is iets wat steeds boven de markt is blijven hangen. Hoe beziet hij in dit verband het mogelijke Britse referendum? Moeten de Britten tegemoetgekomen worden, om een referendum te voorkomen of anderszins?

De heer **Bisschop** (SGP): Voorzitter. Ik dank de Minister voor de adequate beantwoording van in ieder geval de meeste vragen. Die beantwoording was verhelderend. Ik heb nog één vraag. Is de Minister bereid om samen met de Kamer na te denken over de vraag hoe je de waarborgen, waar het in dit debat eigenlijk om gaat, zou kunnen vormgeven? Het gaat erom dat bevoegdhedenoverdracht, als daar sprake van is, heel bewust gebeurt, op welk niveau die dan ook ligt en op welke wijze die dan ook plaatsvindt.

De heer **Segers** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de Minister voor de antwoorden. Ik heb een nadere vraag over een punt waar de Minister heel snel aan voorbijging, namelijk het in een veel eerder stadium laten plaatsvinden van de subsidiariteitstoets, en wel in de groenboekfase. Ziet hij daar totaal geen ruimte voor? Is het niet een veel lichtere vorm en minder problematisch dan wanneer er al een voorstel ligt? Als je ergens nee tegen moet zeggen, is het direct veel zwaarder dan wanneer je je invloed laat gelden in de eerste fase. Ziet hij daar toch geen mogelijkheden voor?

De heer **Van 't Wout** (VVD): Voorzitter. Ook ik dank de Minister voor de beantwoording. Ik zet nog even voor mijzelf op een rijtje wat de Minister nu precies heeft toegezegd over de agentschappen. Het is goed als daarover een brief onze kant op komt. Wat is nu de inzet van het kabinet en de stand van zaken in Europa? Anders is het zo'n punt dat ergens sluimerend blijft hangen.

De heer **Omtzigt** (CDA): Voorzitter. Agentschappen kunnen zelf geen regels stellen. Ik heb het voorbeeld genoemd van EIOPA. Die instelling

stelt technische specificaties op voor Solvency II. Nou, dat is een regelboek, daar word je helemaal suf van! Ik heb zojuist ook het voorbeeld gegeven van de holisitc balance sheet. Waar ligt de grens en hoe kunnen de agentschappen, zoals de heer Segers al zei, beperkt worden in het stellen van regels waar feitelijk geen democratische legitimatie voor is? Ik zou graag nog iets willen horen over de clawbackclausule, over de dossiers waar de heer Van Bommel naar vroeg. Over het initiatief over de openbaarheid gaan wij op een ander moment het debat aan.

De **voorzitter**: Ik heb van het lid Maij begrepen dat zij geen gebruikmaakt van haar tweede termijn. Ik geef nu graag het woord aan de Minister voor de beantwoording.

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de gestelde vragen in tweede termijn. De Nederlandse regering staat nu negatief tegenover een verdragswijziging. Wij denken dat een verdragswijziging nu niet aan de orde is. Dat zou ook een doos van Pandora openen, gezien de gevoelens die ik in de samenleving merk en in een debat als vandaag. Niet iedereen staat direct te popelen om op dit moment een verdragswijziging een belangrijk instrument te vinden. Je kunt nooit iets uitsluiten, maar de Nederlandse regering is er geen voorstander van. Gaan wij iets doen om een referendum in het Verenigd Koninkrijk te voorkomen? Het referendum wordt nu voorbereid, maar voor zover ik weet is het nog niet in wetgeving vastgelegd. Als het aan de regering van het Verenigd Koninkrijk ligt, gaat het referendum sowieso door. Dat valt niet te voorkomen, als wij dat al zouden willen. Volgens mij is dat echt een zaak van de nationale soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk, die wij zeer hoog houden. Het Verenigd Koninkrijk is met de rest van Europa in onderhandeling om te bezien om men een aantal dingen die men graag wil, verder kan brengen. Wij gaan daarnaar kijken, want de Nederlandse regering vindt het van belang dat het Verenigd Koninkrijk in Europa blijft. Er zijn ook een aantal rode lijnen. Ik noemde er al een van: wij zitten niet te wachten op een verdragswijziging. Er zijn andere dingen die ook in Engeland zeer belangrijk worden gevonden en die eigenlijk zeer overeenkomen met wat u hier vandaag hebt gezegd, zoals een grotere rol voor de parlementen. Het zou interessant zijn om daarin nu samen met de Engelsen een stap voorwaarts te zetten. Ook op het gebied van betere regulering en simplificatie zijn een aantal dingen mogelijk. Er zit een aantal risico's aan en een aantal kansen. Die zullen in de weken en maanden die komen worden uitonderhandeld, neem ik aan. Het voorstel van de SGP-fractie lijkt mij terecht. Ik zou het willen inpassen in waar wij mee bezig zijn: de vergroting van de transparantie en de vergroting van de rol van het parlement. Ik noem ook het initiatief dat wij in de brief hebben verwoord, over de manier waarop je transparantie het beste kunt vormgeven. De Kamer zou daar misschien eerder zelf over moeten nadenken, maar uit de voorlichting van de Raad van State heb ik begrepen dat uw grootste zorg was dat je, als je nu iets besluit, later misschien niet zo beslagen ten ijs kunt komen als je had gewild. Dan ben je in een soort trechter terechtgekomen. Het idee is dan om dat voortijdig te voorkomen. Daar kunnen nationale parlementen en nationale regeringen misschien wel meer aan doen dan zij nu doen. Wat de clawbackclausule betreft: het is voor de Nederlandse regering mogelijk om een initiatief terug te halen. Dat kan ook door het parlement worden geïnitieerd als men dat wil. De clawbackclausule is een methode die ook later in het traject nog kan worden toegepast, maar dat is dan veel moeilijker, want dan moet je veel meer lidstaten mee hebben.

De heer **Bisschop** (SGP): Mag ik het als een concrete toezegging beschouwen om hiermee aan de slag te gaan in de loop van dit kalenderjaar?

Minister **Koenders**: Ik zie het meer als een gezamenlijke opdracht.

De heer **Bisschop** (SGP): Dat is een beetje vaag. Wat gaan wij dan doen?

Minister **Koenders**: Volgens mij moeten wij dat bespreken naar aanleiding van een aantal initiatieven die u hebt genomen op het terrein van transparantie en democratische legitimatie. Daarover moeten wij dan inhoudelijk verder praten. Het gaat dan in ieder geval over het voortraject. Wat de subsidiariteitstoets in de groenboekfase betreft ben ik niet zo bang voor de angst die u hebt, mijnheer Bisschop. Laat ik het zo zeggen. Als je zegt «met het groenboek begint de ellende, want voor je het weet zit je in een trechter», hebt u gelijk. Ik wil er best eens naar kijken, maar volgens mij ligt daar echt niet het probleem. De subsidiariteitstoets moet gewoon goed worden uitgevoerd op het moment dat er maatregelen zijn. Volgens mij komt het in sommige groenboeken al aan de orde, maar ik zou er geen voorstander van zijn om daar een aparte toets voor te maken.

Met betrekking tot de agentschappen hebben wij toegezegd dat de informatie die beschikbaar is gekomen naar aanleiding van de evaluatie van de agentschappen en het plan van actie, met de Kamer wordt gedeeld. Dan is het mogelijk om daar verder over te spreken als de Kamer dat zou willen. Dat is wat ik hierover heb toegezegd in de eerste termijn. Ik begrijp de vraag van de heer Omtzigt wel en het is een goede vraag. Het punt is altijd dat een agentschap met een bepaalde taak die taak moet uitvoeren. Dat heb je in Nederland natuurlijk ook. Voor de manier waarop dat gebeurt zijn er bepaalde specificaties of regels, waarvan je je vervolgens kunt afvragen of die niet heel ver gaan. Dat is eigenlijk een beetje sluipend, om het zo maar even te zeggen, althans niet intentioneel op dat moment. Dat is een risico en de vraag is hoe je dat zou moeten voorkomen. De agentschappen zijn via de Commissie onderdeel van de controle door het Europees parlement. Het Europees parlement heeft de competentie om dat te doen. Dat geldt uiteraard ook voor de Raad, dus wij hebben die competentie ook. Daarom lijkt het mij goed om op te sturen wat wij hebben over die agentschappen. Dan kunnen wij met de Kamer bezien of dat aanleiding geeft om er in het parlement verder over te spreken.

De heer **Omtzigt** (CDA): Ik dank de Minister voor de toezegging. Ik hoop dat wij een en ander op korte termijn kunnen ontvangen. Ik vraag een VAO aan, te houden het liefst nadat die informatie binnen is.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat de heer Omtzigt een VAO heeft aangemeld. Ik dank de Minister voor zijn beantwoording in tweede termijn.

De Minister heeft in de eerste termijn toegezegd dat hij de Kamer zal informeren over de plannen rond de evaluatie van EU-agentschappen en over de inzet op dit gebied van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Die informatie zien wij graag voor het zomerreces tegemoet.

Ik dank de Minister en zijn staf voor hun komst, ik dank de mensen die hebben meegeluisterd en uiteraard de collega's en de ondersteuning van de Kamer.

Sluiting 16:05 uur.