

Tussen Den Haag en Brussel: hoe de Staten-Generaal invloed uitoefent op het Europese wetgevingstraject

Naam: A.H.J. Cuijvers
Studentnummer: 3972380
Begeleider: P.A.M. Malcontent
Datum: 24 januari 2018
Woorden: 15417

Inhoud

Inleiding	2
De literatuur	3
De casestudies	8
Hoofdstuk 1: Welke mogelijkheden heeft de Staten-Generaal het Europees Parlement te beïnvloeden?	10
De traditionele en de nieuwe methode	10
Samenwerking tussen nationale parlementen	11
Conferentie van in Europese zaken gespecialiseerde commissies van nationale parlementen (COSAC)	12
De kaartenprocedure	13
Groene Kaarten	16
De Relatie tussen de Staten-Generaal en het Europees Parlement	17
De partijlijn	18
Conclusie	18
Hoofdstuk 2: Casussen	20
Casus 1: De caravan-casus	20
2013: tegenslag	23
2014: Eind goed al goed?	26
Conclusie	29
Casus 2: het Europees Openbaar Ministerie	30
Het kabinetsperspectief	30
Het Nederlands Parlement reageert	31
De onderhandelingsperiode	34
(Mis)lukt het? (2016-2017)	36
Conclusie	38
Casus 3: Common (Consolidated) Corporate Tax Base (C(C)CTB)	39
Conclusie	43
Conclusie	45
Literatuurlijst	48
Primaire Literatuur	48
Secundaire Literatuur	54

Inleiding

De rol van ‘Brussel’ in de Nederlandse politiek wordt breed uitgemeten in de media en in het publieke debat. Nederland zou namelijk steeds meer van zijn wetgevingstaken kwijtraken aan de Europese Unie (EU). Zo gaat al jaren het gerucht rond dat 80% van de Nederlandse wetgeving wordt beïnvloed door de Europese Unie. Hoewel dit cijfer in de praktijk lager ligt, wordt desalniettemin een groot deel van de Nederlandse wetgeving door de Europese Unie beïnvloed. De meningen over hoe hoog dit cijfer is, lopen uiteen, maar realistische schattingen liggen ergens tussen de 20% en 32%.¹ De invloed van de Europese Unie op het Nederlandse wetgevingstraject is dus niet gering, maar dit betekent niet dat de Nederlandse burgers helemaal geen controle hebben op deze Brusselse invloed.

Een onderzoek naar deze invloed is interessant, ten eerste omdat het een actueel en relevant thema betreft. Zeker na de aangekondigde uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, de zogenaamde *Brexit*, is de discussie over het lid blijven van de Europese Unie in Nederland ook opgelaaid. Daarnaast heeft de Europese Commissie (EC) op 1 maart 2017 een witboek gepresenteerd over de toekomst van de Europese Unie, waarin vijf mogelijke toekomstscenario's behandeld worden.

Een verwijt dat Eurocritici hebben, is dat de Europese Instellingen ondemocratisch zijn en dat Nederland steeds meer zeggenschap verliest over zijn eigen beleid. Deze kritiek komt ook terug in de officiële Europese enquête van 2017, de Eurobarometer, waarin 52% van de ondervraagde Nederlanders aangaf dat zij ‘not satisfied’ waren over de manier waarop de democratie binnen de Europese instellingen werkt. Daarentegen zei 82% van de ondervraagde Nederlanders dat zij wél tevreden waren over de manier waarop de Nederlandse democratie werkt.² Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat veel Nederlandse burgers niet tevreden zijn met het huidige democratische systeem van de Europese instellingen.

¹ Maral Noshad Sharifi, ‘Tachtig procent van onze wetten komt uit Europa’ (versie 20 mei 2014) <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/05/20/tachtig-procent-van-onze-wetten-komt-uit-europa-1378885-a660893> (8 januari 2018); De Groene Amsterdammer, ‘EU schrijft 80% van onze wetten voor’ (versie 31 juli 2012) <http://www.voxeurop.eu/nl/content/article/2440491-eu-schrijft-80-van-onze-wetten-voor> (8 januari 2018).

² Europees Parlement, ‘Two years until the 2019 European elections: Special Eurobarometer of the European Parliament’, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_ee2019_synthesis_en.pdf p.74-75. (8 januari 2018)

De literatuur

Om te begrijpen waar de discussie over deze invloed vandaan komt, is het van belang te kijken naar de eerdere literatuur die verschenen is over de beïnvloeding van het Europese wetgevingstraject en de literatuur over de rol van de nationale parlementen binnen dit traject.

Binnen de literatuur over de invloed van lidstaten op de Europese beleidsvorming in het algemeen zijn er twee belangrijke typen boeken. Ten eerste is er een scala aan literatuur over het Brusselse lobbywezen. Boeken zoals *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU* van Rinus van Schendelen en *EU Superlobby* van Milos Labovic proberen inzicht te geven in hoe het lobbyen in Brussel in zijn werk gaat.³ Hierdoor zijn deze boeken geschikt als handboeken voor lobbyisten en lobbyisten in wording. Deze boeken plaatsen zichzelf niet binnen een academisch debat, maar zijn wel van belang om de Brusselse beleidsvorming te begrijpen. Het boek *EU Superlobby* gaat daarnaast in op de Nederlandse situatie. In dit boek werkt de auteur uit op welke momenten men Brussel via Den Haag kan beïnvloeden. Lobbyisten zien zichzelf namelijk als de handvaten voor de ambtelijke experts en politici om informatie te geven over beleidsterreinen om zo het beleidsvormingstraject te kunnen beïnvloeden.

Naast literatuur over hoe lobbyisten Europese beleidsvorming trachten te beïnvloeden, bestaat er ook academische literatuur over Europa en de Europese beleidsvorming. Voor dit onderzoek is het van belang om te kijken naar de literatuur over de relatie tussen nationale parlementen en de Europese instellingen. Het is van belang om in de literatuur een scheiding aan te brengen tussen de literatuur die vóór het Verdrag van Lissabon (2007), en daarna is geschreven. De eerste vraag die in het pre-Lissabon tijdperk bestonden, waren de vragen of de Europese Unie te maken had met een democratisch tekort. Dit laatste wil zeggen dat een democratisch gekozen instelling tekortschiet in het uitvoeren van haar rol binnen het democratisch systeem. Binnen de EU houdt dit in dat het democratisch gekozen Europees Parlement (EP) zwak is in vergelijking met de niet direct gekozen Europese Commissie. De tweede vraag was welke rol nationale parlementen hadden in het oplossen van dit tekort. Een van de meest uitgesproken stemmen in dit debat was de Brit Lord Philip Norton, Baron Norton of Louth. Sinds 1986 is hij *Professor of Government* en *Director of the Centre for Legislative*

³ Rinus van Schendelen, *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels*. (Amsterdam 2013); Milos Labovic, *EU Superlobby* (Deventer, 2017).

Studies aan de Universiteit van Hull.⁴ Hij is een uitgesproken voorstander van een rol voor nationale parlementen in het Europese beleidsvormingsproces. Eveneens is hij een voorstander van een ‘rode kaart’ voor nationale parlementen, waarbij zij wetsvoorstellen van de EC konden tegenhouden. Nationale parlementen zouden volgens hem hierdoor serieuzer genomen worden door de Europese instellingen, wat ten goede zou komen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Norton was wel van mening dat de nationale parlementen zelf de discussie rondom de vergroting van bevoegdheden zouden moeten leiden, en zelf de politieke wil zouden moeten hebben om deze bevoegdheden te dragen. Zonder politieke wil zouden deze formele bevoegdheden volgens hem weinig toevoegen.⁵ In het boek van Norton, *National Parliaments and the European Union*, schrijft Rinus van Schendelen in zijn hoofdstuk dat ‘for the time being, the Dutch Second Chamber is far from being an influential player in the field of EU affairs.’⁶ Dit kwam mede doordat de Tweede Kamer onwillig was om samen te werken met andere spelers op Europees niveau, zoals Europarlementariërs.⁷

Andrew Moravcsik, toentertijd professor aan de Universiteit Harvard, was in zijn paper “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union” van mening dat de Europese instellingen helemaal geen democratisch tekort hadden.⁸ De instellingen hebben zelf goede *checks and balances*, zoals strikte mandaten en controle vanuit de Europese Raad (de Raad). Volgens de auteur had het geven van extra bevoegdheden aan nationale parlementen geen toegevoegde waarde.⁹ Moravcsik hechte in zijn paper veel waarde aan de Raad van Ministers als vertegenwoordigers van de lidstaten en zag dit als een indirect democratische vertegenwoordiging.¹⁰ Ronald Holzacker trachtte in zijn papers ‘National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the goals and methods of governing and opposition parties’ en ‘Democratic legitimacy and the European Union’, van een afstand te kijken hoe leden van de nationale parlementen omgaan met het verlies van soevereiniteit aan Brussel.¹¹ Hij concludeert dat door dit verlies de nationale parlementen meer toezicht zijn gaan

⁴ University of Hull, ‘Professor Philip Norton, Lord Norton of Louth’, <http://www2.hull.ac.uk/Faculties/staff-profiles/Philip-Norton-Lord-Norton-of-Louth.aspx> (3 april 2018).

⁵ Philip Norton, ‘National parliaments and the European Union’, *Managerial Law* 45 (2003) 6, 5-25 aldaar 21-22.

⁶ Rinus van Schendelen, en Philip Norton ed., *National parliaments and the European Union*. (London 1996) 73.

⁷ Norton, Philip, ed. *National parliaments and the European Union*. Psychology Press, 1996 72.

⁸ Andrew Moravcsik, ‘In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union’, *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 4, 603–24, aldaar 603.

⁹ Moravcsik, ‘In Defence of the “Democratic Deficit”’, 621.

¹⁰ *Ibidem* 612.

¹¹ Ronald Holzacker, ‘National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the goals and methods of governing and opposition parties’, *European Union Politics* 3 (2002) 4, 459-479; Ronald Holzacker, ‘Democratic legitimacy and the European Union’ *European Integration* 29 (2007) 3, 257-269.

houden op de regering als het om EU-zaken ging. Daarnaast ging volgens de auteur dit toezicht steeds meer op de ‘rough and tumble of real politics’ lijken. Daarmee wilde hij aangeven dat de toezicht op de Europese wetgeving steeds meer onderhevig werd aan politieke spelletjes. Volgens Holzacker zijn de manieren waarop dit toezicht plaatsvindt, interessant voor verder onderzoek.¹²

In het Verdrag van Lissabon krijgen nationale parlementen voor het eerst een status binnen het EU-verdrag. De literatuur past zich natuurlijk ook aan de nieuwe situatie aan. Drie thema’s komen terug in de post-Lissabon literatuur, namelijk: verschil, vergelijking en discussie. De literatuur die zich focust op het verschil, richtte zich voornamelijk op de verschillen tussen de nationale parlementen. Hierbij gaat het over de verschillen tussen ‘nieuwe’ Oost Europese lidstaten en ‘oude’ West Europese lidstaten. Daarnaast is er de literatuur over de verschillende werkwijzen van de nationale parlementen. Verder bestaat er literatuur die een vergelijking maakt tussen de pre- en post-Lissabonsituaties. De focus in deze literatuur ligt voornamelijk op het analyseren van de manier waarop de nationale parlementen hun nieuwe bevoegdheden toepassen, en of dit de eerder geconstateerde problemen oplost. Het derde punt in de literatuur is een bredere discussie over de vraag of nationale parlementen überhaupt invloed zouden moeten kunnen uitoefenen.

Het meest complete boek uit deze periode is *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. In dit zeer uitgebreide werk trachten 45 auteurs samen dit vraagstuk te tackelen. In het hoofdstuk *National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union’s Constitutional Debate*, geschreven door Afke Groen en Thomas Christiansen, wordt een mooi overzicht geven van de pre- en post-Lissabon debatten over de rol van de nationale parlementen. De auteurs gaven aan dat er een kans bestaat dat de rol van de nationale parlementen, naarmate de tijd vordert, op dezelfde manier evolueert als het Europees Parlement:

[T]he development of national parliamentary powers in the EU might well mirror that of the EP in the pre-Maastricht era – evolving from a limited, advisory role into that of a significant actor and potential veto-player in the EU decision-making process.¹³

¹² Holzacker, ‘National parliamentary scrutiny over EU issues’ 477.

¹³ Afke Groen en Thomas Christiansen, ‘National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union’s Constitutional Debate’, in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 59.

Daarnaast bevat het boek tientallen hoofdstukken over de werkwijze van de verschillende nationale parlementen. Een van deze hoofdstukken, *The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny* van Anna-Lena Högenauer, gaat over Nederland.¹⁴ De belangrijkste conclusie in dit hoofdstuk is dat de Staten-Generaal voornamelijk haar positie via de regering en de Raad van Ministers probeert te vormen. Dit zorgt er volgens de auteur voor dat er gesprekken plaatsvinden tussen de Tweede Kamer en de betreffende minister.¹⁵ Beide Kamers zien volgens haar de controle van de Nederlandse regering dan ook als de belangrijkste taak. Daarnaast beschrijft Högenauer beide Kamers als sceptisch over de kwaliteit van de interparlementaire samenwerking binnen Europa.¹⁶ In de conclusie van het boek werden de verschillende nationale parlementen een stijl toebedeeld. Nederland werd door de verschillende auteurs in het boek uiteenlopende rollen toebedeeld, namelijk: *government watchdog*, een *policy shaper* en een *European player*.¹⁷ Deze rollen staan soms zelfs haaks op elkaar. Een *government watchdog* is namelijk meer gericht op het beoordelen van de keuzes van de minister, terwijl *policy shaper* en *European player* juist inhouden dat een Kamer actief het Europees beleid probeert te beïnvloeden.¹⁸

Carina Sprungk, professor aan de *Freie Universität Berlin*, benoemde in haar paper *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union* drie rollen die nationale parlementen kunnen en zouden moeten vervullen als het om de beoordeling van Europese wetvoorstellen ging:

Parliaments shall cooperate with their fellow counterparts in the EU and with EU institutions (networking role), they shall prevent EU legislation in case of subsidiarity concerns (gatekeeping role), and they shall abandon the traditional logic of parliament-government interaction when it comes to EU affairs, with all party groups using the same strategies for governmental control (unitary scrutiniser role).¹⁹

In haar onderzoek heeft ze alleen de parlementen van Duitsland, Frankrijk en Polen onderzocht, en zij was van mening dat onderzoek naar de rol van de parlementen in meerdere EU-landen

¹⁴ Anna-Lena Högenauer, 'The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 252-271.

¹⁵ Högenauer, 'The Dutch Parliament and EU Affairs', 267.

¹⁶ Högenauer, 'The Dutch Parliament and EU Affairs', 268.

¹⁷ Christine Neuhold en Julie Smith, 'Conclusion', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 678.

¹⁸ Neuhold en Smith, 'conclusion', 672-673.

¹⁹ Carina Sprungk, 'A new type of representative democracy? Reconsidering the role of national parliaments in the European Union' *Journal of European Integration* 35 (2013) 5, 547-563, aldaar 560.

noodzakelijk is.²⁰ Katrin Auel en Thomas Christiansen waren in hun paper *After Lisbon: National Parliaments in the European Union* kritischer ten opzichte van de rol die de nationale parlementen spelen, hoewel zij onderstreepten dat de nationale parlementen sinds het Verdrag van Lissabon een inhaalslag hebben gemaakt in erkenning en participatie binnen het Europese beleidsvormingsproces.²¹ De auteurs waren van mening dat veel literatuur alleen oog heeft voor de formele bevoegdheden die aan parlementen zijn toegekend in het Verdrag van Lissabon, maar dat er juist gekeken moet worden naar wat parlementen met deze bevoegdheden doen. De auteurs zijn van mening dat er een groot verschil zit tussen formele bevoegdheden en de praktijk:

Parliaments have not emerged from the Lisbon Treaty reforms as being empowered and fully engaged with the European project. There remains much scepticism, ambivalence and even ignorance within national legislatures about developments at the European level.²²

Hierboven is een greep uit de literatuur over de rol van nationale parlementen binnen het Europese wetgevingstraject gegeven. De manier waarop deze scriptie wil bijdragen aan dit debat is door te onderzoeken *hoe de Staten-Generaal invloed probeert uit te oefenen op het Europese wetgevingstraject*. Omwille van de beknoptheid van het onderzoek en de tijds- en ruimtebeperkingen die aanwezig zijn bij het schrijven van een masterscriptie, wordt dit gedaan aan de hand van drie casussen, waarin voortgebouwd zal worden op deze literatuur.

Ten eerste past dit onderzoek binnen de bestaande discussie over hoe parlementen hun nieuwe bevoegdheden gebruiken. Dit onderzoek zal inzoomen op de Nederlandse situatie en aan de hand van casussen een inzicht in deze situatie geven. Ten tweede is het onderwerp van dit onderzoek interessant voor verder onderzoek aan de hand van een vergelijking met andere lidstaten, doordat het gebruik maakt van casussen. Ten derde is vanwege het gebruik van recente casussen dit onderzoek zeer actueel en kunnen hierdoor uitspraken gedaan worden of het Nederlandse parlement anders met deze bevoegdheden is omgegaan sinds het verschijnen van de eerdere literatuur.

²⁰ Sprungk, 'A new type of representative democracy', 561.

²¹ Katrin Auel en Thomas Christiansen, 'After Lisbon: National parliaments in the European union.' *West European Politics* 38 (2015) 2, 261-281, aldaar 262.

²² Katrin Auel, 'After Lisbon' 275.

De casestudies

Voor dit onderzoek geldt dat er gelet moet worden op welke casussen er gekozen worden. De casussen moeten uniek doch vergelijkbaar zijn. Met uniek wordt een factor van verschil bedoeld: iedere casus moet onderling verschillen ten opzichte van de andere. Dit wordt bewerkstelligd door casussen te kiezen waarbij het proces van invloed anders verloopt en waar de uitkomst verschilt. Ten tweede moeten de casussen vergelijkbaar zijn; dit wordt bewerkstelligd door een aantal vergelijkingsfactoren te gebruiken.

In het eerste hoofdstuk komen de mogelijkheden die de Staten-Generaal heeft om invloed uit te oefenen, aan bod. Hier zullen de mogelijkheden van de nationale parlementen om invloed uit te oefenen op Europese wetgeving binnen de Europese verdragen worden beschreven. In dit hoofdstuk zal een onderscheid worden gemaakt tussen twee manieren hoe er invloed kan worden uitgeoefend; de traditionele en moderne manier van invloed. Deze twee manieren worden verder behandeld tijdens de uitwerking van de casussen.

In het tweede hoofdstuk komen drie casussen aan bod. De eerste casus die behandeld zal worden, is de herziening van de apk, waar er ingezoomd wordt op instelling van apk op caravans en snelle tractoren. Deze casus is interessant omdat hij laat zien dat de Nederlandse Staten-Generaal meerdere wegen heeft om te proberen om invloed uit te oefenen; daarnaast laat deze casus de traditionele manier van invloed goed zien.

De tweede casus gaat over het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Deze casus is interessant omdat het de tweede keer was dat de Tweede Kamer een gele kaart trok. Doordat het proces erg lang duurde, is in deze casus echter ook een transitie te zien in de manier van invloed. De Kamer experimenteerde in deze casus met verschillende vormen van invloed, zoals het uitnodigen van de rapporteur van het Europese Parlement, en deed pogingen tot samenwerking met andere lidstaten. Het blijft echter wel zo dat ook in deze casus voornamelijk sprake is van het controleren, door de Tweede Kamer, van de minister en zijn onderhandelingen in de Raad van Ministers.

De derde casus gaat over de grondslag voor een Europese vennootschapsbelasting. Hierbij komt de moderne vorm van invloed naar voren, waarbij het Nederlandse parlement in gesprek gaat met Europarlementariërs. De casus is interessant omdat het thema van belastingontwijking in de Nederlandse maatschappij hoog op de agenda staat. Nederland wordt in de media met regelmaat als belastingparadijs omschreven, en zelfs de Europese Commissie

onderzoekt een Nederlandse belastingdeal met IKEA.²³ Daarnaast past deze casus ook binnen de kabinetsplannen om de dividendbelasting verder te verlagen, en daarmee weer binnen de discussie omtrent belastingparadijzen. Doordat deze casus het meest recent is, laat het ook een moderne manier van het uitoefenen van invloed zien.

In de conclusie zullen de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar voren komen. Zowel de theorie als de casestudies zullen hierbij meegenomen worden. Worden er meer, of andere, mogelijkheden benut door de Staten-Generaal om invloed uit te oefenen op het Europese wetgevingstraject of kan er na het derde hoofdstuk geconcludeerd worden dat het nationale parlement niet de invloedsmogelijkheden benut? Mocht het zo zijn dat het Nederlandse parlement niet of slecht gebruik maakt van deze theoretische invloedsmogelijkheden, dan moet er worden nagedacht over hoe dit mogelijk is. Dit zal dan een mogelijkheid zijn voor een voortbouwend onderzoek. Hierdoor zal deze scriptie eveneens aansluiten op de bredere discussie over de toekomst van de Europese Unie.

²³ Marc Peeperkorn, 'Belastingdeal met Ikea leidt tot onderzoek' (versie 18 december 2017), <https://www.volkskrant.nl/economie/belastingdeal-met-ikea-leidt-tot-onderzoek~a4546362/> (8 januari 2017).

Hoofdstuk 1: Welke mogelijkheden heeft de Staten-Generaal het Europees Parlement te beïnvloeden?

De Staten-Generaal, de volksvertegenwoordiging van Nederland, heeft als primair takenpakket de Nederlandse wetsvoorstellen te controleren en te amenderen en de Nederlandse regering te controleren.²⁴ In het officiële takenpakket staat echter niets geschreven over het controleren van het Europees Parlement.²⁵ De invloed die de Staten-Generaal heeft op het Europese wetgevingstraject kan in drie verschillende groepen worden onderverdeeld: samenwerking tussen nationale parlementen, de kaartenprocedure en informele betrokkenheid.

De traditionele en de nieuwe methode

In dit hoofdstuk worden de manieren van invloed die de Staten-Generaal heeft uiteengezet. Hierin kan er een onderscheid gemaakt worden tussen een ‘traditionele’ methode en een ‘nieuwe methode’. Deze nieuwe methode van invloed is sinds het Verdrag van Lissabon in ontwikkeling.

Tijdens de traditionele methode probeert de Tweede Kamer via de verantwoordelijke minister invloed uit te oefenen. Deze manier is vrij direct: de Kamer probeert deze minister te overtuigen om via de Raad invloed uit te oefenen op de vormgeving van de nieuwe Europese wet. Deze manier van invloed komt naar voren in het eerder genoemde artikel *The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny* van Anna-Lena Högenauer. Hierbij gaat het parlement voorafgaand aan een bijeenkomst van de Raad van Ministers met de desbetreffende minister in gesprek over het wetsvoorstel, en na de Raadsvergadering informeert de minister de Kamer per brief over de uitkomst hiervan. Op deze manier probeert de Tweede Kamer de Nederlandse positie in de Raad van Ministers te vormen.²⁶ Högenauer eindigde haar stuk met de volgende conclusie:

[I]t should be noted that both Chambers define their main task as the control of the national government and that there remains considerable scepticism in both Chambers about the quality and extent of interparliamentary cooperation in Europe.²⁷

²⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Taken en rechten’ https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/de_nederlandse_democratie/taken_en_rechten (8 januari 2018).

²⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Reglementen’ https://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/reglement_tweede_kamer (8 januari 2018).

²⁶ Högenauer, ‘The Dutch Parliament and EU Affairs’ 267.

²⁷ *Ibidem* 268.

Deze visie past binnen de traditionele methode van invloed. De Tweede Kamer controleert de minister en de minister gaat naar Brussel om de onderhandelingen te voeren. Het gevolg hiervan is dat de Kamer afhankelijk is van de minister. In de eerste plaats gaat een groot deel van de informatievoorziening aan de Kamer via de minister. In de tweede plaats kan een minderheid in de Kamer veel moeilijker haar mening via deze weg uitdragen. Alleen een Kamermeerderheid kan door middel van moties de minister vragen een bepaald standpunt in te nemen in de Raad. De Kamer kan de minister natuurlijk wel wijzen op punten waarover zij ontevreden is, maar uiteindelijk kiest de minister welke punten hij of zij aandraagt in de Raad. Hierdoor komt in feite alleen de mening van de Kamermeerderheid naar voren. Wanneer een oppositiepartij bij de minister vraagt om een thema op de agenda van een vergadering van de Raad te plaatsen, is de kans ook groot dat zij bot vangt, want de minister heeft er geen belang bij om de belangen van politieke tegenstanders te gaan verdedigen, zeker wanneer deze ideeën haaks staan op het beleid van de minister.

Hierdoor is sinds het verdrag van Lissabon een nieuwe manier van het uiten van invloed in opkomst: deze manier wordt in dit onderzoek de ‘nieuwe methode’ genoemd. Deze methode kenmerkt zich doordat ze gebruikmaakt van contacten binnen het Europees Parlement of de Europese Commissie. Dit uit zich bijvoorbeeld in het uitnodigen van Europarlementariërs. Het voordeel van deze methode is dat het gemakkelijker is om ook zonder de minister het gesprek aan te gaan met de Europese Commissie en het Europees Parlement, waardoor oppositiepartijen ook invloed kunnen uitoefenen. Samenwerkingen met andere nationale parlementen passen ook binnen deze manier van invloed, maar deze samenwerking blijft moeizaam. In de rest van dit hoofdstuk zullen de manieren waarop de kamer invloed kan uitoefenen uiteen worden gezet.

Samenwerking tussen nationale parlementen

De diverse EU-verdragen bieden verschillende handvaten aan voor nationale parlementen om samen te werken aan de hand van conferenties en het delen van *best practices*. Deze samenwerking is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU):

Het Europees Parlement en de nationale parlementen bepalen samen hoe binnen de Unie een efficiënte en regelmatige samenwerking tussen de verschillende parlementen kan worden georganiseerd en gestimuleerd.²⁸

²⁸ Europese Commissie, ‘Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ (versie 26 oktober 2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=NL> (8 januari 2018) 159.

Deze samenwerking wordt vormgegeven op meerdere manieren die hieronder worden uitgewerkt.

Conferentie van in Europese zaken gespecialiseerde commissies van nationale parlementen (COSAC)

De parlementen in de Europese Unie hebben commissies die zich bezighouden met Europese Zaken. Deze commissies komen twee keer per jaar bijeen in de conferenties om informatie en *best practices* uit te wisselen. De uitkomst van deze conferenties zijn niet-bindend. Daardoor wordt de COSAC over het algemeen gezien als een papieren tijger die hoogstens dient als een netwerkplatform voor deelnemers.²⁹

De belangrijkste verdienste die de COSAC heeft bereikt, is het aanpassen van de EU-verdragen om de informatievoorziening richting de nationale parlementen te versnellen, waardoor deze beter geïnformeerd kunnen worden. Dit is cruciaal voor de latere ingestelde ‘rode- en gele kaarten procedure’, maar als op zichzelf staande entiteit speelt het weinig klaar. Hier zijn enkele redenen voor: ten eerste heeft de COSAC weinig leden. Delegaties bestaan uit 6 leden, ongeacht de grootte van het land.³⁰ De COSAC zou moeten fungeren als een platform waarbij de leden de kaartenprocedures zouden kunnen afstemmen voor de maximale slagkracht.³¹ In de praktijk blijkt dit inefficiënt te zijn, om enkele redenen. Ten eerste is er geen consensus binnen de COSAC over de rol van de conferentie. Een deel van de COSAC-deelnemers is van mening dat het louter een instrument is voor het delen van informatie, netwerken en uitwisselen van *best practices* en niet bedoeld is om een politieke vuist te maken, terwijl andere deelnemers het juist zien als een politiek instrument.³²

Ten tweede is de COSAC geen stabiel blok: de leden wisselen voortdurend. Deze situatie wordt nog eens versterkt doordat de agenda van de vergadering lang van te voren wordt vastgesteld, waardoor de COSAC moeilijk op urgente en actuele problemen kan reageren.³³

²⁹ O. Rozenberg, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges* (Brussel 2017) 34.

³⁰ COSAC, ‘About COSAC’, <http://www.cosac.eu/about/> (8 januari 2018).

³¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘COSAC besluit in Luxemburg over mandaat voor de werkgroep gele en groene kaart’, <https://eunieuws.tweedekamer.nl/tweede-kamer/cosac-besluit-luxemburg-over-mandaat-voor-de-werkgroep-gele-en-groene-kaart> (8 januari 2018).

³² A. Thomas en A. Tacea, ‘The French Parliament and the European Union: Shadow Control through the Government Majority’, in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 170-190.

³³ A. Gostynska-Jakubowska, (versie juni 2016) ‘The role of national parliaments in the EU: building or stumbling blocks?’, http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_parliaments_6june16.pdf (8 January 2018) 8.

Ten derde zijn de bevindingen van de COSAC niet-bindend.

Ondanks deze belemmeringen is de positie van de Tweede Kamer over de COSAC positief. In het rapport van toenmalig VVD-Kamerlid René Leegte, *Voorop in Europa*, werd de potentie van de COSAC als volgt verwoord:

[V]oor de COSAC, zouden wat de Kamer betreft in dienst moeten staan van de uitwisseling van informatie en de uitbreiding van een netwerk. [...] In Dublin (juni 2013) en Vilnius (oktober 2013) waren er drukbezochte side meetings, waarbij veel parlementariërs en hun staf en ook de Europese Commissie en het Europees Parlement elkaar konden treffen.³⁴

In dit rapport wordt de COSAC gezien als ontmoetingsplaats van nationale parlementen, Europees Parlement en Europese Commissie. De Tweede Kamer wil dan ook dat de *side meetings* ('bilateraal tjes') een prominentere positie krijgen binnen de COSAC, zodat het zwaartepunt verschuift van een conferentie naar een ontmoetingsplek voor parlementariërs.

De COSAC is dus geen belangrijke factor in het Europese beleidsvormingsproces. Het speelt wel een belangrijke rol als internationaal netwerk voor Kamerleden met Europese Zaken in hun portefeuille. De COSAC kan nog verbeterd worden op het gebied van het actualiseren van de agenda.

De kaartenprocedure

Naast de samenwerking tussen de verschillende nationale parlementen, is er sinds het Verdrag van Lissabon ook ruimte geboden aan nationale parlementen om directere invloed te hebben op het Europees Parlement. Het belangrijkste nieuwe middel dat de nationale parlementen toegekend hebben gekregen, is de zogenaamde subsidiariteitstoets. Deze toets houdt in dat de wetgeving zoals voorgesteld door de Europese Commissie voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel moet garanderen dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Wetgeving moet zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvinden, dus het mag alleen op Europees niveau worden geregeld als het daar het efficiënter kan dan op landelijk of regionaal niveau.³⁵

In Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) staat het subsidiariteitsbeginsel als volgt beschreven:

³⁴ Tweede Kamer Der Staten-Generaal, *Voorop in Europa: over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie* (Den Haag 2014) 24.

³⁵ Europa Nu, 'Subsidiariteitsbeginsel' <https://www.europa-nu.nl/id/vh7douedodzu/subsidiariteitsbeginsel> (8 januari 2018).

Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.³⁶

Naast het subsidiariteitsbeginsel bestaat er ook nog het proportionaliteitsbeginsel, oftewel het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel lijkt veel op het subsidiariteitsbeginsel omdat het de macht van de Europese instellingen limiteert. Het proportionaliteitsbeginsel gaat over het feit dat de Europese wetgeving niet verder mag gaan dan wat noodzakelijk is om de doelstellingen zoals vastgelegd in de verdragen de Europese Unie te verwezenlijken.³⁷ Deze beginselen zijn geen natuurwetten en zijn daarom vaak multi-interpretabel. In de discussie tussen de instellingen en de nationale parlementen gaat het er dan ook vaak over of nieuwe wetgeving wel of niet voldoet aan deze eisen.

De nationale parlementen van de lidstaten hebben het recht om nieuwe Europese wetgeving, die niet onder de exclusieve bevoegdheden valt, te toetsen aan dit subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde subsidiariteitstoets. Nationale parlementen maken gebruik van deze toets door binnen acht weken vanaf de datum van toezending van het wetsvoorstel naar het nationaal parlement door een *reasoned opinion* te schrijven over het wetsvoorstel.³⁸ Het doel van zo'n advies is om aan te geven waarom een wetsvoorstel wel of niet op Europees niveau thuishoort. Ieder parlement in Europa heeft 2 stemmen; als een parlement een tweekamerstelsel heeft, dan heeft iedere kamer één stem. In Nederland heeft dus zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer één stem. Het effect hiervan is dat kleinere landen net zoveel macht hebben in de subsidiariteitstoets als grotere landen, zoals Frankrijk en Duitsland.

Wanneer een derde van de nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie aangeeft dat een beleidsterrein op nationaal of regionaal niveau plaats hoort te vinden, dan dient de Europese Commissie het voorstel te heroverwegen. Bij voorstellen die onder de beleidsterreinen van veiligheid en justitie vallen, is deze drempel zelfs lager, namelijk een kwart van de nationale parlementen.³⁹ Als de Commissie het voorstel toch wil voortzetten, dan

³⁶ Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), Artikel 5 lid 3 6. (http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0003.02/DOC_1&format=PDF)

³⁷ VEU Artikel 5 lid 4 6.

³⁸ Ibidem Artikel 6 lid 1 7.

³⁹ Europa Nu, 'Gele Kaart' https://www.europa-nu.nl/id/viomjmbhi6ha/gele_kaart (8 januari 2018).

dient zij dit uitvoerig te onderbouwen. Dit is de zogenaamde gele kaart. Wanneer de helft van de nationale parlementen aangeeft dat zij een wetsvoorstel niet op Europees niveau vinden thuishoren, dan wordt de zogenaamde oranje kaart getrokken. De Europese Commissie kan er ook hier alsnog voor kiezen een voorstel door te zetten, maar dit kan alleen nadat zij uitgebreid uitleggen waarom een onderwerp op Europees niveau geregeld dient te worden. Daarnaast moeten de Raad en het Europees Parlement stemmen of het voorstel alsnog behandeld dient te worden.⁴⁰

Over de effectiviteit van deze kaartenprocedure bestaat discussie. Zowel de Tweede Kamer als de *Adviseraad Internationale Vraagstukken* (AIV) zijn van mening dat deze kaartenprocedure de invloed van de nationale parlementen vergroot, doordat het controversiële onderwerpen op de nationale en Europese agenda kan plaatsen.⁴¹ Toch zien zij ook een aantal knelpunten bij deze procedure. De AIV noemt de hoge drempelwaarden: bij de korte reactietermijn van acht weken, is de kans zeer klein dat een oranje kaart wordt getrokken.⁴² In het rapport ‘Voorop in Europa’ wordt deze korte reactietermijn ook genoemd. Naast het feit dat dat de termijn al kort is om binnen het eigen parlement tot een goed afgewogen oordeel te komen over de vaak technische Europese beleidsvoering, is het ook veel te kort om op Europees niveau aan coalitievorming te doen tussen de verschillende nationale parlementen, om zo een pan-Europese kaartenprocedure te starten.⁴³

De AIV heeft dan ook enkele aanbevelingen om deze procedure soepeler te laten verlopen. Ten eerste is er de mogelijkheid tot het uitbreiden van het ambtelijk apparaat. Op dit moment heeft de Staten-Generaal een ambtenaar plus een Rijkstraine in Brussel om het parlement van informatie te voorzien. Hiertegenover staan de 70 medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Hierdoor is het Parlement vaak afhankelijk van de Permanente Vertegenwoordiging en de regering om aan informatie over een wetsvoorstel te komen.⁴⁴

De regering geeft wél een beoordeling aan nieuwe wetsvoorstellen in de vorm van de BNC-fiches (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Hoewel deze fiches het regeringsstandpunt vertegenwoordigen, bevatten zij nuttige informatie voor parlementariërs

⁴⁰ Europa Nu, ‘Oranje Kaart’ https://www.europa-nu.nl/id/vio3okw0mozw/oranje_kaart (8 januari 2018).

⁴¹ Tweede Kamer, *Voorop in Europa* 26.

⁴² Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Nederland en het Europees Parlement: investeren in Nieuwe Verhoudingen* (Den Haag 2012) 30.

⁴³ Tweede Kamer, *Voorop in Europa* 27.

⁴⁴ AIV, *Nederland en het Europees Parlement* 30.

om zelf een oordeel uit te spreken over een wetsvoorstel.⁴⁵ Fiches bevatten ook een proportionaliteit- en subsidiariteitsoordeel, zoals beoordeeld door de Nederlandse regering.⁴⁶

In de praktijk betekent dit dat de Eerste en Tweede Kamer vaak de informatie uit de BNC-fiche gebruiken om een mening te vormen over een Europees wetsvoorstel.⁴⁷ Hierdoor wordt hun positie verzwakt: doordat zij eerst moeten wachten op de BNC-fiche kan het zo zijn dat zij nog maar enkele weken hebben totdat de deadline van acht weken is verstreken. Hierdoor wordt de kans op inspraak van het Parlement verkleind.

Door deze factoren is het op papier machtige inspraakinstrument van de gele en oranje kaarten nog niet volledig ontwikkeld, waardoor de impact in de praktijk nog tegenvalt. Voornamelijk tijdige informatievoorziening en betere coördinatie tussen de lidstaten zijn van belang om deze procedure goed te laten ontwikkelen.

Groene Kaarten

Verwant aan de kaartenprocedure is het idee van de ‘groene kaarten’. Deze kunnen gezien worden als een omgekeerde gele kaart. In plaats van het afkeuren van Europees beleid kunnen parlementen via een groene kaart een beleid voorstellen aan de Europese Commissie of oproepen om een bestaand beleid te amenderen of herroepen. De Tweede Kamer staat positief tegenover het idee van groene kaarten, maar merkt op dat: ‘niets de parlementen in de weg staat om een dergelijk voorstel nu al te doen.’⁴⁸ De Europese Commissie steunt ook de ontwikkeling van de groene kaartenprocedure:

The Commission continues to respect the balance between the institutions active on a European level, and is mindful of its right of initiative. However, it has demonstrated that it is ready to consider suggestions from national Parliaments, like their joint initiative on food waste, that indicate where action at European level could bring added benefit.⁴⁹

De groene kaart kan dus de volgende stap zijn in de ontwikkeling van de kaartenprocedure. De kaartenprocedures zijn echter vooral een vorm van communicatie tussen het nationale parlement en de Europese Commissie. Het Europees Parlement valt namelijk buiten de boot bij deze procedure. Dit viel ook op tijdens de behandeling van de gele kaart omtrent het Europees Openbaar Ministerie (EOM): het trekken van een gele kaart door een groot deel van

⁴⁵ Europa Nu, ‘BNC Fiche’ https://www.europa-nu.nl/id/vh8es07d69yp/bnc_fiche (8 januari 2018).

⁴⁶ Eerste Kamer der Staten-Generaal, https://www.eerstekamer.nl/eu/bnc_fiches (8 januari 2018).

⁴⁷ Europa Nu, ‘BNC Fiche’ https://www.europa-nu.nl/id/vh8es07d69yp/bnc_fiche (8 januari 2018).

⁴⁸ Tweede Kamer, *Voorop in Europa* 27.

⁴⁹ Europese Commissie, *Annual Report 2015 on Relations between the European Commission and National Parliaments* (Brussel 2016) 15.

de Europese parlementen heeft niet geleid tot veel discussie binnen het Europees Parlement over het onderwerp. Dit ziet de Tweede Kamer ook als een gemiste kans voor de erkenning van de nieuwe parlementaire rol op Europees niveau van nationale parlementen.⁵⁰ Zowel de AIV als de Tweede Kamercommissie zien het Europees Parlement desondanks als belangrijke partner bij het creëren van goede Europese wetgeving.⁵¹

De Relatie tussen de Staten-Generaal en het Europees Parlement

Binnen het kader van de Europese verdragen is sinds het Verdrag van Lissabon de relatie tussen de nationale parlementen en de Europese Commissie geformaliseerd, mede door het instellen van de kaartenprocedure. In de vorige paragrafen is echter naar voren gekomen dat het Europees Parlement niet altijd iets doet met het commentaar van de nationale parlementen. Toch zien zowel de Tweede Kamer als de AIV het Europees Parlement als goede partner in het creëren van goede Europese wetgeving.

Een belangrijke schakel in de samenwerking tussen de Staten-Generaal en het Europees Parlement zijn de rapporteurs van het Europees Parlement. Ieder voorstel van de Commissie dat aan het Europees Parlement wordt voorgelegd, wordt behandeld in een parlementaire commissie. De commissieleden kiezen dan een rapporteur die het voorstel behandelt. Enerzijds leidt deze rapporteur de onderhandelingen in het Europees Parlement, en anderzijds onderhandelt hij of zij met de Europese Commissie en de Europese Raad.⁵² Soms brengt een rapporteur ook een bezoek aan lidstaten om in gesprek te gaan met *stakeholders* en de nationale parlementen. Zo bracht Europarlementariër Paul Tang (PvdA/S&D) in september een bezoek aan Nederland om met het parlement te praten over harmonisatie van de Vennootschapsbelasting. Deze casus zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

De Tweede Kamer ziet de relatie tussen het Europees Parlement en de Tweede Kamer als belangrijk en wil deze relatie in de komende jaren verder onderzoeken.⁵³ Nauw contact met de (Nederlandse) Europarlementariërs die over de desbetreffende onderwerpen gaan, kan volgens de Tweede Kamer helpen bij het begrijpen van het Europees standpunt over een nieuw wetsvoorstel. Anderzijds kan het ook helpen de Europese rapporteurs inzicht te geven in het Nederlandse wetsvoorstel.

⁵⁰ Tweede Kamer, *Voorop in Europa* 29.

⁵¹ Tweede Kamer, *Voorop in Europa* 28; AIV, *Nederland en het Europees Parlement* 6.

⁵² Europa NU, 'Rapporteur' <https://www.europa-nu.nl/id/vhcmdex0ovsn/rapporteur> (8 januari 2018).

⁵³ Tweede Kamer, *Voorop in Europa* 30.

De partijlijn

De Nederlandse Europarlementariërs zitten in het Europees Parlement voor een Nederlandse partij. De Nederlandse partijen sluiten zich aan bij Europese fracties bestaand uit partijen waarmee zij het beste kunnen samenwerken. Zo sluit de PvdA zich aan bij andere Europese sociaaldemocratische partijen in de S&D-fractie. Het kan voorkomen dat twee aparte Nederlandse Partijen samen in dezelfde Europese fractie zitten, zoals de VVD en D66 in de ALDE-fractie.⁵⁴

Het contact tussen de Europarlementariërs en de Nederlandse partijleden kan ook een positieve uitwerking hebben op de invloed die de Staten-Generaal kan hebben op de wetgeving.⁵⁵ Ten eerste zullen Nederlandse Europarlementariërs eerder geneigd zijn om te komen spreken in Nederland en in gesprek te gaan met de Nederlandse Staten-Generaal dan hun niet-Nederlandse collega's. Dit komt doordat de Nederlandse Europarlementariërs net als hun collega's in de Tweede Kamer direct gekozen worden door het Nederlandse volk. De Nederlandse Europarlementariërs zullen hun bezoeken daarnaast vaak proberen te koppelen aan media-aandacht over het onderwerp. Dit zal terugkomen in de casussen die in het volgende hoofdstuk worden behandelen.

De partijlijn kan krachtig zijn voor partijen die meer invloed hebben in het Europees Parlement dan in het Nederlandse Parlement. Tijdens Rutte II, toen het CDA geen deel uitmaakte van de regering, kon de partij invloed uitoefenen via het Europees Parlement, waar zij deel uitmaakt van de grote, christendemocratische EVP-fractie.⁵⁶ In hoofdstuk 2 zal dit fenomeen terugkomen in één van de casussen.

Het probleem met het contact via de partijlijn is dat Europarlementariërs soms in tweestrijd komen tussen de Nederlandse politiek en Europese politiek. De wens van de Europese fractie kan uiteenlopen met die van de Nederlandse partij.

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de manieren uitgewerkt waarop het Nederlandse parlement invloed kan uitoefenen op het Europese wetgevingstraject. Hierbij is naar voren gekomen dat er drie manieren zijn waarop dit mogelijk is. Ten eerste bestaat er de mogelijkheid om via de COSAC de samenwerking tussen de parlementen op te zoeken. Voor succesvolle samenwerkingen

⁵⁴ ALDE Party, ALDE Party – Member Parties, <https://www.aldeparty.eu/members/member-parties> (8 januari 2018).

⁵⁵ A. Wonka en B. Rittberger, 'The ties that bind? Intra-party information exchanges of German MPs in EU multi-level politics.', *West European Politics* 37 (2014) 3, 624-643, aldaar 639.

⁵⁶ CDA, 'Europese Volkspartij', <https://www.cda.nl/europa/over-ons/europese-volkspartij/> (8 januari 2018).

dienen deze instituten wel hervormd te worden.

De meest formele vorm van invloed kunnen de parlementen uitoefenen via de kaartenprocedures, waarbij ze Europese Wetgeving (tijdelijk) kunnen blokkeren. Deze procedure zal sterker worden naarmate de parlementen meer samenwerken.

De derde optie is via de partijleden van het Europees Parlement. De Nederlandse collega's kunnen bij hun partijgenoten invloed uitoefenen op de Europese wetten door bijvoorbeeld voor Nederland de belangen op de agenda van het Europees Parlement te agenderen. Deze derde optie past binnen de nieuwe methode zoals beschreven.

In de volgende hoofdstukken zal de praktijk van deze mogelijkheden worden onderzocht aan de hand van de drie casussen.

Hoofdstuk 2: Casussen

Het doel van dit hoofdstuk is om de invloed die de Staten-Generaal op het Europese wetgevingstraject hebben, in de praktijk te onderzoeken. Dit gebeurt aan de hand van drie casussen, die op chronologische volgorde worden behandeld. Als eerste komt per casus een korte inleiding naar voren, om wat context te geven over wat het wetsvoorstel inhoudt en hoe het wetgevingsproces verliep. Daarna wordt er ingezoomd op de aspecten waaruit zou blijken dat er sprake zou zijn van invloed, of die dit juist kunnen tegenspreken. Aan de hand van de gebeurtenissen zullen de unieke situaties per casus worden toegelicht en vergeleken met het eerste hoofdstuk; daarnaast zal er een vergelijking per casus plaatsvinden. Hierdoor wordt in dit hoofdstuk geprobeerd om een mooi overzicht te geven van de verschillende manieren van invloed die er bestaan, zoals het trekken van een gele kaart en het uitnodigen van een Europarlementariër. Doordat het onmogelijk is om direct te bewijzen dat slechts één factor van invloed is, blijft dit enigszins giswerk, zeker omdat in deze behandeling niet alle factoren in alle 28 lidstaten zijn meegenomen. Daarom wordt aan de hand van Kamerstukken, en stukken van uit de Europese instellingen, een beeld geschetst. Aan de hand van dit beeld wordt geprobeerd te kijken waar het waarschijnlijk is dat invloed vanuit de Eerste of Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, en waar zij steken hebben laten vallen.

Casus 1: De caravan-casus

Op 13 juli 2012 kwam de Europese Commissie met het wetsvoorstel tot herziening van het pakket inzake technische controles van voertuigen waarvan het *Voorstel voor een verordening betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van Richtlijn 2009/40/EG (380)* (zogenaamde apk-wetgeving) deel uitmaakte.⁵⁷ Deze richtlijn was een herziening van de langlopende apk-richtlijn die al sinds de jaren zeventig om het aantal jaar wordt herzien zodat de richtlijn relevant en bij de tijd blijft.

Het eerste wat opvalt is dat door deze verordening de *Richtlijn 2009/40/EG* wordt ingetrokken en wordt vervangen door een verordening. Een verordening gaat in de Europese wetgeving verder dan een richtlijn. Een verordening moet namelijk letterlijk door een lidstaat worden uitgevoerd, en binnen een richtlijn is er ruimte voor interpretatie door een lidstaat,

⁵⁷ Europees Parlement / Legislative Observatory, "Periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers. 'Roadworthiness package'", (versie 3 oktober 2017) [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0184\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0184(COD)) (8 januari 2018).

waardoor er rekening kan worden gehouden met de unieke situatie van die lidstaat.

Dit onderwerp werd ook door de Nederlandse regering opgepakt in de BNC-fiche die op 31 augustus 2012 aan de Staten-Generaal werd verzonden.⁵⁸ Dat de apk-wetgeving een verordening werd in plaats van een richtlijn was voor de Nederlandse regering niet onbespreekbaar, maar zij zou liever zien dat de apk-wetgeving een richtlijn bleef. De Nederlandse regering had verder een groot probleem met het uitbreiden van de apk naar nieuwe voertuigcategorieën:

Nederland is geen voorstander van het uitbreiden van de APK-plicht naar twee en driewielers, caravans en snelle trekkers in combinatie met een enorme toename aan geadmisteerde wegwakontrolles, omdat de positieve effecten voor de verkeersveiligheid en milieu naar verwachting niet in verhouding staan tot de toename in administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven.⁵⁹

Drie punten zijn van belang voor de rest van de casus. Ten eerste is er de rechtspositie van de verordening. De Nederlandse overheid ziet liever de verordening veranderen in een richtlijn, zodat er meer ruimte is voor nationale interpretatie van de richtlijn, maar dit blijkt in de bronnen niet de allerhoogste prioriteit te hebben. Voor andere lidstaten is de rechtspositie wél het grootste heikele punt. Ten tweede is de uitbreiding van de apk naar nieuwe categorieën zoals caravans en motoren van belang: in het eerste voorstel vielen caravans en motoren ook onder de apk-plicht, maar dit is door succesvol ingrijpen van Nederland en Denemarken uiteindelijk voorkomen. Dit punt had zowel voor de Staten-Generaal als de regering de allerhoogste prioriteit. Ten derde zijn er de snelle tractoren. Zeker dit laatste punt is opvallend als men kijkt naar de communicatie naar en door de Eerste en Tweede Kamer. De snelle tractoren (bos- en landbouwvoertuigen die sneller *kunnen* rijden dan 40 km/u) zouden door deze verordening onder de apk-plicht vallen. Deze drie punten zijn van belang bij de verdere behandeling van deze casus en komen verderop nog terug.

Op 11 oktober 2012 kwamen de Eerste en Tweede Kamer beide met een gemotiveerd advies (subsidiariteitstoets) over de voorstellen van dit apk-pakket. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer keurden de voorstellen af; dit deden ze in brieven die woordelijk nagenoeg gelijk zijn, alleen de namen van de voorzitters en de namen van de Kamer in kwestie zijn veranderd.

⁵⁸ Tweede Kamer (hierna: TK), vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk (hierna:kst)-22112-1457.

⁵⁹ TK, vergaderjaar 2011-2012, kst-22112-1457 7.

De Eerste Kamer is voorts van oordeel dat het onnodig en ongewenst is om de Europese Commissie de bevoegdheid te geven om de APK-plicht uit te breiden naar nieuwe voertuigcategorieën, zoals caravans, motorfietsen, brommers en aanhangwagens. De desbetreffende voertuigcategorieën kennen in de verschillende lidstaten een zeer verschillend gebruik voor uiteenlopende doeleinden, zoals recreatie, woon/werkverkeer en seizoensgebonden verkeer ... categorieën nationaal te regelen in plaats van te harmoniseren op Europees niveau, zodat er beter rekening kan worden gehouden met nationale omstandigheden.⁶⁰

In tegenstelling tot de regering keurt de Staten-Generaal deze verordening dus af op grond van het subsidiariteitsbeginsel. Zij vindt dat, door de toevoeging van de apk-plicht op nieuwe voertuigcategorieën, de Europese Commissie te ver is gegaan.

Drie details zijn belangrijk in deze brief van de Kamer. Ten eerste is het van belang om op te merken dat de Kamers beide hun gele kaart trekken. Ten tweede is de positie van caravans en motoren belangrijk voor de Kamer. Het derde punt is de positie van de snelle tractor: deze tractoren worden nergens genoemd in de brieven van de Kamer. Dat is opvallend, omdat de snelle tractoren later nog een belangrijke rol speelden bij het invoeren van deze Europese wet. De vraag is dan ook of de Eerste en Tweede Kamer op dat moment niet opletterend waren, of dat dat voor de landbouwlobby het geval is geweest. De ANWB was er echter wel op tijd bij en trok al op 19 juli 2012 aan de bel over dit wetsvoorstel, nog geen week nadat de Commissie de voorstellen had gepresenteerd. De ANWB was absoluut niet blij met de uitbreiding van de apk-plicht naar caravans en motoren. In een nieuwsbericht werden hun gevoeligheden als volgt verwoord:

De ANWB ziet de nieuwe eisen voor de APK niet zitten. Die zijn onlangs door de Europese Commissie gepresenteerd. Ze leiden tot onnodige lastenverzwaring bij de automobilist terwijl het effect op de verkeersveiligheid nihil is ... Daarom zal de ANWB er bij het ministerie van I&M en het Europese parlement op aandringen om deze voorstellen niet over te nemen.⁶¹

In het najaar van 2012 ging de Nederlandse regering vol vertrouwen de onderhandelingen in. Op 29 oktober en 12 december 2012 vond de Transportraad plaats, de Raad van Ministers waar alle ministers van vervoer bijeenkomen. De Nederlandse aanwezige was toenmalig minister Melanie Schultz-van Haegen van Infrastructuur en Milieu (I&M). Tijdens deze raadsvergadering vonden de eerste oriënterende gesprekken over de nieuwe apk-verordening plaats.

⁶⁰ Eerste Kamer (hierna: EK), vergaderjaar 2012-2013, kst-33431-B.

⁶¹ ANWB, 'ANWB tegen nieuwe Europese APK-eisen' (versie 19 juli 2012)

<https://www.anwb.nl/auto/nieuws/2012/juli/anwb-tegen-nieuwe-europese-apk-eisen> (8 januari 2018).

In de weken voorafgaand aan deze vergadering heeft de minister samen met de Kamer de belangrijkste punten geagendeerd. Deze zouden gericht zijn op het veranderen van de verordening in een richtlijn en het voorkomen dat nieuwe categorieën aan de apk-verplichting werden toegevoegd.⁶² De minister zag de uitkomst van de daarop volgende Transportraad als een succes. In een Volkskrant-artikel van 12 december 2012 deelde ze haar optimisme: 'De bezwaren die Nederland had, zijn voor 99 procent weggenomen.'⁶³ In de berekening van deze Transportraad prees de minister de lobby van de Tweede Kamer, die samen met de Europese collega's de apk op nieuwe voertuigen op de agenda zetten.

Dus in dit geval denk ik dat de lobby vanuit de Kamer, die toch een positief signaal heeft afgegeven door het subsidiariteitsbeginsel aan de orde te stellen, goed heeft gewerkt. Dat signaal is ook vanuit meerdere andere parlementen gekomen, zij het helaas niet vanuit genoeg parlementen om ook echt een duidelijk statement te kunnen maken. In combinatie met de bijdrage die wij hebben geleverd in de Transportraad heeft dit geresulteerd in een zeer verregaande verandering van het voorliggende voorstel.⁶⁴

Zowel de Kamer als de minister sloten het jaar af met een gevoel van optimisme. Het zou volgens hen wel goed komen met de nieuwe apk-wetgeving.

2013: tegenslag

Op 22 april 2013 ontving de Staten-Generaal een brief van de Europese Commissie dat zij het plan van de apk op caravans en motoren wilde doorzetten via een verordening.⁶⁵ De Tweede Kamer betreurde deze brief stellig. In de eerste plaats vond de Kamer dat de Commissie erg laat was met de reactie op haar gemotiveerd advies. Daarnaast betreurde de Tweede Kamer het feit dat de Commissie niet had gereageerd op de uitbreiding naar nieuwe categorieën:

De Kamer acht in het bijzonder de noodzaak tot Europees optreden om nieuwe voertuigcategorieën onder de APK-plicht te brengen onvoldoende onderbouwd, omdat de voorgestelde nieuwe voertuigcategorieën in de lidstaten een zeer verschillend gebruik en een beperkt grensoverschrijdend karakter kennen.⁶⁶

⁶² Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: HTK) 2012-2013, kst-21501-33-391 (https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20121108/verslag_van_een_algemeen_overleg_3/document3/f=/vj4en332nay7.pdf).

⁶³ Volkskrant, 'Schultz: APK-regels blijven bij het oude', 12 december 2012.

⁶⁴ TK, vergaderjaar 2012-2013 kst-21501-334-3 7.

⁶⁵ EK, vergaderjaar 2012-2013, kst-33431-2.

⁶⁶ Eerste Kamer, (versie 4 juli 2013)

https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20130703/conceptbrief_aan_de_voorzitter_van/f=/vjb1ci7ot0qe.pdf (8 januari 2018).

Ook de autolobby besteedde hier aandacht aan, maar ondervond dat de Commissie uiteindelijk niet wilde afwijken van het oorspronkelijke wetsvoorstel. De ANWB trachtte nog te lobbyen bij het Europees Parlement, maar dit heeft niet tot zijn gewenste resultaat geleid.⁶⁷

Op 1 juli werd er in het Europees Parlement over het apk-voorstel gedebatteerd.⁶⁸ Het Parlement was blij met de uitkomst. In het aangepaste voorstel werd namelijk de administratiedruk van de apk-keuring verminderd. Er werd ook gedebatteerd over de apk-plicht van motoren. Hoewel er een amendement lag om deze apk-plicht niet in te stellen, was er in het Parlement geen meerderheid vóór dit amendement, mede op advies van Commissaris van Transport Siim Kallas (ALDE).⁶⁹

De Nederlandse Europarlementariër Patricia van der Kammen (PVV) sprak namens de PVV-fractie en was in dit debat de enige Nederlandse spreker. Zij was van mening dat Brussel zich niet moest bemoeien met de Nederlandse apk-wetgeving. Werner Kuhn (EVP), de rapporteur, gaf aan dat er nog genoeg ruimte was voor debat en het sluiten van compromissen omtrent de apk-plicht van motoren. Kuhn deelde echter de mening van commissaris Kallas dat deze plicht er moest komen, net als een apk-plicht voor caravans. Het keuren van caravans is volgens Kuhn noodzakelijk, omdat caravans incidenteel worden gebruikt en daardoor de veiligheid op langere termijn niet goed kan worden gegarandeerd. Kuhn keek uit naar de dialoog met de Europese Commissie en de Raad.⁷⁰ De Nederlandse CDA-fractie (EVP) was teleurgesteld dat de apk voor caravans en motoren in het wetsvoorstel behouden bleef. De CDA-Europarlementariër Corien Wortmann zei hier het volgende over:

Een Europese APK-plicht voor caravans is onzin, want het is niet aangetoond dat dit bijdraagt aan de verkeersveiligheid. Ik zie het er uiteindelijk niet van komen, omdat ik verwacht dat dit in de onderhandelingen met de ministers van Verkeer alsnog zal sneuvelen.⁷¹

De positie van de Nederlandse regering en de Staten-Generaal verschilde nu sterk van de positie van het Europees Parlement. Hoewel de Commissie altijd openstaat voor een dialoog over een onderwerp, leek het er in de zomer van 2013 op dat de Commissie de positie van het

⁶⁷ ANWB, 'APK voor caravans niet geschrapt in wetsvoorstel', (versie 31 mei 2013)

<https://www.anwb.nl/kamperen/nieuws/2013/mei/apk-caravans> (8 januari 2018).

⁶⁸ Europees Parlement, 'Sitting of 2013-07-01' (video),

<http://www.europarl.europa.eu/plenary/EN/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&startTime=20130701-18:16:32-857> (8 januari 2018).

⁶⁹ Europees Parlement, 'Sitting of 2013-07-01', 18:35-18:37.

⁷⁰ Europees Parlement, 'Sitting of 2013-07-01', 19:24-19:26.

⁷¹ CDA, 'CDA: helaas APK-plicht motor en caravan' (versie 2 juli 2013) <https://www.cda.nl/europa/actueel/nieuws/cda-helaas-apk-plicht-motor-en-caravan/> (8 januari 2018).

Parlement koos. De drie partijen gingen in het najaar van 2013 in gesprek met elkaar over het apk-pakket. Vanaf dat moment raakte de Kamer op de achtergrond. Zij kon vanaf toen nog maar op twee manieren invloed uitoefenen; via de minister van I&M en via de partijlijn.

Het probleem met trialogen, het overleg tussen afgevaardigde van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, is dat er geen directe bronnen beschikbaar zijn. De gesprekken vinden plaats achter gesloten deuren. Hierdoor kan eigenlijk alleen gekeken worden naar de uitslagen van de trialogen en gesprekken met mensen die er aanwezig waren. De belangrijkste bron is dan ook minister Schultz van Haegen.

In het najaar van 2013 gingen de trialogen van start. De Raad was in december 2012 al tot een Algemene Oriëntatie gekomen, waarin de Nederlandse positie goed naar voren kwam. De standpunten van het Europees Parlement en de Europese Commissie verschilden veel van de Nederlandse standpunten in de Raad.⁷² De Commissie wilde graag de apk uitbreiden naar motoren en caravans, om de verkeersveiligheid in de lidstaten te verbeteren. Daarnaast bestond er al in 21 lidstaten een apk-keuring voor caravans, en de Commissie wilde dit graag harmoniseren in de andere 7 lidstaten. De Nederlandse regering deelt de mening van een meerderheid van het Nederlands parlement dat caravans binnen een Nederland een ‘unieke positie’ hebben en daarom niet geschikt zijn om te vallen onder een regel die in alle Europese lidstaten gelijk is.⁷³ In de Tweede Kamer konden alleen D66, GroenLinks en PvdD zich vinden in de uitbreiding van de apk-plicht, omdat dit onder andere beter voor het milieu zou zijn.⁷⁴

Het CDA was een van de meest vocale tegenstanders van dit wetsvoorstel. Op zijn website schuift het CDA het in stand willen houden van de apk-verplichting af op de socialistische, groene en liberale Europarlementsleden.⁷⁵ Dit is onwaar, omdat van de 557 stemmen op het wetsvoorstel er maar 81 tegenstemmen waren, een groot deel van de Christendemocratische Fractie (EVP, 275 zetels) stemde dus voor het voorstel.⁷⁶ Sterker nog, de Rapporteur van het wetsvoorstel, Werner Kuhn, was een collega van de EVP-fractie en hij was blij met het voorstel wat op tafel is gekomen. De Nederlandse CDA collega's in het nationaal en Europees Parlement lagen op één lijn: geen apk voor motoren en caravans. Toch

⁷² EK, vergaderjaar 2013-2014, kst-33431-F (versie 22 november 2013) [https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20131122/brief met een stand van zaken in/document3/f=vjf0h4tkcbxw.pdf](https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20131122/brief%20met%20een%20stand%20van%20zaken%20in/document3/f=vjf0h4tkcbxw.pdf) (8 januari 2018).

⁷³ EK, vergaderjaar 2012-2013, kst-33431-B 1-2.

⁷⁴ TK, vergaderjaar 2012-2103, kst-21501-33-403.

⁷⁵ CDA, ‘CDA: helaas APK-plicht motor en caravan’ (versie 2 juli 2013) <https://www.cda.nl/europa/actueel/nieuws/cda-helaas-apk-plicht-motor-en-caravan/> (8 januari 2018).

⁷⁶ European Parliament / Legislative Observatory, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23040&l=en> (8 januari 2018).

lijkt het er niet op dat zij een succesvolle lobby hebben kunnen uitvoeren via het EP. Een groot deel van de EVP-fractie bleef voorstander.

In deze casus gaat het om een nationale aangelegenheid. Nederland, een land met een goedwerkend apk-systeem, was overwegend tegen meer bureaucratie vanuit Brussel. Het Nederlandse parlement probeerde dus voornamelijk de minister van I&M onder druk te zetten om deze wet zo hoog mogelijk op de agenda te houden.

De dialoog kwam op 19 december 2013 tot een eind, met een overwinning voor de Raad. De verordening werd een richtlijn. Caravans zouden nog niet onder de apk vallen; wel werd er een onderzoek ingesteld naar de noodzaak van apk voor deze groepen voertuigen. Hierna mocht de Commissie opnieuw beslissen of ze een wetsvoorstel wilde presenteren waarin er een apk voor caravans kwam.⁷⁷ De beslissing om motoren onder de apk te laten vallen, werd bij deze lidstaten gelaten. De Raad heeft zijn visie van het plan grotendeels door kunnen voeren, maar de minister was tevreden met het resultaat.

Ik ben van mening dat Nederland hiermee een zeer goed onderhandelingsresultaat heeft behaald. Aan bijna alle Nederlandse bezwaren is tegemoet gekomen. Het goedwerkende Nederlandse APK-systeem blijft intact. De Nederlandse burger en het bedrijfsleven worden niet opgezadeld met een onnodige forse lastenverzwaring. Ik ga de motoren niet onder de APK-plicht brengen. De kosten van een APK voor motoren staan niet in verhouding tot de baten voor de verkeersveiligheid en het milieu.⁷⁸

Alweer werd het jaar afgesloten met een positief geluid. Voor de Kamer en minister is de situatie vergelijkbaar met de situatie van eind 2012. In 2014 moest dit principeakkoord nog goedgekeurd worden door het Europees Parlement, waarna het moest worden omgezet in nationale wetgeving.

2014: Eind goed al goed?

Op 11 maart 2014 werd het principeakkoord goedgekeurd door het Europees Parlement. De CDA-fractie reageerde verheugd: 'Nederland hoeft geen APK-plicht in te voeren voor motoren, aanhangers en caravans. Het CDA is blij dat het Europees Parlement dinsdag het

⁷⁷ Council of the European Union, *Roadworthiness package agreed by the Council and the Parliament* (Brussels 2013), (https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/presse_601_roadworthiness_package/f=/v/jg7eibwj8p5.pdf).

⁷⁸ TK 2013-2014 kst-21501-33-456, (https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20140110/brief_regering_resultaat/document3/f=/v/jgeljmm98zd.pdf).

APK-onderhandelingsakkoord hierover goedkeurt.⁷⁹ Ook de ChristenUnie reageert enthousiast: ‘Vanaf het begin heb ik mij verzet tegen een verplichte, dure APK keuring van motoren en caravans,’ aldus Europarlementariër Peter van Dalen (CU/ECH).⁸⁰ De ANWB reageerde ook met vreugde op het nieuws dat de apk voor motoren en caravans van de baan ging:

De ANWB is positief over het feit dat er in Nederland geen APK-plicht zal worden ingevoerd voor motoren, aanhangers en caravans. Dit is het resultaat van een stemming in het Europees Parlement. De bond heeft zich de afgelopen anderhalf jaar sterk gemaakt om deze plannen tegen te houden en is blij dat daarvoor gehoor is gevonden.⁸¹

Het leek erop dat iedereen blij was met het compromis wat op tafel was gekomen, maar de inkt van het compromis was nog niet droog of de Tweede Kamer had vraagtekens bij één specifiek onderdeel van dit compromis: de apk-plicht voor tractoren die harder kunnen rijden dan 40 km/u. Deze voertuigcategorie was al vanaf de conceptfase een onderdeel van het voorstel van de Commissie. In het wetsvoorstel stond deze categorie als volgt beschreven: ‘wheeled tractors with a maximum design speed exceeding 40 km/h – vehicle category T5.’⁸² Hierna ontstond een typisch Nederlandse situatie, waarbij de minister van I&M het voorstel ging uitwerken en er een schepje bovenop deed. In plaats van een kentekenplicht voor alleen tractoren die sneller dan 40 km/u kunnen, wilde zij alle tractoren een kenteken geven.

Haar motivatie hiervoor is: ‘De nu gekozen oplossing van kentekenregistratie is volgens de regering daarbij de eenvoudigste weg om aan deze Europese regelgeving te voldoen. (...) Kentekening is de eenvoudigste manier van registreren en macro-economisch gezien ook de goedkoopste vorm van landelijke registratie.’⁸³ Op een reactie op een debat over dit onderwerp verscheen er op 13 december 2014 een reactie van de minister op vragen uit de Tweede Kamer over dit onderwerp:

⁷⁹ CDA, ‘CDA: Europese APK-plicht motoren, aanhangers en caravans voorkomen’ (versie 11 maart 2014) <https://www.cda.nl/europa/actueel/nieuws/cda-europese-apk-plicht-motoren-aanhangers-en-caravans-voorkomen/> (8 januari 2018).

⁸⁰ ChristenUnie, ‘APK motoren en caravans van de baan’ (versie 11 maart 2014) <https://www.christenunie.nl/k/n31034/news/view/634247/529565/apk-motoren-en-caravans-van-de-baan.html> (8 januari 2018).

⁸¹ ANWB, ‘ANWB pleidooi tegen APK voor motoren en caravans succesvol’ (versie 11 maart 2014) <https://www.anwb.nl/over-anwb/nieuws/2014/maart/anwb-pleidooi-tegen-apk-voor-motoren-en-caravans-succesvol> (8 januari 2018).

⁸² Europese Commissie, *Regulation of the European Parliament and of the council on periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers and repealing directive 2009/40/EC* (Brussel 2012).

⁸³ TK vergaderjaar 2013–2014, kst-34497-3 3.

De kosten voor het registratiesysteem bedragen circa € 4,4 miljoen. Dit is een gebruikelijk bedrag voor een dergelijk omvangrijk en complex project. (...) Doordat de kosten over een groot aantal voertuigen zouden kunnen worden gespreid (naar schatting 580.000) is het mogelijk het zeer redelijke tarief van €18,- te hanteren voor inschrijving en tenaamstelling van een LBT tijdens de conversieperiode. Mocht uw Kamer het wetsvoorstel amenderen, waardoor alleen de landbouw- of bosbouwtrekkers met een constructiesnelheid van meer dan 40 km/u kentekenplichtig worden, zullen de kosten van de RDW over een kleiner aantal voertuigen (naar schatting 7.000) moeten worden verdeeld. Dit heeft een fors hoger tarief tot gevolg (in de orde van € 800,-). Bovendien zullen de decentrale wegbeheerders de gewenste snelheidsverhoging naar 40 km/u niet accepteren als alleen tractoren met een constructiesnelheid van meer van 40 km/u worden gekentekend, omdat alleen met behulp van het kenteken in het kentekenregister gecontroleerd en gehandhaafd kan worden of de voertuigen technisch geschikt zijn om 40 km/u te rijden.⁸⁴

Deze passage laat het probleem tussen een meerderheid van de Kamer en de minister zien. De Kamer vindt dat de nieuwe Europese Wetgeving al vrij ver gaat en dat een kentekenplicht voor alle tractoren niet noodzakelijk is; het liefst ziet de Kamer geen kentekens voor tractoren. De minister wil echter wel een kenteken invoeren, omdat dit de meest praktische manier is om de apk goed te regelen. Vaak kan namelijk niet aan de buitenkant van een voertuig gezien worden of deze onder de apk valt of niet.⁸⁵ Een kenteken voor alle tractoren is volgens de minister de beste oplossing, rekening houdend met de wensen van de Kamer om in de toekomst tractoren 40 km/u te laten rijden.

De Kamer keurt dit wetsvoorstel met een stemming 69 tegen 71 stemmen af; een deel van de VVD leden stemde ook tegen dit wetsvoorstel.⁸⁶ De minister moest dus terug naar de tekentafel om deze EU wetgeving door de stemming heen te krijgen. Voor de minister begon de tijd te dringen, omdat de wetgeving op 20 mei 2018 gerealiseerd moest zijn, wat zou betekenen dat een jaar voor deze datum een wet door de kamer moest zijn aangenomen.⁸⁷ Deze wet ligt op het moment van schrijven nog niet op tafel, mede doordat er door de recente, lange kabinetsformatie weinig schot in de zaak is gekomen. Maar er is dus weinig tijd meer, want in mei 2018 wordt er door de Commissie verwacht dat er een apk voor snelle tractoren bestaat. Mocht dit niet tijdig gebeuren, dan is de verwachting dat de Commissie een inbreukprocedure start om de Nederlandse regering op het matje te roepen.⁸⁸

⁸⁴ TK vergaderjaar 2016-2016 kst-34397-28 1.

⁸⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *APK-plicht voor snelle tractoren* (Den Haag 2017).

⁸⁶ HTK 2016-2017, 34-10 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20162017-34-10.html> (8 januari 2018).

⁸⁷ TK, vergaderjaar 2016-2017, kst-34397-28 1.

⁸⁸ Europa Nu, 'Inbreukprocedure' <https://www.europa-nu.nl/id/vh9yn89q4ewq/inbreukprocedure> (8 januari 2018).

Conclusie

Deze casus laat bij uitstek het samenspel tussen de Tweede Kamer en de minister zien. In eerste instantie stond de positie van de Kamer gelijk aan de positie van de minister. Beiden wilden niet dat motoren en caravans onder de apk gingen vallen, waarschijnlijk ondersteund en aangewakkerd door de lobby van de ANWB. De Nederlandse positie werd uitgedragen in de Raad, waar de Nederlandse positie grotendeels werd overgenomen.

In 2013 kregen de Kamer en de minister een tegenslag, want het Europees Parlement leek de positie van de Commissie te kiezen. Hierdoor gingen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad met elkaar in gesprek in een dialoog. De uitkomst van dit overleg was dat de positie van de Raad werd overgenomen. Toen de nieuwe apk-wetten moesten worden doorgevoerd in de Tweede Kamer, ontstond er een probleem rond de invoering van een kenteken voor tractoren. De Europese Richtlijn verplichtte dit niet, maar de minister beargumenteerde dat dit de goedkoopste en beste manier was om de apk-plicht van snelle tractoren te garanderen. Dit laatste aspect komt vaker terug in Nederlandse Europese Politiek, waar de minister vaak nog een schepje boven de Europese Richtlijn doet.

Wat betreft invloed, of het ontbreken van invloed, zijn hier een aantal aspecten terug te vinden. Ten eerste is de Kamer afhankelijk van de informatievoorziening van de Minister. Zij moet de Kamer inlichten over de vooruitgang van de besprekingen van de dialogen, maar ook vormen de BNC-fiches vaak de basis waarop de Kamer over het beleidsonderwerp leert. In deze casus kwam de relatie tussen het Nederlands Parlement en de Nederlandse Europarlementariërs niet naar voren. Wat echter wel naar voren kwam, is het feit dat de Nederlandse CDA-MEP's in het geval van de apk voor motoren en caravans op dezelfde lijn zaten als hun CDA-collega's in Nederland. In deze casus was er sprake van een 'traditionele' vorm van invloedsoefening. De Kamer ondervroeg de minister van I&M over de vooruitgang van de onderhandelingen in Brussel, en de minister kreeg van de Kamer het mandaat om in Brussel te onderhandelen. De Kamer ondernam verder geen stappen die passen bij de meer moderne methode, zoals het uitnodigen van Europarlementariërs of samenwerking met andere parlementen.

Casus 2: het Europees Openbaar Ministerie

Het Europees Openbaar Ministerie is sinds het kabinet-Rutte III weer in het nieuws.⁸⁹ Ondanks bezwaren tijdens Rutte-II, wil het kabinet-Rutte III alsnog toetreden tot dit Europees Openbaar Ministerie. Deze casus zal de moeilijke ontstaansgeschiedenis van deze instantie behandelen. De focus zal liggen op het debat in het Nederlandse parlement, maar hiervoor is het ook van belang om de algemene geschiedenis van dit voorstel te behandelen.

In juli 2013 diende de Europese Commissie een voorstel in voor het Europees Openbaar Ministerie (EOM), die de fraude met Europees geld moet aanpakken. Jaarlijks zijn er 2.500 zaken met fraude met Europees geld, waarbij het gaat om een bedrag van gemiddeld 500 miljoen euro.⁹⁰ De Commissie was van mening dat de oprichting van het EOM zou leiden tot een betere aanpak van deze fraude, want op dit moment wordt slechts 10% van het fraudeleus verkregen bedrag van de fraudeurs teruggevorderd.⁹¹

Het kabinetsperspectief

Het Nederlandse kabinet (Rutte II) was gematigd positief over dit wetsvoorstel, maar plaatste wel enkele kanttekeningen. Ten eerste was het voor het kabinet een eis dat alle landen mee zouden doen met dit voorstel, om er zo voor te zorgen dat alle landen een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude kan worden bereiken.⁹² Wanneer niet alle lidstaten het EOM omarmen, kon deze ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Mocht deze situatie zich voordoen wil het kabinet de subsidiariteit heroverwegen.⁹³

Over de proportionaliteit was het kabinet wat kritischer. Enerzijds vond het kabinet het goed dat het EOM zou werken met ‘gedelegeerde Europees openbaar aanklagers’, oftewel mensen van het Nederlandse openbaar ministerie die ook voor het EOM zouden gaan werken. Doordat het EOM werknemers van het Nederlandse openbaar ministerie zou kunnen delegeren om fraudezaken te onderzoeken, in plaats dat het zou werken met speciaal daarvoor aangestelde Europese rechercheurs, vond het kabinet dat de Nederlandse soevereiniteit gewaarborgd kon blijven.⁹⁴

⁸⁹ Judith Laanen, ‘Moet Nederland deelnemen aan een Europees openbaar ministerie?’ *BNR*, 3 april 2018.

⁹⁰ Europa Nu, ‘Europees Openbaar Ministerie fraudezaken (EOM)’ https://www.europa-nu.nl/id/vjbje6o0y4im/europees_openbaar_ministerie_fraudezaken (3 april 2018)

⁹¹ Europese Commissie, *Begeleidend document bij het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie* (Brussel 2013) 2.

⁹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, kst-22112-1686 3.

⁹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, kst-22112-1681 6.

⁹⁴ TK, 2012–2013, kst-22112-1681 3.

Anderzijds wilde de Nederlandse regering nog enkele punten bereiken in de onderhandelingen voordat ze akkoord wilde gaan met het EOM. De regering hoopte in de eerste plaats dat er nog voldoende ruimte bleef voor het Nederlandse Openbaar Ministerie om zelf fraude te bestrijden; daarnaast wilde de regering dat de EOM zich meer moet toeleveren op de samenwerkingen tussen lidstaten, en op de coördinatie in grensoverschrijdende zaken.⁹⁵ Verder heerste bij het kabinet de angst dat de komst van de EOM de effectiviteit in andere fraudezaken zou kunnen aantasten, doordat het EOM zich voornamelijk richt op een strafrechtelijke vervolging. Het kabinet was van mening dat in kleinere zaken een ‘administratieve afhandeling’ efficiënter is dan een strafrechtelijke afhandeling, omdat zo’n aanpak het strafrechtelijk systeem minder zou belasten.⁹⁶ Het kabinet was enigszins positief over het voorstel en wil de onderhandelingen in de Raad van de minister van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) afwachten.

Het Nederlands Parlement reageert

Zowel de Eerste als de Tweede Kamer reageerden minder positief op het voorstel voor een Europees Openbaar Ministerie dan het kabinet. Beide Kamers trokken een ‘gele kaart’ bij dit Europese voorstel. Beiden waren het met de Europese Commissie eens dat een effectieve bestrijding van fraude met EU-geld een prioriteit moet zijn, maar geloofden dat het strafrecht in de eerste plaats een nationale bevoegdheid is.⁹⁷ De Eerste Kamer kwam met een wat uitgebreidere toelichting. Hoewel daar de meningen verdeeld waren, kwamen er bij de tegenstanders van het voorstel enkele bezwaren terug.⁹⁸ Ten eerste sprak de Eerste Kamer in haar brief naar de Europese Commissie het bezwaar uit dat de vervolging van strafzaken een nationale aangelegenheid hoorde te zijn. Ten tweede kwam de angst ter sprake dat de gedelegeerde Europese openbaar aanklagers er juist voor zouden zorgen dat het Nederlandse Openbaar Ministerie niet meer zelf opsporingsprioriteiten kon stellen. Ten derde merkte de Eerste Kamer op dat Europese fraude vaak samengaat met andere strafbare feiten, waardoor de Eerste Kamer vreesde voor afstemmingsproblemen, waardoor een deel van de problematiek dus niet zou worden aangepakt.⁹⁹ In het kort is de Eerste Kamer van mening dat een Europees

⁹⁵ TK, 2012–2013, kst-22112-1681 7.

⁹⁶ Ibidem 10.

⁹⁷ Tweede Kamer, ‘Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over het EU-voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie COM (2013) 534’ (Den Haag 2013).

⁹⁸ De gele kaart werd ondersteund door de volgende fracties: de VVD (16 zetels), PVV (10 zetels), SP (8 zetels), ChristenUnie (2 zetels), 50Plus (1 zetel), PvdD (1 zetel) en OSF (1 zetel).

⁹⁹ Eerste Kamer, ‘Stemmingen in verband met brief van de voorzitter van de vaste commissie voor immigratie en asiel / jbz-raad en de voorzitter van de vaste commissie voor veiligheid en justitie’, 15 oktober 2013 4.

Openbaar Ministerie niet de oplossing is voor de fraude met EU-geld.

In oktober 2013 trokken de twee Kamers beide een gele kaart. Het werd nu de taak voor toenmalig minister van Justitie Ivo Opstelten om in de JBZ-Raad mede te delen dat deze verordening niet toelaatbaar is voor de Staten-Generaal.¹⁰⁰ De mening van het Nederlands parlement werd gedeeld door een derde van de Europese nationale parlementen; hierdoor werd voor de tweede keer in de geschiedenis van de Europese Unie een gele kaart getrokken. Volgens Tweede Kamerlid René Leegte (VVD) kwam dit mede door het ‘lobbywerk’ van de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer.¹⁰¹

De reactie van de Europese Commissie werd door de Europese lidstaten als ‘niet bevredigend’ gezien. De commissie heeft één brief naar al de parlementen gestuurd; in deze brief werd dus niet ingegaan op het commentaar van de individuele parlementen. De Eerste en Tweede Kamer hebben verder hun beklag gedaan bij minister Opstelten. De minister deelde hun mening, en tijdens de JBZ-vergadering van 6 december 2013 heeft hij het belang van de rol van de nationale parlementen benoemd als een ‘essentieel onderdeel van de verdragen en het institutioneel evenwicht in de Unie.’¹⁰²

De periode tussen eind 2013 en april 2014 werd gekenmerkt door overleg met de minister voorafgaand aan en na iedere JBZ-Raad. Tijdens deze gesprekken informeerde de minister de Tweede Kamer steeds over de vooruitgang van het voorstel in Brussel. Tijdens deze fase waren de ministers van de lidstaten samen met het Europees Parlement en de Commissie op zoek naar een voorstel dat wel aanvaardbaar was.

Tot april zaten de onderhandelingen vanuit de Tweede Kamer vast. De tegenstanders herhaalden hun argumenten, en de twijfelaars spraken uit dat zij vonden dat het idee *an sich* goed was, maar dat zij nog bezwaren hadden. Alleen D66 was een echt uitgesproken voorstander voor het EOM.¹⁰³ De grootste tegenstanders tijdens dit proces waren de PVV en de SP. Zo was de PVV bang dat delicten in Nederland, zoals kinderporno, moord en roofovervallen, minder aandacht zouden krijgen omdat de Nederlandse onderzoekscapaciteiten gebruikt zouden worden door het EOM. Daarnaast vreesde de PVV-fractie dat de Nederlandse

¹⁰⁰ De JBZ-raad is het tweemaandelijks overleg tussen de ministers van justitie of ministers van binnenlandse zaken

¹⁰¹ Mark Beunderman, ‘EU-lidstaten trekken ‘gele kaart’ tegen plan Europees Openbaar Ministerie’, *NRC Handelsblad*, 30 oktober 2013.

¹⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, kst-32317-202 3.

¹⁰³ Tweede Kamer, ‘Algemeen overleg over: behandelvoorbehoud oprichting Europees Openbaar Ministerie en hervorming structuur Eurojust’, 13 november 2013, 11.

burger moest gaan betalen voor de vervolging van fraude in Roemenië.¹⁰⁴ De SP vond dat de Europese Commissie het plan moet heroverwegen, omdat negentien nationale parlementen binnen de EU zich hebben uitgesproken tegen het voorstel. De positie van de toenmalige Nederlandse regeringspartijen (VVD en PvdA) is interessant om te bestuderen. De VVD had in beide Kamers een kaart getrokken tegen het voorstel, en stelde zich er zeer kritisch tegenover op, kritischer dan de VVD-minister Ivo Opstelten. Voor de VVD was het overhandigen van juridische taken aan de EU onwenselijk, en de partij zag het voorstel liever van tafel verdwijnen.

De PvdA was voornamelijk kritisch over de in hun ogen vérgaande vorm van het huidige voorstel. De PvdA heeft in de Tweede Kamer niet voor de gele kaart gestemd, maar de senatoren in de Eerste Kamer stemden wél voor de gele kaart. Net als in de andere casussen is het parlement ‘eurokritischer’ dan de regering en minder bereid om concessies te maken.

VVD-Tweede Kamerlid Ard van der Steur, de latere minister van Justitie, werd in februari 2013 benoemd als de Nederlandse rapporteur over dit voorstel. Hierdoor werd het zijn taak om namens de Tweede Kamer te onderhandelen met Europese instellingen en de andere nationale parlementen.¹⁰⁵ Zijn eerste drie stappen waren het organiseren van een conferentie van twintig vertegenwoordigers uit andere lidstaten om te praten over een alternatief plan voor een EOM, een bezoek aan de Europese Commissie in Brussel, en het schrijven van een *position paper* over het EOM. Dit *position paper*, geschreven door Van der Steur namens de Tweede Kamer, verscheen op 11 april 2014. Naast een herhaling van de subsidiariteit- en proportionaliteitsbezwaren, was het belangrijkste doel van het paper het aandragen van een alternatief voorstel voor een EOM. De Tweede Kamer zou graag een EOM zien als ‘ultimum remedium’, een laatste redmiddel, waarin opsporing en vervolging primaire taken van de lidstaten blijven, maar het EOM deze taken kan overnemen wanneer lidstaten falen in de vervolging van fraude. De conclusie van het paper kan worden samengevat in één citaat:

Een Europees Openbaar Ministerie zou derhalve volgens een meerderheid van de Tweede Kamer, een waardevolle rol vervullen bij de bestrijding van fraude met EU-middelen indien het zodanig wordt ingericht dat het kan worden ingezet als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. Dit alternatieve voorstel bereikt het gewenste doel: effectieve bestrijding van

¹⁰⁴ Tweede Kamer, ‘Algemeen overleg over: behandelvoorbehoud oprichting Europees Openbaar Ministerie en hervorming structuur Eurojust’ 4.

¹⁰⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Ard van der Steur rapporteur Europees Openbaar Ministerie’, https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2508_rapporteur_europees_om (versie 3 april 2018).

fraude met EU-middelen en komt tevens tegemoet aan de subsidiariteitsbezwaren van een groot aantal parlementen.¹⁰⁶

De Tweede Kamer riep in het *position paper* de Commissie, de Raad en het Europees Parlement op om samen met de nationale parlementen te werken aan een voorstel dat rekening zou houden met hun bezwaren en op zoek te gaan naar een voorstel wat voor veel, zo niet alle, lidstaten aanvaardbaar zou zijn.¹⁰⁷ Dit paper was tevens een opzet voor de conferentie met de twintig vertegenwoordigers, en het bezoek aan Brussel daarna.¹⁰⁸

De onderhandelingsperiode

Op 3 maart 2015 nodigde Van der Steur de rapporteur van het Europees Parlement, Monica Macovei (EVP), uit voor een besloten gesprek in de Tweede Kamer met de overige leden van de JBZ-raad. Samen gingen zij in gesprek over de positie van het Europees Parlement.¹⁰⁹ Het doel hiervan was om de twee partijen dichter elkaar te brengen. Dit werd gedaan aan de hand van het doornemen van de amendementen van het Europees Parlement op het EOM-voorstel aan de ene kant, en het Interimverslag, geschreven door Macovei, aan de andere kant. In dit Interimverslag stond geen woord over de posities van de nationale parlementen of over de gele kaart die door een deel van deze nationale parlementen was getrokken.¹¹⁰ Het lastige van dit gesprek was dat het achter gesloten deuren plaatsvond, waardoor niet is te onderzoeken of, en zo ja, hoe, dit gesprek invloed heeft gehad op de Europese beleidsvorming. Het uitnodigen van de Europese rapporteur past binnen de tactieken van het Staten-Generaal om invloed uit te oefenen.

Op 20 maart kwam er onverwachte wending in het verhaal. Nadat Opstelten op 10 maart aftrad als minister van Justitie, werd Van der Steur benoemd als nieuwe minister.¹¹¹ Dit betekende dat de kritische rapporteur nu op de stoel van de minder

¹⁰⁶ Ard van der Steur, 'Position paper Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EOM)', (Den Haag 2014) 5.

¹⁰⁷ Van der Steur, 'Position paper Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EOM)', 6.

¹⁰⁸ Sven Kockelmann, 'Ard van der Steur over het Europees Openbaar Ministerie', *NPO Radio 1*, 16 juni 2014.

¹⁰⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Gesprek: Europees Openbaar Ministerie met mevrouw Monica Macovei, lid van het Europees Parlement en rapporteur voor het EOM',

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2015A00848 (versie 3 april 2018).

¹¹⁰ Europees Parlement, *INTERIMVERSLAG over het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie*, (Brussel 2015) 1-7.

¹¹¹ NOS, 'VVD-Kamerlid Van der Steur opvolger van Opstelten' (versie 19 maart 2015), <https://nos.nl/artikel/2025758-vvd-kamerlid-van-der-steur-opvolger-van-opstelten.html> (3 april 2018).

kritische minister kwam te zitten. De vraag die dit opwekt is of die kritische stem, of in ieder geval een deel van die kritische stem, meeverhuisde naar het kabinet in vak-K.

Het gevolg van de overstap van Van der Steur was dat de Tweede Kamer een nieuwe rapporteur nodig had. De Kamer koos Kamerlid Jeroen Recourt (PvdA) als de nieuwe rapporteur op het EOM-dossier.¹¹² Kort na de benoeming van Recourt kwam er een delegatie van Duitse Bondsdagleden op werkbezoek in Den Haag om te spreken over het EOM. Het doel van dit gesprek was om van gedachten te wisselen over dit onderwerp.¹¹³

In juni 2015 werden er in de Tweede Kamer twee moties aangenomen over het EOM. De eerste motie was van Kamerlid Peter Oskam (CDA) en hierin werd de regering verzocht samen met andere lidstaten naar een alternatief voor het EOM te zoeken, en hier de Tweede Kamer over te informeren.¹¹⁴

De tweede motie, afkomstig van de Kamerleden Foort van Oosten (VVD) en Gert-Jan Segers (CU), riep de regering op om niet in te stemmen met de afzonderlijke artikelen uit het conceptvoorstel, zonder dat de Tweede Kamer eerst een oordeel zou hebben gegeven over het voorstel in zijn geheel.¹¹⁵ Het interessante aan deze twee moties is dat de eerste motie nog door beide regeringspartijen werd gesteund, terwijl bij de tweede motie de PvdA tegen stemde. Dat komt doordat deze motie veel kritischer was ten opzichte van de komst van een EOM: deze motie wil dat de Tweede Kamer kan bepalen of de regering voor of tegen de deelname aan het EOM zal zijn. Partijen die positief tegenover een EOM stonden, dachten dat deze motie de slagkracht van de Nederlandse regering binnen de Raad zou verminderen, doordat zij niet meer zouden kunnen stemmen op afzonderlijke artikelen binnen het conceptvoorstel.¹¹⁶ Hierdoor zou de regering niet meer effectief kunnen onderhandelen binnen de Raad, waardoor het voorstel dat uiteindelijk de Kamer zou bereiken, minder aspecten zou bevatten die Nederland graag wilde zien, zoals een beperkt mandaat voor het EOM.

¹¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rapporteurs, https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/vj/rapporteurs (3 april 2018).

¹¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Gesprek Duitse Bondsdag over Interparlementaire samenwerking en Europees Openbaar Ministerie, https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2015A01814 (versie 3 april 2018).

¹¹⁴ Deze motie werd gesteund door: VVD 40, PvdA 36, SP 15, CDA 13, D66 12 CU5, GL4, SPG 3, PvdD 2, Van Vliet 1, Klein 1, 50PLUS 1; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, Kst-32317-303.

¹¹⁵ Deze motie werd gesteund door: VVD 40, SP 15, CDA 13, CU5, SPG 3, PvdD 2, GrKÖ 2, GrBvK 2, Van Vliet 1, Klein 1, 50PLUS 1; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, Kst-32317-302.

¹¹⁶ Tweede Kamer JBZ-Raad, 'Aan de orde is het VAO JBZ-Raad van 15 en 16 juni 2015 (AO d.d. 10/06)', Den Haag 2015) 5-7.

Deze onderhandelingsperiode is gekenmerkt door het feit dat de Tweede Kamer toenadering zoekt tot derde partijen en zo probeert haar kritische stempel te drukken op het Europese voorstel. Anderzijds gebeurde er in deze periode niet veel. In Brussel werd er gewerkt aan een nieuw voorstel, en het duurde nog tot 2016 voordat dit voorstel werd gepresenteerd.

(Mis)lukt het? (2016-2017)

Tijdens de onderhandelingsperiode heeft Nederland zich opgesteld als “*honest broker*” en zo geprobeerd de onderhandelingen verder te brengen. Volgens minister Van der Steur heeft Nederland deze rol op ‘professionele en neutrale wijze vervuld en daarbij tastbare voortgang geboekt.’¹¹⁷ Daarbij heeft de minister het standpunt uitgedragen dat: ‘ons land pas een positie over deelname aan het EOM zal innemen als het eindpakket van de onderhandelingen beschikbaar is en het Nederlandse parlement zich daarover een oordeel heeft kunnen vormen.’¹¹⁸ Volgens de minister was het *position paper* van de Tweede Kamer het uitgangspunt voor de Nederlandse opstelling in de onderhandelingen.

Op 6 juli 2016 diende Tweede Kamerlid Van Oosten opnieuw een motie in over het EOM. De motie is een reactie op de kritische houding van het Nederlandse Openbaar Ministerie tegenover de komst van een Europees Openbaar Ministerie. Daarnaast sprak het Kamerlid de angst uit dat de bevoegdheden van het EOM in de toekomst zouden worden uitgebreid, want zowel Frankrijk als Duitsland wilden op termijn uitbreiden naar andere grensoverschrijdende strafzaken.¹¹⁹ Een meerderheid van de Tweede Kamer sprak zich, ondanks dat zij het volledige voorstel nog niet had ingezien, uit tegen het Europees Openbaar Ministerie.

Op 25 november 2016 stuurde minister Van der Steur een belangrijke brief aan de Tweede Kamer. In deze brief ging de minister in op het huidige voorstel, zoals dit gepresenteerd werd tijdens bijeenkomsten van de Raad. Over de komst van het EOM zei hij:

Bij de huidige stand van zaken is het nu niet meer de vraag of het EOM er komt, want dat staat inmiddels wel vast. De vraag is hooguit nog wanneer de besluitvorming daarover in de Raad zal kunnen plaatsvinden en welke lidstaten daaraan zullen deelnemen.¹²⁰

¹¹⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015-2016, kst-33709-U 5.

¹¹⁸ EK, kst-33709-U 5.

¹¹⁹ Deze motie werd gesteund door: VVD 40, SP 15, CDA 13, CU 5, SPG 3, PvdD 2, GrBvK 2, Van Vliet 1, Houwers 1, 50PLUS 1; Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Kst 32317-428.

¹²⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015-2016, kst-33709-W 2.

De enige twee vragen in deze uitspraak van de minister waren dus wanneer de besluitvorming voltooid werd, en of het lukte om unanimiteit in de Raad te bereiken. Mocht deze unanimiteit niet bereikt worden, dan konden de overige lidstaten ervoor kiezen om alsnog samen te gaan werken. Ten tijde van de brief twijfelden tussen de 2 en 5 lidstaten over deelname aan het EOM.¹²¹

Volgens de minister zijn er veel punten uit het *position paper* overgenomen tijdens de onderhandelingen. Hij benoemt 10 punten die daarin als verbeterpunten op de EOM-verordening werden aangedragen. Volgens hem zijn 8 van deze punten min of meer voldaan in de onderhandelingen. Ze vormen echter een samenvoegsel van belangrijke en minder belangrijke punten, waarvan op twee belangrijke punten de Nederlandse positie niet in de onderhandelingen was overgenomen. Het eerste punt betrof het standpunt dat het EOM opsporing en vervolging alleen kan overnemen als een lidstaat faalt in het aanpakken van fraude in eigen land. Het tweede punt hield in dat de exclusiviteit van opsporing van het EOM alleen zou kunnen ontstaan bij wanprestaties door de nationale autoriteiten van de lidstaten.¹²² Deze twee punten waren cruciaal voor de instemming van de Tweede Kamer voor de komst van het Europees Openbaar Ministerie. Het lijkt erop dat de minister dit in zijn brief minder belangrijk vond om te melden.

De regering hoopte dat de Kamer alsnog zou overwegen om in te stemmen met het EOM, maar dit bleef hoogst onwaarschijnlijk. Het kabinet was van mening dat door deelname aan het EOM Nederland volledig betrokken blijft bij de verdere ontwikkeling ervan.¹²³ Dit zou van belang zijn, omdat een deel van het takenpakket van het EOM, en een groot deel van hoe het EOM concreet gaat functioneren, pas werd vastgesteld nadat het politiek mandaat door de Raad aan het EOM gegeven was. Het kabinet vond het belangrijk om bij de onderhandelingen aan tafel te blijven zitten: volgens het kabinet zou het EOM er toch wel komen, dus niet meedoen met het EOM zou niet betekenen dat het Nederlandse OM niet in aanraking zou komen met het EOM. In grensoverschrijdende zaken zou het EOM namelijk nog steeds kunnen aankloppen bij het Nederlandse OM voor ondersteuning bij fraudezaken.¹²⁴

Enkele dagen na deze brief liet de minister weten “zich neer te leggen bij de wens van de Tweede Kamer”, en alleen de PvdA en D66 wilden voor een EOM stemmen. De Tweede Kamer had dus het EOM buiten de deur gehouden. Daarnaast was de Nederlandse Tweede

¹²¹ EK, kst-33709-W 3.

¹²² EK, kst-33709-W 5.

¹²³ Ibidem 6.

¹²⁴ Ibidem 7.

Kamer hierin niet de enige: tijdens de stemming in de JBZ-raad van 8 februari 2017 blokkeerde Zweden dit voorstel ook.¹²⁵ Hierna wilden zo'n twintig lidstaten het voorstel in 'nauwere samenwerking' voorzetten.

Lidstaten konden kiezen of zij zich wel of niet aansloten bij dit voorstel. De Tweede Kamer en het kabinet waren vanaf het begin tegen deze vorm van 'nauwere samenwerking'. Hiermee leek de kous af te zijn: er kwam een EOM, maar Nederland zou niet meedoen. Dit bleek bevestigd te worden in een stemming na de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, waarbij de Tweede Kamer zich opnieuw uitsprekt tegen deelname aan een Europees Openbaar Ministerie.¹²⁶

De politieke realiteit haalde de Kamer echter razendsnel in. D66 heeft in de formatie deelname aan het EOM uitgeruild; hierdoor gaat Nederland alsnog meedoen met het EOM.¹²⁷

Conclusie

Deze casus laat zien hoe het Nederlandse parlement effectief en minder effectief invloed kan uitoefenen op de Europese beleidsvorming. In deze casus kwam de traditionele methode aan bod: het parlement blokkeerde het voorstel in Nederland, waardoor de Nederlandse onderhandelingspositie in Brussel werd bepaald. Zo werd er een motie aangenomen waarbij de minister in de raadsvergaderingen in Brussel niet mocht instemmen met onderdelen van het EOM-voorstel. Ook mocht de minister niet stemmen over het voorstel voordat de Tweede Kamer zijn mening erover gegeven had. In deze casus lukte het de Tweede Kamer goed om de minister te dwingen om zijn standpunt over te nemen. Anderzijds lukte het de Kamer niet om het beleid in Brussel inhoudelijk aan te passen, want haar bezwaren bleven overeind.

In deze casus zijn een aantal aspecten van de "moderne methode" aan te wijzen: de Tweede Kamer ging in gesprek met andere vertegenwoordigers uit andere lidstaten over een alternatief voorstel voor het EOM. Ook ging de Kamercommissie in gesprek met de rapporteur van het Europees Parlement.

De Tweede Kamer ging in eerste instantie niet akkoord met het Europees Openbaar Ministerie, maar achteraf bleek het politieke spel doorslaggevend. D66 was tijdens het gehele proces een van de weinige voorstanders voor het EOM. Tijdens de formatieonderhandelingen ruilde D66 deelname aan het EOM uit voor een ander punt. Hierdoor gaat Nederland in de

¹²⁵ Europa Nu, 'Oprichting Europees OM geblokkeerd door Zweden' (versie 8 februari 2017), https://www.europa-nu.nl/id/vkbkj30zvnhh/nieuws/oprichting_europees_om_geblokkeerd_door?ctx=vh6ukzb3nnt0 (3 april 2017).

¹²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, kst-32317-470.

¹²⁷ Marc Peeperkom, 'Ommezwaai: Nederland doet tóch mee met Europees OM', *de Volkskrant*, 16 oktober 2017.

toekomst alsnog meedoen. Het EOM is op het moment van schrijven nog niet functioneel, volgens de prognoses zal het rond 2020 operatief zijn. Toch kunnen er al uitspraken worden gedaan in deze casus, aangezien het politieke besluitvormingsproces al is afgerond.

Casus 3: Common (Consolidated) Corporate Tax Base (C(C)CTB)

Bij belastingparadijzen wordt vaak gedacht aan kleine Caraïbische eilandjes met witte stranden, waar de rijken der aarde hun bezit wegsluizen naar geheime bankrekeningen. Nederland wordt echter ook steeds vaker in dit lijstje geplaatst. Multinationale bedrijven, zoals Nike, Starbucks en Procter & Gamble vestigen zich (deels) in Nederland omdat ze dan gebruik kunnen maken van voordelige belastingregels. Een van deze regelingen is dat in het buitenland gemaakte winsten om verschillende belastingtechnische regels hier onbelast blijven. De bedrijven die zich in Nederland vestigen, maken dus gebruik van (legale) belastingconstructies die ervoor zorgen dat ze bijna geen belasting betalen.¹²⁸ Naast deze constructies wordt er in Nederland ook gebruik gemaakt van deze zogenaamde *rulings*, speciale afspraken tussen multinationals en de Nederlandse belastingdienst. Door deze afspraken hoeven multinationals veel minder belasting te betalen dan reguliere bedrijven. In december 2017 startte de Europese Commissie een onderzoek naar een belastingconstructie van IKEA in Nederland, waarbij het Zweedse bedrijf meer dan 1 miljard euro aan belasting heeft kunnen ontduiken.¹²⁹ De Europese Commissie heeft vaker een soortgelijk onderzoek gestart, bijvoorbeeld toen Apple in Ierland gebruik bleek te maken van vergelijkbare constructies. Toen oordeelde de Commissie dat er sprake was van onterechte overheidssteun.¹³⁰ Nederland werd dan ook bijna door het Europese Parlement aangewezen als een belastingparadijs. Op woensdag 13 december 2017 stemde het Parlement hierover: het scheelde maar één stem of het Europees Parlement had Nederland de titel belastingparadijs gegeven.

Op 25 oktober 2016 presenteerde de Europese Commissie twee wetsvoorstellen: *de richtlijn voor een gemeenschappelijke geconsolideerde vennootschapsbelasting (Common Consolidated Corporate Tax Base - CCCTB)* en *de richtlijn voor een gemeenschappelijke vennootschapsbelasting (Common Corporate Tax Base - CCTB)*. Deze wetsvoorstellen hebben de intentie om enerzijds belastingontwijking binnen de Europese Unie te voorkomen, en

¹²⁸ Joris Kooiman, 'Belastingparadijs, maar hoe lang nog?' (versie 8 november 2017) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/08/belastingparadijs-maar-hoe-lang-nog-13900953-a1580310> (8 januari 2018).

¹²⁹ BNR webredactie, 'Onderzoek naar belastingdeal IKEA' (versie 18 december 2017) <https://www.bnr.nl/nieuws/juridisch/10336283/onderzoek-naar-belastingontduiking-ikea> (8 januari 2018).

¹³⁰ Jeroen Segenhout, 'Rijzende ster van Margrethe Vestager kent een keerzijde' (versie 23 december 2017) <https://fd.nl/economie-politiek/1233885/rijzende-ster-van-margrethe-vestager-kent-een-keerzijde> (8 januari 2018).

anderzijds duidelijke geharmoniseerde regels op te stellen omtrent het betalen van belastingen wanneer er bedrijfsactiviteiten in meerdere landen plaatsvinden.¹³¹

Beide voorstellen vallen onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten (belastingen) en dat betekent dat unanimititeit in de Raad noodzakelijk is. Daarom heeft het Europees Parlement alleen een adviserende functie omtrent deze wetvoorstellen. De Rapporteurs van de wetsvoorstellen hebben de taak op zich genomen om een bezoek te brengen aan een aantal lidstaten om zo in gesprek te gaan over dit onderwerp. De Nederlandse Europarlementariër Paul Tang (PvdA/S&D) is de rapporteur voor het CCTB-wetsvoorstel en de Franse Europarlementariër Alain Lamassoure (EVP) is de rapporteur voor het CCCTB-wetsvoorstel.

Het kabinet heeft in een BNC-fiche zijn mening uiteengezet over de beoogde commissievoorstellen. De fiche werd op 18 november 2016 gepubliceerd.¹³² In deze fiche spreekt het kabinet zich uit tegen de Commissievoorstellen, met het argument dat de voorstellen zowel de subsidiariteit- en de proportionaliteitsbeginselen schenden.¹³³ Het voornaamste bezwaar van de Staten-Generaal is dat deze voorstellen nadelig zijn voor de belastinginkomsten van Nederland, omdat het waardetoeename die ontstaat door immateriële en financiële activa, negeert.¹³⁴ Dit is belangrijk voor een land als Nederland, met een diensteneconomie en een sterke financiële sector. Volgens de tegenstanders van deze voorstellen zouden ze namelijk minder goed berekend zijn op winsten die bijvoorbeeld gemaakt worden op de verkoop van intellectuele eigendommen.

De Tweede Kamer trok op 1 december 2016 de gele kaart in een motie die ondersteund werd door de fracties van de SP, Van Vliet, 50PLUS, de VVD, de SGP, de ChristenUnie, het CDA, de Groep Bontes/Van Klaveren en de PVV.¹³⁵ De partijen SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66, de Groep Kuzu/Öztürk, Monasch en de ChristenUnie stemden in de motie-Groot over het *constructief in gesprek blijven over geleidelijke harmonisering van de grondslag voor de Europese winstbelasting*. Deze motie werd aangenomen.¹³⁶ Wat opvalt is dat de twee regeringspartijen van het Kabinet Rutte II (VVD en PvdA) beiden verschillende moties steunden: zo stemde de PvdA niet vóór het trekken van de Gele Kaart. In het

¹³¹ Europees Parlement Denktank, 'Common Corporate Tax Base (CCTB)' (versie 22 september 2017) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)595907](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)595907) (8 januari 2018).

¹³² TK, vergaderjaar 2016-2017, kst-34604-4.

¹³³ TK, vergaderjaar 2016-2017, kst-34604-4 11-12.

¹³⁴ Ibidem 12.

¹³⁵ HTK 2016-2017 34604-8.

¹³⁶ HTK 2016-2017 34604-11.

geopinieerde advies van de beide Kamers over dit onderwerp kwam naar voren dat de fracties die samen het kabinet vormden, tegenover elkaar stonden. De VVD wilde geen belastingbevoegdheden aan Europa overdragen en de PvdA pleitte voor Europese wetgeving om zo belastingontduiking moeilijker maken. Daar kwam nog bij dat PvdA'er Paul Tang de Europese rapporteur voor dit wetsvoorstel was.¹³⁷

De twee regeringspartijen stonden dus op dit onderwerp tegenover elkaar. De andere partijen volgden de lijnen van de twee eerdergenoemde moties, dus partijen die voor de gelekaart-motie stemden, volgden de mening van de VVD; partijen die de motie van Groot (PvdA) steunden, hadden een mening die overeenkwam met die van de PvdA. De SP, de partij die beide moties steunde, is interessant omdat zij vóór de CCTB en CCCTB is, maar toch de gelekaart trok. De belangrijkste motivatie voor de SP hierachter was dat de Commissie geen minimum vennootschapsbelasting in hun voorstellen had verwerkt.

In vergelijking met de 'caravan-casus' was er in dit geval niet een overweldigende meerderheid die kritiek heeft op het onderwerp. Sterker nog, er waren nu in principe twee meerderheden: het 'gele-kaart-kamp' en het 'constructief debat-kamp'. De SP en ChristenUnie zweefden een beetje tussen deze kampen. Een interessantere 'strijd' is die tussen PvdA en VVD, omdat het hier tussen twee partijen gaat die in de regering samenwerkten. Daardoor kon in deze casus de Kamer niet sterk op de regering leunen, zoals bij de caravan-casus het geval was.

De Kamer moest dus op andere manieren haar invloed uitoefenen over dit onderwerp. De partijen die tegen het onderwerp waren, hadden het een stuk gemakkelijker, omdat de kans dat een van deze twee onderwerpen wetsvoorstellen doorheen komt miniem zou zijn. Dit komt doordat unanimiteit in de Raad noodzakelijk is bij belasting gerelateerde onderwerpen,, maar er tegen deze voorstellen maar liefst door zes landen kaarten waren getrokken. De kans dat een van deze landen in de Raad de voorstellen af zou keuren, was dus aannemelijk.¹³⁸

De Eerste Kamer heeft de CCCTB- en CCTB-voorstellen aangemerkt als belangrijk en vroeg daarom aan de Staatssecretaris van Financiën, Eric Wiebes, om 'tijdig – en aanvullend op de geannoteerde agenda – te informeren.'¹³⁹ Op deze manier werd de Kamer tijdig in de

¹³⁷ Europees Parlement, *Reasoned opinion by the House of Representatives of the Kingdom of the Netherlands on the proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)* (Brussels 2016).

¹³⁸ Europees Parlement, *Gemotiveerd advies van de Nederlandse Eerste Kamer inzake het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB)* (Brussel 2017).

¹³⁹ EK 2016-2017 kst-34604-F.

gelegenheid gesteld om een oordeel uit te spreken over de vooruitgang van het wetsvoorstel. Hieruit kan worden opgemaakt dat de Kamer hier nog steeds afhankelijk was van de informatievoorziening van de regering betreffende Europese Wetsvoorstellen.

Bij de behandeling van de CCCTB en CCTB is wel een verandering te zien, namelijk de betrokkenheid van de rapporteur van het desbetreffende voorstel. Paul Tang (S&D/PvdA) werd door het Europees Parlement aangesteld als rapporteur op de CCTB.¹⁴⁰ Hij leidt de onderhandelingen voor het Europees Parlement, en omdat het in het geval van de CCTB en CCCTB om een advies gaat, is het zijn taak voornamelijk om de meningen te peilen in de lidstaten. Onder de online *hashtag* ‘TangTaxTour’ reist Tang door Europa, waar hij in gesprek gaat met parlementariërs en ministers van verschillende Europese lidstaten. Zodoende bezocht hij ook Nederland, waar hij in gesprek ging met zowel de Vaste Commissie voor Financiën (Tweede Kamer) als met de Commissie voor Financiën (Eerste Kamer). Hoewel beide Kamers tegen de CCCTB stemden, gingen zij wel in gesprek met Tang. In het gesprek met de Commissie voor Financiën zei Tang: ‘[M]aar bovenal willen wij ook bezwaren en ideeën die er leven goed tot ons krijgen om te kijken hoe je het voorstel beter kan maken.’¹⁴¹ In een *podcast* van BNR Nieuwsradio zegt Tang dat hij als rapporteur deze tour maakt:

[O]m ook te zorgen dat de nationale parlementen ook hun zorgen en bezwaren duidelijk kunnen maken zodat wij [Tang en Lamassoure] dat kunnen meenemen in het advies, omdat nationale parlement [*sic*] zijn niet in een heel goede positie om een Europees Wetsvoorstel dat wordt besproken door de Ministers van Financiën om [*sic*] daar invloed op te hebben. Ze kunnen eigenlijk alleen maar ja of nee zeggen, en wij proberen dat eigenlijk te doorbreken.¹⁴²

Tang is van mening dat nationale parlementen invloed moeten hebben op de vormgeving van Europese wetgeving, om zo de macht van de Raad te balanceren. Zoals in de caravan-casus al naar voren is gekomen, is het nationaal parlement afhankelijk van de informatievoorziening en de onderhandelingsmacht van de minister. De minister functioneerde als doorgeefluik naar de Transportraad, en het Nederlandse parlement sprak de minister erop aan wanneer bepaalde ‘slechte’ aspecten van een wetsvoorstel erin bleven zitten. Bij CCCTB en CCTB voorstellen zien we een modernere aanpak van Nederlandse invloed op Europese wetgeving. Het

¹⁴⁰ European Parliament / Legislative Observatory,

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0337\(CNS\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0337(CNS)) (versie 8 januari 2018).

¹⁴¹ Paul Tang, ‘Op naar Frankrijk en Nederland! Check de laatste repo van mijn #TangTaxTour’ (versie 5 oktober 2017)

<https://www.facebook.com/PaulTangPvdA/videos/837919606379999/> (8 januari 2018).

¹⁴² BNR, ‘WINST!’ (29 september 2017) <https://www.bnr.nl/player/audio/10069012/10330716> (versie 8 januari 2018) 1:49-2:15.

uitnodigen van een Europarlementariër is ook in lijn met de aanbevelingen in het rapport van de commissie-Leegte en die van de AIV.¹⁴³

Naast het feit dat deze methode de invloed van het parlement verhoogt, is het ook een manier om de Europese politiek bekender te krijgen bij het Nederlandse bevolking. Tang heeft als rapporteur van de CCCTB al tientallen keren de media weten te bereiken.¹⁴⁴ Dit lijkt voort te komen uit twee aspecten. Ten eerste is er de relevantie van de het onderwerp: in de afgelopen jaren zijn er meerdere documenten aan het licht gekomen rondom het belastingontduiking, zoals de Paradise Papers, Panama Papers en de LuxLeaks.¹⁴⁵ Ten tweede zijn er de oproepen van meerdere Europese regeringsleiders, zoals de Franse president Macron, om internetgiganten zoals Google meer belasting te laten betalen.¹⁴⁶ Daarnaast is in het najaar van 2017 ophef ontstaan over de plannen van het kabinet-Rutte III om de vennootschapsbelasting drastisch te verlagen.¹⁴⁷ Dit alles zorgt ervoor dat er in Nederland veel interesse is in dit onderwerp.

Conclusie

Tijdens het schrijven van dit onderzoek bevinden de berekeningen over de CCCTB zich nog bij de Commissie van het Europees Parlement voor bespreking, daarna zullen de Raad, het Parlement en de Commissie met elkaar in gesprek gaan over een definitief voorstel. Dit voorstel zal dan door de Raad goedgekeurd moeten worden. Het Nederlandse parlement heeft dus in deze casus twee manieren benut om invloed uit te oefenen op het CCCTB-voorstel. Aan de ene kant verliep dat via de gebruikelijke weg, zoals gezien bij de ‘caravan-casus’: via de regering, die op haar beurt de wensen van het parlement kan aan dragen bij de raad. Het nadeel van deze manier is dat de minister ook zijn of haar eigen beleid moet uitvoeren en verdedigen: daarom is dit een inefficiënte manier voor oppositiepartijen. Bij zowel de CCTB als de CCCTB ontstond een precaire situatie waarbij de twee regeringspartijen tegenover elkaar stonden, en waarbij onder andere de VVD de gele kaart trok. Een andere manier voor de Kamer om te proberen om invloed te krijgen op de wetgeving, is om in gesprek te gaan met de rapporteurs,

¹⁴³ Tweede Kamer, Voorop in Europa 30.

¹⁴⁴ Google, ‘Paul Tang Winst’,

<https://www.google.nl/search?q=Paul+Tang+winst&cr=countryNL&tbs=ctr:countryNL,qdr:y&tbn=nws&source=ln&sa=X&ved=0ahUKEwjokYj0yOPXAhWpQpoKHVeGBpEQpwUIHQ&biw=1280&bih=893&dpr=1> (8 januari 2018).

¹⁴⁵ Tijn Sadée, ‘Panama Papers’, (26 januari 2017) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/26/europa-voelt-witwasbutlers-aan-de-tand-6416758-a1543163> (8 januari 2018).

¹⁴⁶ Laurens Berentsen, ‘Europese heffing internetbedrijven opstap naar één winstbelasting’ (versie 28 september 2017)

<https://fd.nl/economie-politiek/1220387/europese-heffing-internetbedrijven-opstap-naar-een-winstbelasting> (8 januari 2018)

¹⁴⁷ Paul de Beer, ‘Verlaging van winstbelasting is weggegooid geld’ (versie 19 november 2017)

<https://fd.nl/opinie/1227806/verlaging-van-winstbelasting-is-weggegooid-geld> (8 januari 2018).

zoals Tang. Op deze manier kan de Kamer direct haar mening overdragen naar de persoon die meeschrijft aan de mening van Europees Parlement, en die namens het Europees Parlement onderhandelt tijdens een trialoog. Dit kan voor Nederlandse Europarlementariërs ook een voordeel opleveren, omdat ze dit moment eveneens kunnen gebruiken om hun electoraat te bereiken.

Conclusie

In dit onderzoek is er gekeken *hoe de Staten-Generaal invloed probeert uit te oefenen op het Europese wetgevingstraject*. Aan de hand van drie casussen is dit onderzocht. In de eerste casus werd de nieuwe apk-wetgeving onder de loep genomen en in de tweede casus een voorstel voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. De derde casus ging over een Europese grondslag voor winstbelasting. De belangrijkste conclusie hieruit is dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen twee manieren om invloed uit te oefenen: de traditionele manier en de moderne manier van invloed.

In de traditionele manier van invloed controleert de Tweede Kamer de minister die te maken heeft met het onderwerp waarop het parlement invloed wil uitoefenen, en probeert via deze minister de positie in Brussel te bepalen. Deze manier past binnen de beschrijving van Högenauer. Als het om Europese zaken gaat, is gebleken dat het Nederlandse parlement het als zijn belangrijkste taak ziet om de minister te controleren en via hem of haar de Nederlandse positie in Brussel vorm te geven. Dit kwam ook terug in de apk-casus en, gedeeltelijk, in de EOM-casus. De Tweede Kamer vroeg de minister om informatie en de minister leverde deze informatie. In de EOM-casus probeerde de Kamer actief via moties de onderhandelingspositie van de minister in de JBZ-raad te sturen.

Het voordeel van deze manier van invloed is dat dit goed past binnen het takenpakket van de Tweede Kamer, waarbij het parlement de minister controleert. Daarnaast is het gemakkelijk te integreren in het bestaande systeem van de Staten-Generaal, waardoor de Kamerleden geen rekening hoeven te houden met zowel de Nederlandse als de Europese agenda. Het nadeel is dat deze manier de invloed van de oppositiepartijen beperkt, omdat zij geen, of minder vaak, een meerderheid in de Kamer kunnen bewerkstelligen.

De moderne manier van invloed kwam het sterkst naar voren in de casus over de CC(C)TB wetsvoorstellen, maar ook gedeeltelijk in de EOM-casus. Het uitnodigen van rapporteurs, leden van andere parlementen en ambtenaren van de EU-instellingen past binnen de moderne manier van invloedsoefening. Deze moderne manier van invloedsoefening wijkt enigszins af van de omschrijving van het Nederlandse parlement door Högenauer als een parlement dat zich voornamelijk bezighoudt met het controleren van de regering, en dat sceptisch is over de kwaliteit van interparlementaire samenwerking. In de moderne manier van invloed is de Tweede Kamer minder afhankelijk van de minister en van meerderheden in het Nederlandse parlement.

Dit was ook zichtbaar in de casussen, omdat de regeringspartijen verdeeld waren over de onderwerpen daarvan. Een voorbeeld vormt de CC(C)TB-casus, waar het parlement in gesprek ging met de rapporteur van het Europees Parlement. Door het uitnodigen van Europarlementariërs kunnen de leden van het Nederlandse parlement direct in gesprek gaan met Brusselse beleidsmakers en politici. Hierdoor kunnen parlementariërs zonder tussenkomst van de minister invloed proberen uit te oefenen in Brussel. Dit is dan ook de kracht van deze methode, omdat het zorgt voor een directe link tussen ‘Europa’ en Den Haag. Hierdoor kunnen oppositiepartijen in gesprek gaan met de Europese rapporteurs en parlementariërs.

Een belangrijk onderdeel in beide methoden zijn de kaartenprocedures die zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Van deze procedures maakt het Nederlandse parlement veelvuldig gebruik. In de behandelde casussen zijn in alle gevallen kaarten getrokken. Voor het behalen van een gele kaart moet minimaal een derde van de andere Europese nationale parlementen ook een kaart trekken. Dit gebeurt echter zelden, wat onder andere te maken heeft met de slechte communicatie tussen de verschillende Europese lidstaten. Een beter functionerende COSAC zou hier al veel invloed op kunnen hebben. Naar verwachting zouden de Europese lidstaten dan meer succesvolle kaartenprocedures kunnen starten. Op dit moment functioneert de COSAC slecht; in de casussen speelde de COSAC dan ook geen rol van betekenis.

Zoals gezien in de drie casussen, is het parlement voor de informatievoorziening afhankelijk van de regering, die in Nederland door middel van een BNC-fiche de Tweede Kamer informeert met informatie over het onderwerp. De Kamer op haar beurt reageert dus voornamelijk op informatie die de desbetreffende minister via overleg met de Raad en haar ambtenaren verkrijgt. Dit past goed binnen het ‘traditionele’ takenpakket van het parlement, waarbij de Tweede Kamer de minister controleert. In dat geval is de Kamer niet direct bezig met het verkrijgen van invloed en informatie via andere Europese instellingen, zoals het Europees Parlement. Door de moderne methode toe te passen, kan het parlement ook informatie verkrijgen via andere bronnen, waardoor het minder afhankelijk is van het kabinet.

In de pre-Lissabon literatuur besloeg het debat nog voornamelijk het vermeende democratisch tekort van de Europese Instellingen en de vraag welke rol de nationale parlementen konden vervullen in het oplossen van dit tekort. De post-Lissabon literatuur richtte zich echter voornamelijk op de bevoegdheden die in het verdrag aan de nationale parlementen werden toegekend. Sinds het Verdrag van Lissabon in 2007 actief werd, heeft het Nederlandse parlement zich dus de nieuwe bevoegdheden kunnen toe-eigenen. Högenauer

beschreef de Staten-Generaal als een parlement dat voornamelijk bezig is met het controleren van de regering. Het is echter wel zo dat de Staten-Generaal in de moderne methode steeds meer de *networking role*, zoals beschreven door Sprungk, begint aan te nemen. In deze rol werkt het nationale parlement samen met Europese tegenhangers en andere EU-instellingen. Hoewel het Nederlandse parlement deze rol nog niet geheel bereikt heeft, neemt het wel stappen in deze richting. Er valt dan ook te concluderen dat de Staten-Generaal niet meer een instantie is die zich niet vertrouwd voelt met Europese zaken, zoals beschreven door Van Schendelen. Steeds vaker zoekt de Staten-Generaal toenadering tot andere Europese spelers, zoals Europarlementariërs. De ontwikkeling van wat in dit onderzoek de moderne methode is genoemd, zou er voor kunnen zorgen dat de *networking role* nog beter benut kan worden.

Toch is het verstandig om met een kritische blik te blijven kijken naar de mogelijkheden die de Staten-Generaal op dit moment lijkt te benutten om de Europese wetgeving te beïnvloeden. De Eerste en de Tweede Kamer lijken zich vooralsnog voornamelijk bezig te houden met het beïnvloeden van het Nederlandse regeringsstandpunt in de vergaderingen van de Raad van Ministers. De Tweede Kamer is daarnaast voor haar informatievoorziening afhankelijk van de BNC-fiches die door de regering aan de Kamer worden verzonden. Dit is een van de redenen dat de slagkracht van de Kamer beperkt blijft.

In dit onderzoek is getracht een beeld te geven van hoe de Staten-Generaal invloed uitoefent op het Europese beleidsvormingsproces. Hier zijn twee manieren te onderscheiden: de traditionele methode, en de opkomende moderne methode. Verder onderzoek moet uitwijzen of deze moderne methode ook ontwikkeld wordt in andere Europese lidstaten, of uniek is voor de Nederlandse situatie. Daarnaast kan alleen de toekomst uitwijzen hoe de Nederlandse manier van invloed de komende jaren verandert; het is daarom interessant om deze ontwikkeling te blijven volgen. Blijft de Staten-Generaal voornamelijk *government watchdog*, of evolueert zij tot een volwaardige actor die zelfstandig op Europees niveau invloed weet uit te oefenen?

Literatuurlijst

Primaire Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Nederland en het Europees Parlement: investeren in Nieuwe Verhoudingen* (Den Haag 2012).

ALDE Party, 'ALDE Party – Member Parties', <https://www.aldeparty.eu/members/member-parties> (8 januari 2018).

ANWB, 'ANWB pleidooi tegen APK voor motoren en caravans succesvol' (versie 11 maart 2014) <https://www.anwb.nl/over-anwb/nieuws/2014/maart/anwb-pleidooi-tegen-apk-voor-motoren-en-caravans-succesvol> (8 januari 2018).

ANWB, 'ANWB tegen nieuwe Europese APK-eisen' (versie 19 juli 2012) <https://www.anwb.nl/auto/nieuws/2012/juli/anwb-tegen-nieuwe-europese-apk-eisen> (8 januari 2018).

ANWB, 'APK voor caravans niet geschrapt in wetsvoorstel', (versie 31 mei 2013) <https://www.anwb.nl/kamperen/nieuws/2013/mei/apk-caravans> (8 januari 2018).

Beer, Paul de, 'Verlaging van winstbelasting is weggegooid geld' (versie 19 november 2017) <https://fd.nl/opinie/1227806/verlaging-van-winstbelasting-is-weggegooid-geld> (8 januari 2018).

Berentsen, Laurens, 'Europese heffing internetbedrijven opstap naar één winstbelasting' (versie 28 september 2017) <https://fd.nl/economie-politiek/1220387/europese-heffing-internetbedrijven-opstap-naar-een-winstbelasting> (8 januari 2018)

Beunderman, Mark, 'EU-lidstaten trekken 'gele kaart' tegen plan Europees Openbaar Ministerie', *NRC Handelsblad*, 30 oktober 2013.

BNR, 'WINST!' (29 september 2017) <https://www.bnr.nl/player/audio/10069012/10330716> (versie 8 januari 2018) 1:49-2:15.

BNR, webredactie, 'Onderzoek naar belastingdeal IKEA' (versie 18 december 2017) <https://www.bnr.nl/nieuws/juridisch/10336283/onderzoek-naar-belastingontduiking-ikea> (8 januari 2018).

CDA, 'CDA: Europese APK-plicht motoren, aanhangers en caravans voorkomen' (versie 11 maart 2014) <https://www.cda.nl/europa/actueel/nieuws/cda-europese-apk-plicht-motoren-aanhangers-en-caravans-voorkomen/> (8 januari 2018).

CDA, 'CDA: helaas APK-plicht motor en caravan' (versie 2 juli 2013) <https://www.cda.nl/europa/actueel/nieuws/cda-helaas-apk-plicht-motor-en-caravan/> (8 januari 2018).

CDA, 'Europese Volkspartij', <https://www.cda.nl/europa/over-ons/europese-volkspartij/> (8 januari 2018).

ChristenUnie, 'APK motoren en caravans van de baan' (versie 11 maart 2014)
<https://www.christenunie.nl/k/n31034/news/view/634247/529565/apk-motoren-en-caravans-van-de-baan.html> (8 januari 2018)

COSAC, 'About COSAC', <http://www.cosac.eu/about/> (8 januari 2018).

Council of the European Union, *Roadworthiness package agreed by the Council and the Parliament* (Brussels 2013).

De Groene Amsterdammer, 'EU schrijft 80% van onze wetten voor' (versie 31 juli 2012)
<http://www.voxeurop.eu/nl/content/article/2440491-eu-schrijft-80-van-onze-wetten-voor> (8 januari 2018).

Eerste Kamer der Staten-Generaal, https://www.eerstekamer.nl/eu/bnc_fiches (8 januari 2018).

Eerste Kamer, (versie 4 juli 2013)
https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20130703/conceptbrief_aan_de_voorzitter_van/f=/vjb1ci7ot0qe.pdf (8 januari 2018).

Eerste Kamer, 'Stemmingen in verband met brief van de voorzitter van de vaste commissie voor immigratie en asiel / jbz-raad en de voorzitter van de vaste commissie voor veiligheid en justitie', 15 oktober 2013 4.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk-33431-2
https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20130422/brief_europese_commissie_brief_van/document3/f=/vj9zn4hcsgya.pdf (8 januari 2018).

Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk-33431-B.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk-33431-F (versie 22 november 2013)
https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20131122/brief_met_een_stand_van_zaken_in/document3/f=/vjf0h4tkcbxw.pdf (8 januari 2018).

Eerste Kamer, vergaderjaar 2015-2016, kst-33709-U 5.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2015-2016, kst-33709-W 2.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk-34604-F.

Europa Nu, 'BNC Fiche' https://www.europa-nu.nl/id/vh8es07d69yp/bnc_fiche (8 januari 2018).

Europa Nu, 'Europees Openbaar Ministerie fraudezaken (EOM)' https://www.europa-nu.nl/id/vjbj6o0y4im/europees_openbaar_ministerie_fraudezaken (3 april 2018)

Europa Nu, ‘Gele Kaart’ https://www.europa-nu.nl/id/viommjbhi6ha/gele_kaart (8 januari 2018).

Europa Nu, ‘Inbreukprocedure’ <https://www.europa-nu.nl/id/vh9yn89q4ewq/inbreukprocedure> (8 januari 2018).

Europa Nu, ‘Oprichting Europees OM geblokkeerd door Zweden’ (versie 8 februari 2017), https://www.europa-nu.nl/id/vkbbkj30zvnhn/nieuws/oprichting_europees_om_geblokkeerd_door?ctx=vh6ukzb3nnt0 (3 april 2017).

Europa Nu, ‘Oranje Kaart’ https://www.europa-nu.nl/id/vio3okw0mozv/oranje_kaart (8 januari 2018).

Europa Nu, ‘Rapporteur’ <https://www.europa-nu.nl/id/vhcmdex0ovsn/rapporteur> (8 januari 2018).

Europa Nu, ‘Subsidiariteitsbeginsel’ <https://www.europa-nu.nl/id/vh7doudodzu/subsidiariteitsbeginsel> (8 januari 2018).

Europees Parlement / Legislative Observatory, (versie 3 oktober 2017) [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0337\(CNS\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0337(CNS)) (versie 8 januari 2018).

Europees Parlement / Legislative Observatory, “Periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers. 'Roadworthiness package'” (versie 3 oktober 2017) [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0184\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0184(COD)) (8 januari 2018).

Europees Parlement / Legislative Observatory, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23040&l=en> (8 januari 2018).

Europees Parlement Denktank, ‘Common Corporate Tax Base (CCTB)’ (versie 22 september 2017) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)595907](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)595907) (8 januari 2018).

Europees Parlement, ‘Sitting of 2013-07-01’, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/EN/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&startTime=20130701-18:16:32-857> (8 januari 2018).

Europees Parlement, ‘Two years until the 2019 European elections: Special Eurobarometer of the European Parliament’, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_ee2019_synthesis_en.pdf p.74-75. (8 januari 2018).

Europees Parlement, *Gemotiveerd advies van de Nederlandse Eerste Kamer inzake het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB)* (Brussel 2017).

Europees Parlement, *INTERIMVERSLAG over het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie*, (Brussel 2015) 1-7.

Europees Parlement, *Reasoned opinion by the House of Representatives of the Kingdom of the Netherlands on the proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)* (Brussels 2016).

Europese Commissie, 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (versie 26 oktober 2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=NL> (8 januari 2018).

Europese Commissie, *Annual Report 2015 on Relations between the European Commission and National Parliaments* (Brussel 2016).

Europese Commissie, *Begeleidend document bij het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie* (Brussel 2013).

Europese Commissie, *Regulation of the European Parliament and of the council on periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers and repealing directive 2009/40/EC* (Brussel 2012).

Europese Unie, *Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)* (versie 26 oktober 2012), http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0003.02/DOC_1&format=PDF (8 januari 2018).

Google, 'Paul Tang Winst', <https://www.google.nl/search?q=Paul+Tang+winst&cr=countryNL&tbs=ctr:countryNL,qdr:y&tbm=nws&source=Int&sa=X&ved=0ahUKEWjokYj0yOPXAhWpQpoKHVeGBpEQpwUIHQ&biw=1280&bih=893&dpr=1> (8 januari 2018).

Judith Laanen, 'Moet Nederland deelnemen aan een Europees openbaar ministerie?' *BNR*, 3 april 2018.

Kockelmann, Sven, 'Ard van der Steur over het Europees Openbaar Ministerie', *NPO Radio 1*, 16 juni 2014.

Kooiman, Joris, 'Belastingparadijs, maar hoe lang nog?' (versie 8 november 2017) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/08/belastingparadijs-maar-hoe-lang-nog-13900953-a1580310> (8 januari 2018).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *APK-plicht voor snelle tractoren* (Den Haag 2017).

NOS, 'VVD-Kamerlid Van der Steur opvolger van Opstelten' (versie 19 maart 2015), <https://nos.nl/artikel/2025758-vvd-kamerlid-van-der-steur-opvolger-van-opstelten.html> (3 april 2018).

Peeperkorn, Marc, 'Belastingdeal met Ikea leidt tot onderzoek' (versie 18 december 2017), <https://www.volkskrant.nl/economie/belastingdeal-met-ikea-leidt-tot-onderzoek~a4546362/> (8 januari 2017).

Peeperkom, Marc, 'Ommezwaai: Nederland doet tóch mee met Europees OM', *de Volkskrant*, 16 oktober 2017.

Sadée, Tijn, 'Panama Papers', (26 januari 2017) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/26/europa-voelt-witwasbutlers-aan-de-tand-6416758-a1543163> (8 januari 2018).

Segenhout, Jeroen, 'Rijzende ster van Margrethe Vestager kent een keerzijde' (versie 23 december 2017) <https://fd.nl/economie-politiek/1233885/rijzende-ster-van-margrethe-vestager-kent-een-keerzijde> (8 januari 2018).

Sharifi, Maral Noshad, 'Tachtig procent van onze wetten komt uit Europa' (versie 20 mei 2014) <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/05/20/tachtig-procent-van-onze-wetten-komt-uit-europa-1378885-a660893> (8 januari 2018).

Tang, Paul, 'Op naar Frankrijk en Nederland! Check de laatste repo van mijn #TangTaxTour' (versie 5 oktober 2017) <https://www.facebook.com/PaulTangPvdA/videos/837919606379999/> (8 januari 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Ard van der Steur rapporteur Europees Openbaar Ministerie', https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2508_rapporteur_europees_om (versie 3 april 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'COSAC besluit in Luxemburg over mandaat voor de werkgroep gele en groene kaart', <https://eunieuws.tweedekamer.nl/tweede-kamer/cosac-besluit-luxemburg-over-mandaat-voor-de-werkgroep-gele-en-groene-kaart> (8 januari 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Gesprek Duitse Bondsdag over Interparlementaire samenwerking en Europees Openbaar Ministerie', https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2015A01814 (versie 3 april 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Gesprek: Europees Openbaar Ministerie met mevrouw Monica Macovei, lid van het Europees Parlement en rapporteur voor het EOM', https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2015A00848 (versie 3 april 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Reglementen’
https://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/reglement_tweede_kamer (8 januari 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Taken en rechten’
https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/de_nederlandse_democratie/taken_en_rechten (8 januari 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rapporteurs,
https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/vj/rapporteurs (3 april 2018).

Tweede Kamer Der Staten-Generaal, *Voorop in Europa: over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie* (Den Haag 2014).

Tweede Kamer JBZ-Raad, ‘Aan de orde is het VAO JBZ-Raad van 15 en 16 juni 2015 (AO d.d. 10/06)’, Den Haag 2015) 5-7.

Tweede Kamer, ‘Algemeen overleg over: behandelvoorbehoud oprichting Europees Openbaar Ministerie en hervorming structuur Eurojust’.

Tweede Kamer, ‘Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over het EU-voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie COM (2013) 534’ (Den Haag 2013).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk-22112-1457.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk-21501-33-403.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk-21501-334-3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk-34397-28.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, kst-22112-1681.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, kst-22112-1686.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 kst-21501-33-456,
(https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20140110/brief_regering_resultaat/document3/f=/vjgeljmm98zd.pdf).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, kst-32317-202

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, Kst-32317-302.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, Kst-32317-303.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Kst 32317-428.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk-34397-28.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk-34497-3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk-34604-4.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, kst-32317-470.

Van der Steur, Ard, 'Position paper Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EOM)', (Den Haag 2014).

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 2016-2017, 34604-11.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 2016-2017, 34604-8.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 2016-2017, 34-10
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20162017-34-10.html> (8 januari 2018).

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 2012-2013, Kamerstuk-21501-33-391,
https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20121108/verslag_van_een_algemeen_overleg_3/document3/f=/vj4en332nay7.pdf (8 januari 2018).

Volkskrant, 'Schultz: APK-regels blijven bij het oude' (versie 12 december 2012)
<https://www.volkskrant.nl/politiek/schultz-apk-regels-blijven-bij-het-oude~a3362374/> (8 januari 2018).

Secundaire Literatuur

Auel, Katrin, en Thomas Christiansen, 'After lisbon: National parliaments in the European union.' *West European Politics* 38 (2015) 2, 261-281.

Gostynska-Jakubowska, A., 'The role of national parliaments in the EU: building or stumbling blocks?' (versie juni 2016),
http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_parliaments_6june16.pdf (8 januari 2018).

Groen, Afke, en Thomas Christiansen, 'National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 59.

Högenauer, Anna-Lena, 'The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 252-271.

Holzacker, Ronald, 'Democratic legitimacy and the European Union' *European Integration* 29 (2007) 3, 257-269.

Holzhaecker, Ronald, 'National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the goals and methods of governing and opposition parties', *European Union Politics* 3 (2002) 4, 459-479.

Labovic, Milos, *EU Superlobby* (Deventer, 2017).

Moravcsik, Andrew, 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 4, 603-24.

Neuhold, Christine, en Julie Smith, 'Conclusion', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 678.

Norton, Philip, 'National parliaments and the European Union', *Managerial Law* 45 (2003) 5/6, 5-25 aldaar

Rozenberg, O., *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges* (Brussel 2017).

Sprungk, Carina, 'A new type of representative democracy? Reconsidering the role of national parliaments in the European Union' *Journal of European Integration* 35 (2013) 5, 547-563.

Thomas, A., en A. Tacea, 'The French Parliament and the European Union: Shadow Control through the Government Majority', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 170-190.

Van Schendelen, Rinus, en Philip Norton ed., *National parliaments and the European Union*, (London 1996).

Van Schendelen, Rinus, *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels* (Amsterdam 2013).

Wonka, A., en B. Rittberger, 'The ties that bind? Intra-party information exchanges of German MPs in EU multi-level politics.', *West European Politics* 37 (2014) 3.

Auel, Katrin, en Thomas Christiansen, 'After lisbon: National parliaments in the European union.' *West European Politics* 38 (2015) 2, 261-281.

Gostynska-Jakubowska, A., 'The role of national parliaments in the EU: building or stumbling blocks?' (versie juni 2016), http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_parliaments_6june16.pdf (8 januari 2018).

Groen, Afke, en Thomas Christiansen, 'National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 59.

Högenauer, Anna-Lena, 'The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 252-271.

Holzacker, Ronald, 'Democratic legitimacy and the European Union' *European Integration* 29 (2007) 3, 257-269.

Holzacker, Ronald, 'National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the goals and methods of governing and opposition parties', *European Union Politics* 3 (2002) 4, 459-479.

Labovic, Milos, *EU Superlobby* (Deventer, 2017).

Marc Peeperkom, 'Ommezwaai: Nederland doet tóch mee met Europees OM', *de Volkskrant*, 16 oktober 2017.

Mark Beunderman, 'EU-lidstaten trekken 'gele kaart' tegen plan Europees Openbaar Ministerie', *NRC Handelsblad*, 30 oktober 2013.

Moravcsik, Andrew, 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 4, 603-24.

Neuhold, Christine, en Julie Smith, 'Conclusion', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 678.

Norton, Philip, 'National parliaments and the European Union', *Managerial Law* 45 (2003) 5/6, 5-25 aldaar

Rozenberg, O., *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges* (Brussel 2017).

Sprungk, Carina, 'A new type of representative democracy? Reconsidering the role of national parliaments in the European Union' *Journal of European Integration* 35 (2013) 5, 547-563.

Thomas, A., en A. Tacea, 'The French Parliament and the European Union: Shadow Control through the Government Majority', in: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg en J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan (Londen 2015) 170-190.

Van Schendelen, Rinus, en Philip Norton ed., *National parliaments and the European Union*, (London 1996).

Van Schendelen, Rinus, *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels* (Amsterdam 2013).

Wonka, A., en B. Rittberger, 'The ties that bind? Intra-party information exchanges of German MPs in EU multi-level politics.', *West European Politics* 37 (2014) 3.