

Vergaderjaar 2005–2006

30 389

Toepassing subsidiariteitstoets

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 23 november 2005

Het Presidium legt hierbij aan u voor het aanvullend advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit d.d. 1 november 2005 (bijlage 1), waarin voorstellen worden gedaan op welke wijze onder de huidige Verdragen invulling gegeven kan worden aan de subsidiariteitstoets. Eveneens liggen voor het oorspronkelijk advies (d.d. 12 oktober 2004, bijlage 2) van de Commissie voor en het nader advies (d.d. 27 en 28 juni 2005, bijlage 3), die door het Presidium op 29 juni jl. voorlopig zijn aangehouden in afwachting van het aanvullend advies.

Nu de procedure uit de protocollen bij de Europese Grondwet niet van kracht zal worden heeft de Gemengde Commissie haar adviezen gebaseerd op de huidige verdragen, waarin het beginsel van subsidiariteit en de criteria voor de inhoudelijke invulling zijn omschreven. Op deze basis kunnen nationale parlementen ook nu de subsidiariteitstoets uitvoeren, de resultaten delen met andere parlementen en de Europese instellingen aanspreken indien daartoe aanleiding wordt gezien.

Tijdens de plenaire COSAC¹ in Londen d.d. 10–11 oktober jl. zijn procedurele afspraken gemaakt om vanaf 1 januari 2006 voor een beperkt aantal voorstellen de subsidiariteitstoets uit te gaan voeren. Deze procedure is beschreven in het aanvullend advies.

Dit aanvullend advies is tevens voorgelegd aan het College van Senioren van de Eerste Kamer, dat het advies inmiddels op 15 november heeft goedgekeurd (met de aantekening dat de uitvoeringsaspecten nader besproken zullen worden aan de hand van een notitie).

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden.

¹ COSAC is de conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden van de lidstaten en kandidaat-lidstaten van de EU.

Den Haag, 1 november 2005

Naar aanleiding van het verzoek van het Presidium van de Tweede Kamer, d.d. 29 juni 2005 en het College van Senioren van de Eerste Kamer d.d. 5 juli 2005 aan de gemengde commissie toepassing subsidiariteit om in het najaar van 2005 een advies uit te brengen in aanvulling op het advies van deze commissie van 12 oktober 2004 en het nader advies van 28 juni 2005, heeft de gemengde commissie de afgelopen maanden onderzocht op welke wijze de subsidiariteitstoets onder het huidige regime vorm gegeven kan worden. Voorts heeft de commissie deze periode benut om in Europees verband te sonderen welke gedachten er leven over de versterking van de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel. De commissie brengt het volgende aanvullende advies uit.

De gemengde commissie heeft met instemming kennis genomen van de opvatting van het Presidium dat het systeem van grotere betrokkenheid van nationale parlementen gehandhaafd dient te worden. Door werk te maken van die grotere betrokkenheid zullen we het vertrouwen van de Nederlandse kiezers weer terug moeten winnen. Het Nederlandse parlement dient zich de zorgen van Nederlanders ter harte te nemen en zich bij nieuwe Europese wetgevingsinitiatieven nadrukkelijker dan in het verleden de vraag te stellen wat er beter op Europees niveau geregeld kan worden en wat er voorbehouden dient te blijven aan het nationale of het decentrale niveau. En wanneer een Europese aanpak gewenst is, dient het parlement goed te overzien hoe een voorstel zal doorwerken in het Nederlandse bestel en hoe daar nog correcties in zijn aan te brengen gedurende het Europese wetgevingstraject. Ook de rapporten «sturing EU-aangelegenheden» en het advies van de Raad van State «gevolgen EU voor Nederlandse staatsinstellingen» bevestigen het beeld dat meer politieke sturing en een kritischer beschouwing van de subsidiariteit gewenst is.

De gemengde commissie toepassing subsidiariteit heeft in november 2003 haar werkzaamheden aangevangen op een moment dat de IGC, die leidde tot de vaststelling van het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, nog volop gaande was. De opdracht was een werkwijze te ontwikkelen voor de Staten-Generaal met betrekking tot een tweetal protocollen die al tijdens de Europese Conventie met grote eenstemmigheid tot stand waren gebracht. De Europese procedurele afspraken ter versterking van de invloed van de nationale parlementen op Europese wetgeving dienden effectief handen en voeten te krijgen in het eigen parlement. Hoewel beide Kamers één stem kregen in het protocol betreffende de subsidiariteit en de proportionaliteit en dus afzonderlijk hun werkwijze hadden kunnen uitwerken, is gekozen voor een procedure waarbij bezien werd of de opvattingen van beide Kamers binnen de termijn van zes weken op elkaar afgestemd konden worden. Dit, omdat tegengesteld stemgedrag t.a.v. de subsidiariteit van een voorstel een neutraliserend, zo niet ontkrachtend effect zou hebben. Hoewel unanimiteit geprefereerd en nagestreefd werd, behielden beide Kamers evenwel hun bevoegdheden om tot een eigen eindoordeel te komen.

Er kan geen misverstand over bestaan dat met het intrekken van de goedkeuringswet betreffende het Europees grondwettelijk verdrag ook de ratificatie van de twee protocollen, die de basis vormden van de werkzaamheden van deze commissie, van de baan is. En hoewel deze protocollen wel als «kroonjuwelen» van de Europese grondwet werden beschouwd, past het niet om na afwijzing van het Europees grondwettelijk verdrag enkele elementen die ons wel aanstaan toch ingevoerd te krijgen.

Echter, ook de huidige Europese verdragen worden geregeerd door de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Ook bij eerdere verdragsherzieningen hebben de nationale parlementen al moeite gedaan om hun positie in de Europese constellatie te versterken. De toepassing van genoemde beginselen worden op dit moment inhoudelijk ingevuld door artikel 5 EG-Verdrag en het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Voorts zijn in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen verplichtingen opgenomen voor de Europese Commissie om de nationale parlementen informatie te verschaffen. Beide Protocollen gelden sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Het belangrijkste verschil met het Grondwettelijk verdrag is dat nu niet is voorzien in een Europese procedure voor de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Hoewel de huidige protocollen dus minder verstrekkend zijn – de Europese Commissie kan niet gedwongen worden tot heroverweging van een voorstel bij verzet van 1/3 van de nationale parlementen – zouden de nationale parlementen dit nadeel kunnen ondervangen door een actievere houding en meer (elektronische) uitwisseling van informatie tussen de parlementen. Wanneer een significant aantal parlementen problemen blijkt te hebben met een voorstel van de Europese Commissie is er toch sprake van een politiek feit, dat ook zijn weerklink moet vinden in de Raad.

Gebleken is tijdens de bijeenkomst van 10–11 oktober 2005 van de COSAC¹, de conferentie van commissies Europese Zaken van de (kandidaat)lidstaten van de EU en het Europees Parlement, dat ook in de parlementen van de andere lidstaten de behoefte bestaat de subsidiariteitstoets uit te voeren. Vastgesteld is dat de «Declaration to raise European awareness» (ten tijde van de Europese Conventie voorgesteld door de Nederlandse parlementariërs Van der Linden en Timmermans) nog dit jaar geïmplementeerd zal worden, door vrijwel gelijktijdig debatten te voeren in alle nationale parlementen over het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Deze debatten zullen benut worden – zo is in de COSAC besproken – om te inventariseren bij welke voorziene initiatieven vraagtekens leven ten aanzien van de subsidiariteit. Deze inventarisatie zal een lijst opleveren van (circa 10–15) voorstellen die onderworpen zullen worden aan de subsidiariteitstoets in de nationale parlementen zodra zij worden gepubliceerd. De «top-tien» zal op zichzelf al fungeren als een «early warning» voor de Europese Commissie. De Europese Commissie zal genoodzaakt zijn zorgvuldig te onderbouwen waarom deze initiatieven stroken met het subsidiariteitsbeginsel.

In de COSAC werd vastgehouden aan het uitvoeren van de subsidiariteitstoets binnen een periode van zes weken, ingaande wanneer een commissievoorstel in alle talen beschikbaar is. Dit is ingegeven door de huidige verplichting om pas aan te vangen met onderhandelen over een commissievoorstel nadat tenminste zes weken zijn verstreken. Zo kunnen parlementen die zes weken benutten om met hun eigen minister de te varen koers in de Raad vast te stellen.

Door vast te houden aan die periode van zes weken is het tevens mogelijk het denkwerk te blijven benutten betreffende de procedurele inrichting van de werkwijze van de nationale parlementen voor het uitvoeren van de subsidiariteitstoets. Na die zes weken zullen de opvattingen van de nationale parlementen gecommuniceerd worden naar de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Gelet op het feit dat de nationale parlementen zich hebben voorgenomen in 2006 en latere jaren de subsidiariteitstoets gestalte te geven onder de vigeur van de huidige Europese verdragen, vast te houden aan de zes

¹ De relevante COSAC-conclusies zijn achter dit aanvullend advies gevoegd.

wekentermijn, en de opvattingen van de (kamers van) de nationale parlementen naar buiten te brengen, stelt de gemengde commissie toepassing subsidiariteit voor de in het advies van 12 oktober 2004 uitgewerkte procedure te handhaven met de verbeteringen die daarin zijn aangebracht na de proef in maart/april 2005, zoals weergegeven in het nader advies van 28 juni 2005. Ook de overige onderdelen van het advies, onder meer betreffende de inventarisatie van de benodigde ondersteuning, de ambtelijke samenwerking tussen beide Kamers, de uitwerking van een website en de IPEX-samenwerking, blijven hun geldigheid houden.

Voorts stelt de gemengde commissie toepassing subsidiariteit voor om drie jaar na de start van deze subsidiariteitsprocedure een evaluatiemoment in te bouwen, waarop de ervaringen met de procedure beoordeeld worden en eventuele voorstellen tot verbetering daarvan kunnen worden ingediend.

Met het uitbrengen van het aanvullend advies acht de gemengde commissie toepassing subsidiariteit haar werkzaamheden voltooid te hebben en verzoekt u deze commissie decharge te verlenen en de uitgebrachte adviezen als kamerstuk te drukken. Voorts verzoekt de gemengde commissie u te bevorderen dat de permanente commissie toepassing subsidiariteit haar werkzaamheden met ingang van 16 januari 2006 kan aanvangen.

Voorzitter van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit,
J. J. van Dijk

COSAC CONTRIBUTION ADDRESSED TO THE EU INSTITUTIONS

4. Those national parliaments which wish to participate shall conduct a subsidiarity and proportionality check on a forthcoming EU legislative proposal or proposals, developing their existing scrutiny role as recognised in the Protocol on the Role of National Parliaments attached to the Treaty of Amsterdam, allowing them to test their systems for reaching decisions on subsidiarity and proportionality, enabling an assessment of the justifications presented by the Commission and stressing to the Commission national parliaments' role in relation to subsidiarity.

CONCLUSIONS OF XXXIV COSAC

2. The XXXIV COSAC, recalling the existing scrutiny role of national parliaments, the provisions on subsidiarity in the Amsterdam Treaty and the fact that the Protocol on the Role of National Parliaments gives COSAC a role specifically in relation to subsidiarity, decided to encourage national parliaments to conduct a subsidiarity and proportionality check on a forthcoming EU legislative proposal or proposals. The check should be carried out with due respect for national parliaments' internal work programmes, legal frameworks and traditions. COSAC agreed that, for those national parliaments which wish to participate, the check should operate as follows:

- i. Within two weeks after the examination by national parliaments of the European Commission's annual work programme, as envisaged in the initiative «Raising European Awareness», participating national parliaments should inform the COSAC Presidency of the proposals they wish to be subject to the subsidiarity and proportionality check; they may also make additional proposals at any time; the Presidential Troika should designate the most frequently mentioned proposals to be subject to the check; the list will be distributed to the national parliaments and the European Parliament;
- ii. the IPEX database should, if possible, be used in connection with the subsidiarity and proportionality check;
- iii. participating national parliaments should seek to complete their scrutiny within a six-week period;
- iv. the six-week period should begin when the proposal has been published in all languages;
- v. participating national parliaments or chambers should send any comments on subsidiarity or proportionality directly to the Commission, the European Parliament and the Council within the six-week period, copying those comments to the COSAC Presidency; and
- vi. it would be helpful if national parliaments could indicate clearly whether their comments relate to subsidiarity or proportionality.

Den Haag, 1 juli 2005

Namens het Presidium deel ik u mede dat het Presidium in zijn vergadering van 29 juni jl. heeft ingestemd met de voorstellen in uw brief d.d. 27 juni 2005, om

1. de gemengde commissie toepassing subsidiariteit op tijdelijke basis te handhaven;
2. de gemengde commissie de opdracht te verlenen om te onderzoeken op welke wijze de subsidiariteitstoets onder het huidige regime vorm gegeven kan worden en hierover voor het eind van dit kalenderjaar het Presidium te adviseren;
3. de commissie toestemming te verlenen om in Europees verband te sonderen naar de gedachten die er leven over de versterking van de rol van nationale parlementen;
4. nog eind 2005 een advies uit te brengen en dit advies samen met het oorspronkelijke advies en het nader advies voor te leggen aan beide Kamers ter besluitvorming.

Het Presidium heeft besloten om in afwachting van het onder 4 genoemde eind 2005 uit te brengen advies het oorspronkelijke advies en het nader advies vooralsnog voor kennisneming aan te nemen. Het Presidium wil wel op voorhand u nu reeds laten weten dat handhaving van de pariteit geen vanzelfsprekendheid is nu de Europese grondwet door Nederland is afgewezen, maar het parlement wel het systeem van grotere betrokkenheid van nationale parlementen wil handhaven.

Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Te volgen werkwijze/procedure

Vooraf:

- bespreking van het wetgevings- en werkprogramma en identificeren van toekomstige voorstellen die aan de subsidiariteitstoets onderworpen moeten worden;

Geïdentificeerde voorstellen melden aan COSAC-voorzitterschap;

- troika stelt een lijst op van meest genoemde voorstellen en verspreidt deze lijst onder de nationale parlementen en het Europees Parlement;
- zodra een voorstel wordt gepubliceerd:

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 1	Publicatie van het wetgevingsvoorstel en verzenden naar nationale parlementen	Het in gang zetten van de subsidiariteitstoets	Europese Commissie	
Dag 2	Ontvangst van het wetgevingsvoorstel	Procedure in werking stellen	Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 3
Dag 3	Melding van de binnenkomst van het wetgevingsvoorstel aan de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets en <i>starten van een schriftelijke procedure voor de commissie ter beoordeling van een door de staf op te stellen preadvies. Het preadvies richt zich op de vragen attributie van bevoegdheden en subsidiariteit in strikte zin.</i>		Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 4
Voor dag 6	<i>Schriftelijke besluitvorming door de commissie subsidiariteitstoets over het preadvies</i>	Instemming met het preadvies. Besluit nemen over de vraag welke vaste kamercommissie een vooradvies over dit wetgevende voorstel moet schrijven en instemming met het preadvies	Leden van Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 6
Voor dag 8	<i>Doorzending van het preadvies aan de betrokken vaste kamercommissies met het verzoek gemotiveerd advies uit te brengen</i>	Opstellen van een technisch advies door de staven van de vaste commissies, zonodig i.s.m. staf Commissie Subsidiariteitstoets. De commissies kunnen verschillende adviezen uitbrengen: <ul style="list-style-type: none"> - een eenduidige positieve of negatieve beoordeling; - nadere actie te ondernemen door de Commissie Subsidiariteitstoets, zoals hoorzitting e.d. 	<i>Leden van de betrokken vaste kamercommissies</i> <i>Staven van de vaste kamercommissie (staf Commissie Subsidiariteitstoets)</i>	Voor dag 20
Voor dag 26	Advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteitstoets	Beoordeling van het advies van de vaste kamercommissie. Dit kan leiden tot nadere activiteiten of tot de overname van het advies van de betrokken commissies. <i>Indien de adviezen van de vaste kamercommissies uiteenlopen, wordt een vergadering geconvoceerd met de vaste commissies. De staf stelt een notitie op, waarin de adviezen inclusief argumenten worden weergegeven</i>	<i>Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets</i> <i>Staf van Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 33
Voor dag 33	<i>vergadering met de vaste kamercommissies</i>	<i>Bespreking van de notitie, teneinde de verschillen van mening te bespreken</i>	Leden van de vaste kamercommissies, Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 35

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Voor dag 33	<i>Advisering aan beide Kamers</i>	<i>Opstellen van het definitieve advies aan beide Kamers</i>	<i>Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 35
Voor dag 35	Voorhangen van het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets bij de leden van de Eerste en Tweede Kamer	Organiseren van draagvlak bij de leden van het parlement	Staf van Commissie verzorgt aanmelding bij de Griffie van de Kamers. Leden organiseren het draagvlak	Voor dag 39
Voor dag 42	Stemmingen in Eerste en Tweede Kamer	Vaststellen <i>al dan geen</i> instemming met het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets	Griffie van beide Kamers	Voor dag 42
Voor dag 42	Verzenden van advies aan de Europese Commissie, <i>het Europees Parlement en de Raad; afschrift aan het COSAC-Voorzitterschap . Gelijkijdige verzending van het advies aan de regering</i>	De mening van het Nederlandse parlement kenbaar maken in Brussel <i>en de regering informeren</i>	Staf van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 42

N.B.1 Bovenstaand schema gaat uit van de datum van ontvangst van het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie en van het volledig beschikbaar zijn van 6 vergaderweken. Bij ontvangst van het voorstel zullen de laatst beschikbare vergadermomenten van de Kamers bepaald worden. Dat kan leiden tot aanpassing van de, in het schema aangegeven deadlines.

N.B. 2 Hieronder is een schematisch weekschema voor de te volgen procedure weergegeven.

Week 1		Ontvangst commissievoorstel	
		Ambtelijke bewerking: aanmaken dossier, beperkt advies opstellen, relevante vakcommissie(s) bepalen Stukken voorleggen aan GC	
Week 2		GC beslist over doorverwijzing naar vakcommissies	
Week 3	Procedure vakcommissie EK		Procedure vakcommissie TK
Week 4	Inbreng vakcommissie EK: Advies aan GC wel/niet gele kaart plus argumenten (+ evt. voornemen de ontwikkelingen te blijven volgen, c.q. de regering te bevragen)		Inbreng vakcommissie TK: Advies aan GC wel/niet gele kaart plus argumenten (+ evt. voornemen de ontwikkelingen te blijven volgen, c.q. de regering te bevragen)
Week 5		GC bespreekt adviezen uit de vakcommissies en bereidt (bij voorkeur) één conceptbesluit voor	

Week 6

Plenair besluit m.b.t. wel/niet
gele kaart (soort JBZ-
besluitvorming)

Plenair besluit m.b.t. wel/niet
gele kaart (soort JBZ-
besluitvorming)

Zo nodig: staf stuurt bezwaar
naar EC

Den Haag, 12 oktober 2004

Op 18 november 2003 heeft u een gemengde commissie ingesteld met de opdracht u te adviseren omtrent de parlementaire behandeling van Europese wetgeving, gelet op de verwachting dat er bij het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa een tweetal protocollen vastgesteld zou worden betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en de toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, hetgeen inderdaad gebeurd is.

Het doet mij genoegen u, namens de leden van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, hierbij het gevraagde advies aan te kunnen bieden.

Voorzitter Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit,
J. J. van Dijk

Advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behandeling van Europese wetsvoorstellen

Inhoudsopgave

- 1. Aanleiding**
 - 1.1. Europese Conventie
 - 1.2. Instelling Gemengde commissie toepassing subsidiariteit
 - 2. Mandaat en werkwijze commissie:**
 - 2.1. Mandaat
 - 2.2. Werkwijze
 - 2.2.1. Nationaal
 - 2.2.2. Internationaal
 - 3. Analyse van de Protocolen betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsmede van de bevoegdheden van de Unie**
 - 3.1. Inleiding
 - 3.2. Analyse van de Protocolen: de procedurele regeling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
 - 4. Advies van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit**
 - 4.1. Inleiding
 - 4.2. De beoordeling van de protocollen
 - 4.3. De organisatie van de subsidiariteitstoets
 - 4.4. Transparantie
 - 4.5. De samenstelling van de commissie
 - 4.6. Vergaderritme
 - 4.7. Ondersteuning
 - 4.8. De rode kaartprocedure
 - 4.9. Samenwerking met andere nationale parlementen
 - 4.10. Enkele slotopmerkingen
 - 4.11. De invulling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- Bijlage 1** De bij de werkzaamheden gehanteerde vragenlijst van de gemengde commissie
- Bijlage 2A** Advies prof. mr. C.A.J.M. Kortmann
- Bijlage 2B** Advies prof. dr. M.P.C.M. Van Schendelen
- Bijlage 2C** Advies prof. mr. L.A. Geelhoed
- Bijlage 3** Verslag van de bijeenkomst van de Gemengde Commissie met genodigden afkomstig uit diverse maatschappelijke organisaties, wetenschap en decentrale overheden op 11 mei 2004
- Bijlage 4** Questionnaire nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie

1. Aanleiding

1.1 Europese Conventie

De Europese Raad heeft in zijn bijeenkomst op 14 en 15 december 2001 te Laken geconstateerd dat de Europese Unie dringend aan een grondige structuuraanpassing toe was, gezien de aanstaande uitbreiding van de Unie naar 25 lidstaten. Recente pogingen hadden te weinig opgeleverd. Daarom werd omgezien naar een andere dan de gebruikelijke werkwijze voor herziening van de verdragen. Deze nieuwe methode was de zogeheten Conventie, een openbaar overlegorgaan, bestaande uit leden van

nationale parlementen en het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de nationale regeringen. Met deze methode was al enige ervaring mee opgedaan bij de opstelling van het Handvest van Grondrechten. Een van de opdrachten aan de Conventie was voorstellen te doen waardoor burgers dichter bij het Europese project en de Europese instellingen zouden komen. De Conventie bood haar eindtekst op 10 juli 2003 aan. Op basis van deze tekst is vervolgens door de regeringsleiders onderhandeld en de Inter-gouvernementele Conferentie heeft op 18 juni 2004 een akkoord bereikt over een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, hierna te noemen *de Grondwet voor Europa*.

Tijdens de Conventie werd onder andere de vraag aan de orde gesteld op welke manier de burgers dichter bij de Europese instellingen gebracht zouden kunnen worden en op welke manier het democratische gehalte van de EU vergroot zou kunnen worden.

Naar de meningen van de Conventie zouden de nationale parlementen hierin een grote rol kunnen spelen. In de ontwerptekst voor de Grondwet voor Europa deed de Conventie het voorstel om te komen tot versterking van de rol van nationale parlementen te komen en verbetering van de toepassing en de toetsing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Deze voorstellen hebben hun beslag gekregen in twee, protocollen die aan het voorstel voor een ontwerpverdrag tot het vaststellen van een Grondwet voor Europa gehecht zijn. Het betreft:

- Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, en
- Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

In deze protocollen worden de nationale parlementen van de Europese Unie voor het eerst in de geschiedenis van het Europees integratieproces formeel betrokken bij het Europese wetgevingsproces. Deze betrokkenheid richt zich (uitsluitend) op toetsing van Europese wetgevingsvoorstellen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, ook wel proportionaliteit genoemd. Dit wordt ook wel de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets genoemd.

1.2 Gemengde commissie toepassing subsidiariteit

In de eindfase van de Europese Conventie hebben de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer en de commissies Europese Samenwerkingsorganisaties en Buitenlandse Zaken en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer op 10 juni 2003 gezamenlijk een gelijktijdig openbaar overleg gevoerd met de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken¹. Tijdens dit overleg is door het lid Van Dijk c.s. van de Tweede Kamer een motie (28 473, 13) ingediend en is door het lid Van de Beeten c.s. van de Eerste Kamer een gelijklopende motie (28 473, 158g) aangekondigd. Deze motie is ingediend in de plenaire vergadering van de Eerste Kamer op 17 juni 2003. In de moties worden de voorzitters van beide Kamers opgeroepen een gezamenlijke commissie in het leven te roepen. Daarbij is overwogen dat de door de Conventie gedane voorstellen inzake de versterking van de rol van de nationale parlementen, met name bij de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets, een grondige aanpassing vergen van de werkwijze van beide Kamers der Staten-Generaal. Daarbij werd een aanpassing van de grondwet niet op voorhand uitgesloten. De in te stellen gezamenlijke commissie zou voorstellen moeten doen over de noodzakelijke en gewenste aanpassingen van de werkwijze van de Staten-Generaal. Beide moties werden in de respectieve kamers met algemene stemmen aangenomen.

¹ Formeel betrof het een gelijktijdig gehouden nota-overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en een openbaar mondeling overleg van de commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties, Buitenlandse Zaken en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer met de genoemde bewindslieden.

De gezamenlijke commissie is op 18 november 2003 geïnstalleerd en noemt zichzelf Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, in het vervolg van dit advies de Gemengde Commissie genoemd. De commissie is paritair samengesteld uit de volgende leden van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer:

Dr. J.J. van Dijk (voorzitter)	Tweede Kamer
Prof. mr. E.C.M. Jurgens (ondervoorzitter)	Eerste Kamer
mr. drs. J.C. van Baalen	Tweede Kamer
mw. mr. A. Broekers-Knol	Eerste Kamer
dhr. E.P. van Heemst	Tweede Kamer
Mw. mr. L.W.S.A.L.B. van der Laan	Tweede Kamer
Drs. P.H.R.M. van der Linden	Eerste Kamer
Dr. A.A.G.M. van Raak	Eerste Kamer

Als griffiers zijn aangewezen:

mw. mr. W.A.J.M. van Dooren	Eerste Kamer
Mr. F.H. Mittendorff	Tweede Kamer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingaan op de werkwijze van de gemengde commissie. In hoofdstuk 3 zullen we naar de inhoud van de beide protocollen overgaan. Op basis van de inhoud van de protocollen zullen we in hoofdstuk 4 een voorstel doen voor de manier waarop het Nederlandse parlement de subsidiariteitstoets- en proportionaliteitstoets kan invullen.

2. Mandaat en werkwijze commissie

2.1 Mandaat

De commissie stelde zich het volgende mandaat

- voorstellen doen waardoor het Nederlands parlement zich beter van zijn controlerende taak kan kwijten.
Daardoor zal de democratische legitimiteit van de Europese instellingen, en vooral van de Raad van Ministers, toenemen;
- concrete voorstellen doen waardoor het Nederlands Parlement klaar is voor de toepassing van de beide protocollen, zodra het Verdrag geratificeerd is.

2.2 Werkwijze

De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden een nationaal en een internationaal traject gevolgd. Beide trajecten zullen hieronder worden beschreven.

2.2.1 Nationaal

Het nationale traject is langs drie lijnen gevolgd.

- Ten eerste heeft een interne discussie binnen de commissie plaatsgehad aan de hand van een door de commissie zelf opgestelde vragenlijst. (Deze vragenlijst is in *bijlage 1* bij dit advies gevoegd).
- Voorts heeft de commissie advies ingewonnen van de heren prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, prof. dr. M.P.C.M. Van Schendelen en prof. mr. L.A. Geelhoed. (Deze adviezen zijn als *bijlagen 2a, 2b en 2c* bij dit advies gevoegd.)
- Tenslotte heeft de commissie op 11 mei 2004 een bijeenkomst gehouden met het maatschappelijk middenveld. Aan deze hoorzitting hebben de volgende organisaties deelgenomen: IPO-VNG, Europa decentraal, CNV, VNO/NCW, Vrije Universiteit, Universiteit van Amsterdam, Universiteit Maastricht, Universiteit Leiden, Koninklijke Nederlandse Academie voor de Wetenschappen, HBO-Raad, Stichting

2.2.2 Internationaal

In internationaal verband is onderzoek gedaan bij de 25 nationale parlementen van de lidstaten en (toen nog) toetredende staten van de Europese Unie. Dit onderzoek heeft plaatsgehad aan de hand van een vragenlijst die door de Gemengde Commissie is opgesteld en via het European Centre for Parliamentary Research and Development (ECPRD) aan de parlementen is toegezonden. Hierin is de parlementen verzocht de huidige gang van zaken met betrekking tot de parlementaire invulling van de subsidiariteitstoets aan te geven. Tevens wordt verzocht op welke wijze de toekomstige invulling vorm zou moeten krijgen. 18 lidstaten hebben op het onderzoek gereageerd. (De vragenlijst en de (schematische) weergave van de resultaten van het onderzoek zijn als *bijlage 4* bij dit advies gevoegd.)

3. Analyse van de Protocollen betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsmede van de bevoegdheden van de Unie

3.1 Inleiding

In het huidige Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is in artikel 5 het begrip subsidiariteit als volgt omschreven:

EERSTE DEEL – DE BEGINSELEN

Artikel 5

De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.

In de *Grondwet voor Europa* worden de bevoegdheden van de Unie in deel I, Titel III geregeld. De grondbeginselen daarvan zijn opgenomen in artikel I-11 en luiden als volgt (tekstversie CIG87/04 d.d.6 augustus 2004).

TITEL III – BEVOEGDHEDEN VAN DE UNIE

ARTIKEL I-11

Grondbeginselen

1. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.
2. Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Grondwet zijn toegedeeld om de

daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Grondwet niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.

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

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het beginsel wordt geëerbiedigd.

4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Grondwet te verwezenlijken.

Materieel wijzigt de *Grondwet voor Europa* de nu al bestaande subsidiariteitstoets niet, hoewel de *Grondwet voor Europa* een licht gewijzigde formulering bevat en een aanvullend criterium voor de invulling van met name de proportionaliteitstoets geeft.

Nadere invulling is opgenomen in de volgende twee protocollen bij de *Grondwet voor Europa* (tekstversie CIG 87/04 add.1)

1. PROTOCOL BETREFFENDE DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN DE EUROPESE UNIE

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

ERAAN HERINNEREND dat de wijze waarop de nationale parlementen de controle uitoefenen op hun regering met betrekking tot de activiteiten van de Unie, valt onder de eigen constitutionele inrichting en praktijk van de lidstaten,

GELEID DOOR DE WENS om een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie te stimuleren en hun betere mogelijkheden te bieden om uiting te geven aan hun zienswijze op de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen en andere aangelegenheden die voor hen van bijzonder belang kunnen zijn,

HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT omtrent de volgende bepalingen, die aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie worden gehecht:

TITEL I – INFORMATIE VOOR DE NATIONALE PARLEMENTEN

ARTIKEL 1

Discussiedocumenten van de Europese Commissie (groenboeken, witboeken en mededelingen) worden bij publicatie door de Commissie rechtstreeks aan de nationale parlementen toegezonden. De Commissie zendt de nationale parlementen ook het jaarlijkse wetgevingsprogramma en alle andere instrumenten voor wetgevings-programmering en beleidsstrategie, op hetzelfde tijdstip als aan het Europees Parlement en de Raad.

ARTIKEL 2

De tot het Europees Parlement en de Raad gerichte ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen worden aan de nationale parlementen toegezonden. Voor de toepassing van dit protocol worden onder «ontwerp van een Europese wetgevingshandeling» verstaan,

de voorstellen van de Commissie, de initiatieven van een groep lidstaten, de initiatieven van het Europees Parlement, de verzoeken van het Hof van Justitie, de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank en de verzoeken van de Europese Investeringsbank met het oog op de vaststelling van een Europese wetgevingshandeling.

De Commissie zendt haar ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen rechtstreeks toe aan de nationale parlementen op hetzelfde tijdstip als aan het Europees Parlement en de Raad.

Het Europees Parlement zendt zijn ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen rechtstreeks toe aan de nationale parlementen.

De ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank worden door de Raad aan de nationale parlementen toegezonden.

ARTIKEL 3

De nationale parlementen kunnen de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Europese Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Indien het ontwerp van een Europese wetgevingshandeling uitgaat van een groep lidstaten zendt de voorzitter van de Raad het/de met redenen omklede advies/adviezen toe aan de regeringen van deze lidstaten.

Indien het ontwerp van een Europese wetgevingshandeling uitgaat van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank zendt de voorzitter van de Raad het/de met redenen omklede advies/adviezen toe aan de/het betrokken instelling of orgaan.

ARTIKEL 4

Er dient een periode van zes weken te verstrijken tussen het tijdstip waarop een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling aan de nationale parlementen in de officiële talen van de Unie beschikbaar wordt gesteld, en de datum waarop het met het oog op de vaststelling ervan of op de Vaststelling van een standpunt in het kader van een wetgevingsprocedure op de voorlopige agenda van de Raad wordt geplaatst. Uitzonderingen zijn mogelijk in spoedeisende gevallen, waarvoor de redenen in de handeling of het standpunt van de Raad worden aangegeven. Behalve in naar behoren gemotiveerde dringende gevallen kan tijdens deze zes weken niet worden geconstateerd dat er over een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling een akkoord bestaat. Behalve in naar behoren gemotiveerde dringende gevallen moeten tussen de plaatsing van een ontwerp van een Europese Wetgevingshandeling op de voorlopige agenda van de Raad en de vaststelling van een standpunt tien dagen verstrijken.

ARTIKEL 5

De agenda's en de resultaten van de Raadszittingen, waaronder begrepen de notulen van de Raadszittingen waarin over ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen is beraadslaagd, worden rechtstreeks naar de nationale parlementen gezonden, op hetzelfde tijdstip als aan de regeringen van de lidstaten.

ARTIKEL 6

Indien de Europese Raad artikel I-444, lid 1 of lid 2, van de Grondwet wil toepassen, worden de nationale parlementen tenminste zes maanden voordat een Europees besluit wordt vastgesteld op de hoogte gebracht van het initiatief van de Europese Raad.

ARTIKEL 7

De Rekenkamer zendt haar jaarverslag ter informatie toe aan de nationale parlementen, op hetzelfde tijdstip als aan het Europees Parlement en de Raad.

ARTIKEL 8

Wanneer het nationale parlementaire stelsel geen eenkamerstelsel is, gelden de artikelen 1 tot en met 7 voor de kamers waaruit het bestaat.

TITEL II – SAMENWERKING TUSSEN DE PARLEMENTEN

ARTIKEL 9

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.

ARTIKEL 10

Een conferentie van de organen van de nationale parlementen die gespecialiseerd zijn in de aangelegenheden van de Unie kan iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie leveren. Deze conferentie bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de parlementen en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies. Zij kan ook interparlementaire conferenties over specifieke onderwerpen organiseren, met name om vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waaronder het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, te bespreken. De bijdragen van de conferentie binden de nationale parlementen niet en laten hun standpunt onverlet.

2. PROTOCOL BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

GELEID DOOR DE WENS ervoor te zorgen dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers van de Unie worden genomen;

VASTBESLOTEN de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel I-11 van de Grondwet en een systeem in te stellen voor toezicht op de toepassing van deze beginselen;

HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT omtrent de volgende bepalingen, die aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa worden gehecht:

ARTIKEL 1

Iedere instelling draagt er voortdurend zorg voor dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel I-11 van de Grondwet in acht worden genomen.

ARTIKEL 2

Alvorens een Europese wetgevingshandeling voor te stellen, houdt de Commissie brede raadplegingen. Daarbij wordt, in voorkomend geval, rekening gehouden met de regionale en de lokale dimensie van het beoogde optreden. In buitengewoon dringende gevallen houdt de Commissie geen raadplegingen. Zij motiveert haar beslissing in haar voorstel.

ARTIKEL 3

Voor de toepassing van dit protocol worden onder «ontwerp van Europese wetgevingshandeling» verstaan de voorstellen van de Commissie, de initiatieven van een groep lidstaten, de initiatieven van het Europees Parlement, de verzoeken van het Hof van Justitie, de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank en de verzoeken van de Europese Investeringsbank met het oog op de vaststelling van een Europese wetgevingshandeling.

ARTIKEL 4

De Commissie zendt haar ontwerpen voor Europese wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen gelijktijdig toe aan de nationale parlementen en aan de wetgever van de Unie.

Het Europees Parlement zendt zijn ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen toe aan de nationale parlementen.

De Raad zendt de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank toe aan de nationale parlementen. De wetgevings-resoluties van het Europees Parlement en de standpunten van de Raad worden, zodra zij zijn aangenomen respectievelijk vastgesteld, door de betrokken instelling aan de nationale parlementen toegezonden.

ARTIKEL 5

De ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van een Europese wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het voorstel kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een Europese kaderwet – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.

ARTIKEL 6

Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteits-beginsel. Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt, in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid.

Indien het ontwerp van Europese wetgevingshandeling uitgaat van een groep lidstaten zendt de voorzitter van de Raad het advies toe aan de regeringen van die lidstaten.

Indien het ontwerp van Europese wetgevingshandeling afkomstig is van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank zendt de voorzitter van de Raad het advies toe aan de betrokken instelling of het betrokken orgaan.

ARTIKEL 7

Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, alsmede in voorkomend geval, de groep van lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank houden, indien het ontwerp van wetgevingshandeling van hen uitgaat, rekening met de gemotiveerde adviezen die de nationale parlementen of een kamer van een van deze parlementen tot hen richten. Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem.

Indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp van Europese wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste eenderde vertegenwoordigen van alle stemmen aan de nationale parlementen zijn toegedeeld overeenkomstig de tweede alinea, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Deze drempel bedraagt eenvierde indien het een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling betreft dat is ingediend op grond van artikel III-264 van de Grondwet, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Op grond van de heroverweging kan de Commissie of, in voorkomend geval, de groep lidstaten, het Europees Parlement, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank, indien het ontwerp van Europese wetgevingshandeling van hen uitgaat, besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Dit besluit moet worden gemotiveerd.

ARTIKEL 8

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd uitspraak te doen inzake ieder beroep wegens schending door een Europese wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als bepaald in artikel III-365 van de Grondwet wordt ingesteld door een lidstaat, of door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement.

Op de wijze als bepaald in datzelfde artikel kan ook het Comité van de Regio's een dergelijk beroep instellen tegen Europese wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het volgens de Grondwet moet worden geraadpleegd.

ARTIKEL 9

De Commissie brengt jaarlijks aan de Europese Raad, aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de nationale parlementen verslag uit over de toepassing van artikel I-11 van de Grondwet. Dit jaarverslag wordt ook aan het Comité van de Regio's en aan het Economisch en Sociaal Comité toegezonden.

De Europese Commissie zal in de toekomst aan elk wetgevingsvoorstel een subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum moet hechten. Deze moet een uitgebreide toelichting bevatten zodat waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit kan worden beoordeeld (door de nationale parlementen).

In de huidige praktijk spreekt men doorgaans korthedshalve over het subsidiariteitsbeginsel, terwijl daaronder dan ook het proportionaliteitsbeginsel wordt begrepen. In de protocollen is evenwel vastgelegd dat alleen t.a.v. een subsidiariteitsbezwaar de nationale parlementen zich rechtstreeks tot de Europese Commissie kunnen wenden. Bezwaren t.a.v. de proportionaliteit zouden in de loop van de onderhandelingen nog nader ondervangen kunnen worden.

3.2 Analyse van de Protocollen: de procedurele regeling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

De Europese Commissie produceert verschillende soorten documenten. Volgens protocol 1 moeten de volgende documenten aan de nationale parlementen worden toegezonden:

- discussiedocumenten (groenboeken, witboeken en mededelingen);
- het jaarlijkse wetgevingsprogramma;
- wetgevingsvoorstellen;
- teksten met betrekking tot beleidsstrategie die de Commissie eventueel indient bij het Europees Parlement en de Raad

Het protocol bepaalt dat de discussiedocumenten bij hun publicatie rechtstreeks aan de nationale parlementen moeten worden toegezonden. De andere drie soorten documenten moeten gelijktijdig met de indiening bij het Europees Parlement en Raad aan de nationale parlementen worden toegezonden.

Ook bepaalt het protocol betreffende de nationale parlementen dat de nationale parlementen een met redenen omkleed advies, over de vraag of het wetgevingsvoorstel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, kunnen toezenden aan de voorzitter van het Europees Parlement,

van de Raad en van de Europese Commissie. Daarmee is een beperking van de reikwijdte van de subsidiariteitstoets aangegeven. De toets kan alleen worden toegepast op wetgevingsvoorstellen en niet op andere, hierboven genoemde soorten documenten die de Commissie produceert.

De te volgen procedure is neergelegd in het protocol 2. Deze zal hieronder worden uitgewerkt, waarbij zoveel mogelijk zal worden uitgegaan van het Nederlandse parlementaire bestel.

Zoals al in protocol 1 is aangegeven, zendt de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen en gewijzigde voorstellen gelijktijdig toe aan de nationale parlementen en aan de wetgever van de Unie, dat wil zeggen de raad van ministers en het Europees Parlement.

Aan de Commissie is een motiveringsplicht opgelegd. Zij moet haar voorstel motiveren in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Aan elk wetgevingsvoorstel moet een subsidiariteits- en proportionaliteitssmemorandum worden gehecht, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit kan worden beoordeeld. Dit memorandum moet ook andere elementen bevatten, zoals de financiële gevolgen van het voorstel, het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – indien van toepassing – de regionale regelgeving. Deze elementen blijven verder buiten beschouwing, omdat zij strikt genomen geen deel uitmaken van de subsidiariteitstoets. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie moeten met kwalitatieve of, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren worden gestaafd. De Commissie moet er rekening mee houden dat alle financiële en/of administratieve lasten tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel. Het betreft een lastenbeperking voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers.

Vervolgens kunnen de nationale parlementen of afzonderlijke kamers van een nationaal parlement binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending in alle gemeenschapstalen van het wetgevingsvoorstel van de Commissie een gemotiveerd advies toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Commissie. Dit advies moet de redenen bevatten waarom het betrokken wetgevingsvoorstel niet zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moeten rekening houden met de gemotiveerde adviezen. Daarvoor is de volgende procedure in het protocol opgenomen, ook wel het «early warning mechanism» genoemd.

Gele kaart

Het protocol bepaalt dat ieder nationaal parlement twee stemmen heeft. In een bicameraal stelsel hebben de afzonderlijke Kamers ieder één stem. De Commissie moet haar voorstel opnieuw bezien als de hierboven bedoelde gemotiveerde adviezen ten minste een derde van alle stemmen van de nationale parlementen vertegenwoordigen. Deze drempel bedraagt ten minste een vierde indien het een voorstel betreft van de Commissie of een initiatief van een groep lidstaten in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

In de huidige Unie van 25 lidstaten kunnen in totaal 50 stemmen worden uitgebracht.

De drempel van een derde is gehaald indien er 17 stemmen zijn uitgebracht tegen een bepaald wetgevingsvoorstel. Voor de drempel van een vierde betreft dat 13 stemmen.

Op grond van de heroverweging kan de Commissie besluiten haar voor-

stel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. De Commissie moet haar besluit motiveren.

Rode kaart

Mocht de Commissie toch besluiten om het voorstel te handhaven, dan kan uiteindelijk beroep ingesteld worden bij het Hof van Justitie. Volgens het protocol is het Hof bevoegd kennis te nemen van elk beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel door een wetgevingshandeling. Niet geregeld is of de regering een zelfstandig beoordelingsmoment heeft bij de beslissing om het beroep, al dan niet door te geleiden naar het Hof. Dit element is ook niet in de Conventie besproken.¹

Uitgaande van de tekst van het Protocol kan geconcludeerd worden dat de inrichting van de procedure een zaak is van de lidstaten zelf. Immers: «Het Hof van Justitie is bevoegd kennis te nemen van elk beroep (...) dat (...) door de lidstaten *in overeenstemming met de nationale rechtsorde* wordt toegezonden namens hun nationaal parlement of een kamer van dat parlement.» Deze conclusie wordt onderschreven door medewerkers van de heer Ponzano, voormalig plaatsvervangend lid van de Conventie vanuit de Commissie. Ook de heer Crum heeft in het in het kader van het WRR-project over de Conventie gesteld dat de Conventie ervan is teruggeschrokken om bepalingen voor te stellen met betrekking tot de organisatie van de verhoudingen tussen nationale regeringen en parlementen. De belangrijkste reden hiervoor is dat men dit uiteindelijk een zaak voor de lidstaten zelf acht. Een andere reden is dat wanneer nationale parlementen al te veel controle zouden krijgen over het optreden van hun regeringen in de Raad van Ministers (bijvoorbeeld conform het Deense model), besluitvorming in dit orgaan zo goed als onmogelijk zou worden².

Bij de inrichting van de procedure voor de beroepsgang naar het Hof is dus de regeling van de verhouding tussen de nationale regering en het parlementen een zaak van de lidstaten zelf. De vraag of de regering daarbij een doorgeefluik zal zijn of dat de regering een zelfstandige afwegingsbevoegdheid zal hebben zal dus eveneens per individuele lidstaat beantwoord moeten worden. De gemengde commissie komt hier op terug in paragraaf 4.8.

4 Advies van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de commissie op basis van de informatie uit de eerdere hoofdstukken antwoord geven op de in hoofdstuk 2 verwoorde mandaat:

- voorstellen doen waardoor het Nederlands parlement zich beter van zijn controlerende taak kan kwijten. Daardoor zal de democratische legitimiteit van de Europese instellingen, en vooral van de Raad van Ministers, toenemen;
- concrete voorstellen doen waardoor het Nederlands Parlement klaar is voor de toepassing van de beide protocollen, zodra het Verdrag geratificeerd is.

In de tweede paragraaf zal de commissie haar visie geven op de beide protocollen voor het Nederlandse parlementaire stelsel.

In de derde paragraaf doen we een concreet voorstel om handen en voeten te geven aan de uitvoering van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets door het Nederlandse parlement. Daarna zal op enkele praktische zaken worden ingegaan zoals de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties (paragraaf 4), de samenstelling van een in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets (para-

¹ Wel heeft de Conventie tijdens de plenaire vergadering van 17 en 18 maart 2003 de mogelijkheid van een rechtstreeks beroep van de nationale parlementen bij het Hof besproken. De meningen liepen uiteen. Veel Conventieleden hebben geopperd dat de parlementen zich rechtstreeks, zonder tussenkomst van een lidstaat, tot het Hof moeten kunnen wenden. Anderen maakten bezwaar tegen een dergelijke oplossing omdat de lidstaten volgens hen een monopolie op de vertegenwoordiging voor het Hof zouden moeten hebben.

² WRR-paperserie «De Nederlandse stem in de Europese Conventie»: Dr. B. Crum, «Vertegenwoordigende democratie in Europa. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden.» Paper voor de WRR-Conferentie «De Nederlandse stem in de Europese Conventie», 21 mei 2003, Den Haag.

graaf 5), het vergaderritme (paragraaf 6), de ambtelijke ondersteuning (paragraaf 7), de rode kaartprocedure (paragraaf 8) en de samenwerking met andere nationale parlementen (paragraaf 9).

Tot slot wordt een vragenlijst aan de vaste kamercommissies aangereikt, waarmee de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets kan worden uitgevoerd.

4.2 De beoordeling van de protocollen

De commissie verwelkomt de protocollen, zoals die in de *Grondwet voor Europa* zijn opgenomen. Beide protocollen geven nationale parlementen een belangrijke positie voor de bij het Europees besluitvormingsproces, door hen de gelegenheid te bieden zeer vroeg in het proces hun mening te laten geven over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. De nationale parlementen zullen hun oordeel moeten vellen over twee vragen:

1. in hoeverre past de voorgestelde maatregel binnen de opvattingen over subsidiariteit;
2. in hoeverre zijn de maatregelen evenredig in verhouding met het probleem dat de EU wil aanpakken?

Voor wat betreft de eerste vraag zal in eerste instantie gekeken worden naar de bevoegdheden van de EU. In dat geval zijn drie verschillende situaties te onderscheiden:

1. in het geval van de exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie: het is duidelijk dat de Unie dan bevoegd is. De aandacht zal zich dan volledig richten op het evenredigheidsvraagstuk;
2. in het geval sprake is van een voorstel dat gebaseerd is op de aanvullende bevoegdheden van de EU: in dat geval bestaat er geen bevoegdheid voor de EU om met wetgevende voorstellen te komen.
3. in het geval sprake is van een gedeelde bevoegdheid. In dat geval is de vraag omtrent de subsidiariteit van groot belang. Het zal in dat geval gaan om een politieke afweging.

In de eerste en derde situatie zal de vraag over de evenredigheid de meeste – politieke – aandacht krijgen.

Om de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets binnen een periode van zes weken te kunnen uitvoeren is, gelet op de te verwachten stroom documenten – een gestroomlijnde organisatie noodzakelijk. In dit hoofdstuk doet de commissie enkele voorstellen en aanbevelingen.

Voordat de commissie over wil gaan tot die advisering, meent de commissie dat nog enkele opmerkingen op hun plaats zijn over de impact van beide protocollen.

De Europese samenwerking heeft vergaande gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. Getallen als zou 60% van de Nederlandse wetgeving uit Brussel komen gaan al vele jaren rond. Het is niet interessant om na te gaan of dit getal klopt: wel dat de Europese wetgever veel invloed heeft op de begrenzing van de nationale wetgeving. Een tweede constatering is dat veel nationale politici pas geconfronteerd worden met Europese wetgevende voorstellen nadat de besluitvorming in de Raad daarover al heeft plaats gevonden. In het beïnvloedbare besluitvormingstraject zijn de leden van Eerste en Tweede Kamer vrijwel niet betrokken. Met de komst van dit protocol zou hier verandering in komen, hetgeen de Gemengde Commissie ten zeerste toejuicht. Het zal tot een grotere betrokkenheid van alle Kamerleden bij Europa leiden: niemand kan zich meer onttrekken aan het Europese besluitvormingsproces. Dit is niet alleen een constatering, maar ook een doelstelling van de Gemengde Commissie. Hoe dat gestalte kan krijgen zal in dit hoofdstuk worden beschreven.

4.3 De organisatie van de subsidiariteitstoets

De Gemengde Commissie meent dat er in het Nederlandse parlement een Commissie Subsidiariteitstoets zou moeten worden ingesteld voor de uitvoering van de subsidiariteitstoets. De redenen hiervoor zijn de volgende:

1. De complexiteit van het Europese wetgevingsproces
2. De tijdsdruk om binnen zes weken te adviseren
3. De wens om zoveel mogelijk een unaniem advies aan Brussel te kunnen verzenden.

Hierin zouden leden van de Eerste en de Tweede Kamer zitting moeten hebben.

Bij de werkwijze van de Commissie Subsidiariteitstoets spelen de volgende vragen een rol:

1. wat moet de relatie van de Commissie Subsidiariteitstoets zijn tot de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (Eerste Kamer) en de vaste Kamercommissie Europese Zaken (Tweede Kamer)?
2. wat moet de betrokkenheid zijn van de diverse vakcommissies?
3. welke voorbereidingen moeten door de staf worden getroffen?
4. hoe kan het proces op een transparante en effectieve manier verlopen?

Bij de beantwoording van deze vragen zal met de volgende uitgangspunten rekening moeten worden gehouden.

In de eerste plaats meent de Gemengde Commissie dat de uit te voeren subsidiariteitstoets (incl. proportionaliteitstoets) geen ambtelijke activiteit en verantwoordelijkheid mag zijn of worden. Dit betekent dat de Gemengde Commissie van mening is dat over elk voorstel door de (leden van de) Commissie Subsidiariteitstoets een besluit moet worden genomen.

In de tweede plaats is de Gemengde Commissie zich er van bewust dat het om een groot aantal wetgevende voorstellen gaat, die op regelmatige wijze – wekelijks – zullen worden aangeleverd. De inhoud van deze voorstellen bestrijken een zo groot terrein, dat het voor de leden van de commissie vrijwel onmogelijk is om op alle terreinen voldoende expertise te ontwikkelen om de subsidiariteitstoets zelfstandig te kunnen verrichten. In de derde plaats ziet de Gemengde Commissie de subsidiariteitstoets als een instrument om de betrokkenheid van alle parlementariërs bij Europese vraagstukken te vergroten.

Daarom dient de uitvoering van de toets niet beperkt blijven tot de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets, maar zullen ook de woordvoerders van de ter discussie staande thema's bij het proces betrokken moeten worden. Tot slot verwacht de Commissie Subsidiariteitstoets dat de politieke discussie zich vooral zal concentreren op de proportionaliteitstoets.

Op grond van deze overwegingen stelt de commissie de volgende procedure voor:

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 1	Publicatie van het wetgevingsvoorstel en verzenden naar nationale parlementen	Het in gang zetten van de subsidiariteitstoets	Europese Commissie	
Dag 2	Ontvangst van het wetgevingsvoorstel	Procedure in werking stellen	Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 3

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 3	Melding van de binnenkomst van het wetgevingsvoorstel aan de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets en uitschrijven van een vergadering van de commissie. De staf zal dan ook de subsidiariteitstoets op grond van de rechtsgrondslag uitvoeren en deze in een preadvies verwoorden.		Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 4
Voor dag 6	Vergadering van de Commissie Subsidiariteitstoets, (danwel besluitvorming d.m.v. termijnbrief, gelet op in principe tweewekelijks vergaderritme)	Instemming met het preadvies. Besluit nemen over de vraag welke vaste kamercommissie een vooradvies over dit wetgevende voorstel moet schrijven en instemming met het preadvies	Leden van Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 6
Voor dag 8	Informereren van de betrokken vaste kamercommissie	Opstellen van een technisch advies. De commissie kan verschillende adviezen uitbrengen: <ul style="list-style-type: none"> – een eenduidige positieve of negatieve beoordeling; – nadere actie te ondernemen door de Commissie Subsidiariteitstoets, zoals hoorzitting e.d. 	Leden van de betrokken vaste kamercommissie	Voor dag 20
Voor dag 26	Advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteitstoets	Beoordeling van het advies van de vaste kamercommissie. Dit kan leiden tot nadere activiteiten of tot de overname van het advies van de betrokken commissies	Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 35
Voor dag 35	Voorhangen van het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets bij de leden van de Eerste en Tweede Kamer	Organiseren van draagvlak bij de leden van het parlement	Staf van Commissie verzorgt aanmelding bij de Griffie van de Kamers. Leden organiseren het draagvlak	Voor dag 39
Voor dag 42	Stemmingen in Eerste en Tweede Kamer	Vaststellen instemming met het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets	Griffie van beide Kamers	Voor dag 42
Voor dag 42	Verzenden van advies aan de Europese Commissie	De mening van het Nederlandse parlement kenbaar maken in Brussel	Staf van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 42

De kern van deze werkwijze is dat de voorbereidende werkzaamheden door de beide Kamers gezamenlijk worden verricht. Het uiteindelijke besluit wordt door de Kamers afzonderlijk genomen. Mocht tot een gelijklopend advies worden besloten, zoals de Gemengde Commissie hoopt, dan zal een gezamenlijke brief verzonden kunnen worden.

Het valt de buitenstaander wellicht op dat de vaste kamercommissies Europese Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties geen specifieke rol hebben in deze procedure, behalve als het een onderwerp betreft dat tot het normale werkterrein van de commissie behoort. Deze gedachte sluit aan bij de eerder geformuleerde uitgangspunten, namelijk dat de subsidiariteitstoets een proces moet zijn dat alle leden van het Nederlandse parlement raakt. Om het proces echter niet een geheel nationaal proces te laten worden, waarbij de contacten met andere Europese vraagstukken en andere nationale parlementen uit het oog worden verloren, meent de Gemengde Commissie dat de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets bij voorkeur een nauwe relatie zouden moeten hebben met de actuele Europese discussies. Lidmaatschap van de Vaste Kamercommissie

Europese Zaken respectievelijk Europese Samenwerkingsorganisaties lijkt voor de hand te liggen.

De toewijzing van de diverse dossiers naar de vaste kamercommissies wordt normaliter toegewezen door het presidium respectievelijk het College van Senioren. Deze taak zal in deze procedure moeten worden gemandateerd aan de Commissie Subsidiariteitstoets. Indien dit door het presidium respectievelijk het College van Senioren moet worden gedaan, zal nog een week verloren gaan: tijd die niet gemist kan worden, gezien de krappe tijd die we hebben.

4.4 Transparantie

Het protocol over de subsidiariteit zal niet alleen een grotere betrokkenheid van de leden van het parlement bij Europese onderwerpen vergen, maar zal dat tevens vragen van maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Ook zij zullen gebruik willen maken van de mogelijkheid om vroegtijdig in het proces hun mening over nieuwe wetgevende voorstellen kenbaar te maken. Aangezien de periode, waarbinnen deze organisaties hun reacties moeten opstellen, zeer kort is, is het noodzakelijk om transparant te zijn in de manier waarop het parlement dit proces inricht. Om die reden pleiten we ervoor dat:

1. op de website van de Commissie Subsidiariteitstoets de te behandelen voorstellen worden gemeld. Tevens wordt per voorstel aangegeven welke de verdere procedure is;
2. via een emailbericht/nieuwsbrief een groot aantal maatschappelijke organisaties en decentrale overheden op de hoogte worden gebracht van de nieuwe voorstellen die in procedure worden genomen. Indien het om koepelorganisaties gaat, zal bij deze organisaties de verantwoordelijkheid liggen om dit onder hun eigen achterban te verspreiden. Ook zou de commissie attentering kunnen bevorderen op bestaande websites die door veel organisaties worden geraadpleegd. In dit geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de website van Europa Decentraal.

4.5 De samenstelling van de commissie

In paragraaf 4.3 is gesproken over de in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets. Op dat moment is niet gesproken over de meest gewenste samenstelling, behalve dat de in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets bij voorkeur leden heeft die tevens lid zijn van de Vaste kamercommissie Europese Zaken (Tweede Kamer) dan wel de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (Eerste Kamer). De maatregelen moeten beoordeeld worden in vergelijking met reeds bestaande nationale en Europese wetgeving. Het accent bij de vakcommissies zal liggen op de nationale wetgeving, terwijl ESO en EUZA hun aandacht voornamelijk op de Europese wetgeving zullen richten.

Een extra argument om een dergelijke Commissie Subsidiariteitstoets aan het eind van het traject te laten adviseren, is dat zij ook de consistentie van het geheel van de adviezen moet beoordelen. Voorkomen moet worden dat subsidiariteit en proportionaliteit bij diverse wetgevingsvoorstellen verschillend worden ingevuld.

Bij de vraag hoe de Commissie Subsidiariteitstoets samengesteld moet worden spelen enkele elementen een belangrijke rol. De Commissie Subsidiariteitstoets zal in de praktijk tweewekelijks bijeen moeten komen, omdat wekelijks de Commissie nieuwe wetgevende voorstellen zal indienen. De toewijzing van wetgevingsvoorstellen aan de vakcommissies zal vaak schriftelijk afgedaan kunnen worden. Het vaststellen van een

eindoordeel niet. Om het proces goed te kunnen begeleiden en te sturen is daarom een twee wekelijks vergaderritme noodzakelijk.

In de tweede plaats zal het een effectieve en efficiënte commissie moeten zijn. Dat heeft de volgende consequenties. Om de commissie effectief te kunnen laten zijn, zal zij er op moeten kunnen rekenen dat haar mening op voldoende steun in de Eerste en Tweede Kamer berust. Om die reden zullen alle politieke partijen betrokken moeten worden bij de werkzaamheden van de Commissie Subsidiariteitstoets. In de derde plaats moet het proces efficiënt verlopen, hetgeen betekent dat de commissie niet te groot zou moeten zijn.

Naast deze vraagstukken rijst de vraag of de delegaties uit de Eerste en Tweede Kamer een gelijke omvang moeten hebben of niet. Bij de beantwoording van deze vraag spelen enkele, soms tegengestelde, overwegingen een rol. Aan de ene kant kan gesteld worden dat de Tweede Kamer 150 leden heeft en de Eerste Kamer 75: om die reden kan men stellen dat de Tweede Kamer twee maal zo veel leden zou moeten afvaardigen als de Eerste Kamer.

Een bijkomend argument kan zijn dat het politieke primaat, in de chronologie van behandeling, bij de Tweede Kamer ligt.

Daar tegenover kan het volgende worden geplaatst. Omdat de Europese wetgeving door de Nederlandse wetgever integraal overgenomen moet worden, hebben de Eerste en Tweede Kamer een gelijke rol: beiden moeten er mee in kunnen stemmen, zoals dat ook voor Nederlandse wetgeving geldt. In de tweede plaats is in de protocollen vastgelegd dat beide Kamers beschikken over één stem in geval van een bicameraal stelsel.

Op grond van al deze overwegingen stellen we voor dat de in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets paritair wordt samen gesteld.

Nu de verschillende ingrediënten voor de samenstelling van de Commissie Subsidiariteitstoets zijn gegeven kunnen we een concreet voorstel doen. De Gemengde Commissie stelt voor dat politieke partijen met meer dan 20 zetels in de Tweede Kamer recht hebben op 1 zetel in de Commissie Subsidiariteitstoets.

Voor de Eerste Kamer wordt deze grens gelegd bij 10 zetels.

Voor de andere partijen geldt dat zij 1 zetel krijgen, mits zij vertegenwoordigd zijn in beide Kamers. Zij moeten in overleg treden met de andere partijen om te verzekeren dat er een evenwichtige verdeling tussen Eerste en Tweede Kamer zal ontstaan. Dat betekent voor de huidige samenstelling van de Kamers de volgende samenstelling.

Partij	Zetels EK	Zetels TK	Zetels GC
CDA	23	44	1+1
PvdA	19	42	1+1
VVD	15	27	1+1
SP	4	8	1
Groen Links	5	8	1
LPF	1	8	1
D66	3	6	1
Christen Unie	2	3	1
SGP	2	2	1
OSF	1		0
Groep Lazrak		1	0
Groep Wilders		1	0
Totaal	75	150	12

4.6 Vergaderritme

Momenteel besluit de Europese Commissie wekelijks over nieuwe wetgevende voorstellen. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Commissie deze praktijk zal handhaven. Toch stelt de Gemengde Commissie voor dat de Commissie Subsidiariteitstoets tweewekelijks bijeen moet komen. De toewijzing van voorstellen aan vakcommissies kan – zo nodig – schriftelijk afgedaan worden. Dat kan niet voor de vaststelling van de adviezen. Mits de planning goed wordt gevolgd zou dit in een twee wekelijkse cyclus moeten komen. Toch plaatst dit de Commissie Subsidiariteitstoets voor problemen, daar de recesperiodes van de Eerste, maar vooral, de Tweede Kamer niet samenvallen met de daadkracht van de Europese Commissie. Er is slechts één oplossing: de Commissie Subsidiariteitstoets zal in de recesperiodes in ritme moeten volharden. De Commissie Subsidiariteitstoets moet een eindoordeel vellen over het aangedragen advies van de Vaste Kamercommissie. Dat is lang niet altijd mogelijk en wenselijk om dat schriftelijk af te handelen. In dergelijke gevallen zullen de vergaderingen door moeten gaan. Mochten dergelijke adviezen niet op de agenda staan, dan kan de vergadering worden geannuleerd. De leden van de Commissie Subsidiariteitstoets moeten zich bewust zijn van deze omstandigheid: ook in recesperiodes zal de Commissie Subsidiariteitstoets bijeen komen.

Maar dit ritme zal niet alleen gevolgen hebben voor de Commissie Subsidiariteitstoets, ook de vakcommissies zullen de gevolgen ondervinden van een dergelijke nieuwe verantwoordelijkheid. Want zij zullen hun advies moeten voorbereiden en ook die werkzaamheden zullen voortgang moeten vinden in de recesperiodes.

Bij dit alles kan een relativerende opmerking worden geplaatst. De procedure treedt pas in werking als het wetgevingsvoorstel in alle EU-talen beschikbaar is. De praktijk leert dat deze beschikbaarheid over het algemeen 4 weken na de besluitvorming in de Commissie een feit is. Tot die tijd kan de Commissie Subsidiariteitstoets werken met Engelstalige documenten, hetgeen de druk enigszins verlicht en enkele van de bovengenoemde knelpunten minder knellend laat zijn. Daar komt bij dat het Nederlands Parlement een vooruitgeschoven post in Brussel heeft, waardoor wellicht nog eerder informatie over nieuwe wetgevingsvoorstellen in de procedure kan worden ingebracht.

4.7 Ondersteuning

Het is lastig in te schatten welke gevolgen de nieuwe verantwoordelijkheid met zich brengt voor de ondersteuning.

Momenteel wordt al een soort subsidiariteitstoets verricht door de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Dit advies wordt ter beschikking gesteld aan alle Kamerleden en aan alle andere relevante partners. De decentrale overheden zijn, indien het voorstel gevolgen voor hen zou kunnen hebben, betrokken bij dit proces.

De adviezen komen in de vorm van de zogeheten BNC-fiches naar de Kamers. Deze fiches verschijnen gemiddeld drie maanden na het verschijnen van het nieuwe wetgevende voorstel. Alleen om die reden al wil de Commissie Subsidiariteitstoets niet wachten op het BNC-fiche. Maar er is nog een veel principiëler argument om onafhankelijk van de BNC-fiches te opereren. De BNC-fiches bevatten het oordeel van de Nederlandse regering. In het kader van de dualisering en het hebben van een zelfstandige positie moet de Commissie Subsidiariteitstoets een eigenstandig proces inrichten. Wel kan aan de Nederlandse regering gevraagd worden of ze snel (binnen 2 weken) haar visie op de subsidiariteitstoets kan geven.

Om een reële inschatting te kunnen maken van de werklust voor de ambtelijke organisatie, is navraag gedaan bij het secretariaat van het BNC. Op basis van deze informatie en onze insteek, namelijk een zware rol voor de vaste kamercommissies, beveelt de Gemengde Commissie het volgende aan:

- een zwaarder accent op Europese wetgeving in het takenpakket bij de huidige stafmedewerkers van de vaste kamercommissies en bij de griffie van de Eerste Kamer;
- het aantrekken van extra stafmedewerkers voor de vaste kamercommissies. Voor sommige commissies zal dat een halve FTE zijn (VWS, BuZa, Defensie, Rijksuitgaven, OCW, BZK, SZW) voor andere een hele FTE (EZ, Financiën, VROM, LNV, V&W, EuZa, Justitie). Dit is een voorlopige inschatting, uitgaande van de hoeveelheid wetgevende voorstellen die in de afgelopen jaren is gepresenteerd;¹
- twee personen voor het bijhouden van de website en de inhoudelijke ondersteuning van de Commissie Subsidiariteitstoets.

Om dergelijke cijfers nog nader te concretiseren stelt de commissie voor om op korte termijn te starten met deze procedure, ofschoon de *Grondwet voor Europa* dan nog niet in werking zal zijn getreden. Het zorgt er voor dat op het moment dat het Verdrag in werking is getreden er voldoende ervaringsgegevens zijn om de ondersteuning adequaat te hebben². Tevens kunnen de knelpunten die zich voor hebben gedaan, zijn verholpen tegen de tijd dat de *Grondwet voor Europa* in werking is getreden.

4.8 De rode kaartprocedure

Deze procedure is in paragraaf 3.2 uitgelegd. Deze procedure biedt nationale parlementen de mogelijkheid om via de nationale regering de gang naar het Europees Hof van Justitie te maken.

Naar het oordeel van de gemengde commissie betekent dit in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen dat de regering slechts als brievenbus optreedt: ze ontvangt het verzoek van het nationale parlement en zal het daarna doorzenden naar het Hof. Het is niet meer aan de regering om een oordeel te vellen over dit verzoek. Mocht de Nederlandse regering dat wel doen, dan kan het niet meer als een verzoek van het parlement worden beschouwd.

De vraag is echter wat deze procedure voor impact zal hebben.

Er wordt namelijk aan de rechter een oordeel gevraagd over de vraag of de Commissie voldoende rekening heeft gehouden met het principe van subsidiariteit. Wil de rechter voorkomen dat hij op de stoel van de politiek gaat zitten, dan kan hij slechts deze vraag beantwoorden aan de hand van de bevoegdhedenomschrijving zoals die in het Verdrag is opgenomen. We mogen er vanuit gaan dat de Commissie deze zaak zorgvuldig in zijn oorspronkelijke wetgevende voorstel heeft opgenomen.

Omtrent de proportionaliteitstoets ligt het anders. Dit is een politiek oordeel, waarbij de rechter zich doorgaans terughoudend op zal stellen.

4.9 Samenwerking met andere nationale parlementen

Als eenderde van de nationale parlementen een negatief oordeel heeft uitgesproken over de voorstellen moet de Commissie zijn voorstellen heroverwegen. Om die reden is het van belang om nauwe contacten te onderhouden met andere nationale parlementen over hun visie en opvattingen.

Het secretariaat van de COSAC (de Conferentie van commissies voor communautaire en Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie) heeft belangstelling om hierin een coördinerende en mobiliserende rol te spelen. Een dergelijke taakopvatting gaat de Gemengde Commissie te ver. De Gemengde Commissie meent dat het van groot belang is dat alle nationale parlementen eigenstandig hun visie

¹ Deze cijfers zijn mede gebaseerd op ervaringsgegevens van de Commissie BNC.

² Een evaluatie van een lopende proef met de behandeling van BNC-fiches in de Eerste Kamer en later de evaluatie van de nu voorgestelde proefprocedure kan leiden tot bijstelling op praktische gronden.

en opvatting formuleren. Het is echter verstandig dat ieder parlement inzicht krijgt in de opvattingen en uitkomsten van de andere parlementen. Om die reden hecht de commissie er aan om via een website, die door middel van een beveiligde constructie door de nationale parlementen zelf ingevuld kan worden, informatie toegankelijk te maken over de opvattingen van de wetgevingsvoorstellen. Er is een interparlementaire werkgroep ingesteld om voorstellen te ontwikkelen betreffende de interparlementaire uitwisseling van informatie via internet (IPEX). De voorstellen zullen aan de orde komen in de periodieke conferentie van parlementsvoorzitters, alsmede in de COSAC.

4.10 Enkele slotopmerkingen

Jaarlijks verschijnt het werkprogramma van de Europese Commissie. In dit document, dat in november verschijnt, worden de belangrijkste wetgevingsvoorstellen voor het daaropvolgende kalenderjaar aangekondigd. Tijdens de Conventie hebben de Nederlandse Parlementariers Van der Linden (Eerste Kamer) en Timmermans (Tweede Kamer) een declaratie ingediend, bevattende een voorstel om in eenzelfde periode in alle nationale parlementen van de Europese Unie en het Europees Parlement het werkprogramma met hun regering respectievelijk de Commissie te bespreken. Deze declaratie kreeg veel bijval en is nadien meermaals in de COSAC besproken. Tijdens de plenaire bijeenkomst van de COSAC in november 2004 zal voorgesteld worden alle parlementsvoorzitters per brief op te roepen actie te ondernemen om deze declaratie te implementeren, door met elkaar tot afstemming te komen over een voorstel voor een periode waarin een dergelijke bespreking van het werkprogramma plaats zou kunnen vinden.

De Gemengde Commissie is van mening dat in Nederland dit werkprogramma door het Nederlandse Parlement dient te worden besproken. Hiervoor zijn de volgende opties denkbaar:

- een plenair debat in de Tweede Kamer, gevolgd door een plenair debat in de Eerste Kamer de dinsdag daarop volgend;
- een gezamenlijk nota-overleg van de commissies Europese Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties.

Om de transparantie te vergroten en het werk van de Commissie Subsidiariteit te verlichten stelt de Gemengde Commissie voor om in overleg te treden met de SDU ten einde Europese Kamernummers toe te kennen aan nieuwe Europese commissievoorstellen. Dat betekent dat het makkelijker wordt om dergelijke stukken te archiveren en de parlementaire behandeling erop na te slaan, hetgeen zeker in de fase van nationale uitvoering en implementatie behulpzaam kan zijn.

4.11 De invulling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de materiële invulling die kan worden gegeven aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Doel is te komen tot een leidraad, waarin de elementen van subsidiariteit en proportionaliteit worden benoemd om tot een oordeel te komen of aan beide beginselen is voldaan.

Zoals al aangegeven wijzigt de ontwerp-Grondwet de nu al bestaande inhoudelijke subsidiariteits- en proportionaliteitstoets niet wezenlijk, hoewel de ontwerp-Grondwet een licht gewijzigde formulering bevat. Het subsidiariteitsprotocol geeft een aanvullend criterium voor de invulling van met name de proportionaliteitstoets, namelijk de beperking van de financiële of administratieve lasten en de verhouding van die lasten tot het te bereiken doel. Dit brengt mee dat de toets ook beheerst zal blijven

door het al aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Daarin zijn inhoudelijke criteria voor de toepassing van beide beginselen opgenomen. De hieronder geformuleerde vragen om te bezien of aan beide beginselen is voldaan zijn dan ook daaraan ontleend.

Uit de regeling van de bevoegdheden van de Unie en de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets volgt een hiërarchie van beginselen: eerst het attributiebeginsel, dan het subsidiariteitsbeginsel en tenslotte het proportionaliteitsbeginsel. Vanuit deze hiërarchie kunnen de volgende vragen gesteld worden voor de vaststelling of al dan niet aan de beginselen is voldaan.

1. Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen Wetgevingsvoorstel een bevoegdheidstoekenning in de Grondwet?
 - Nee, einde toets (d.w.z. de toets is negatief)
 - Ja, ga verder naar vraag 2
2. Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin:
Behoort het voorgenomen optreden tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie?
 - Nee, ga verder naar vraag 3
 - Ja, ga verder naar vraag 4.
3. Optreden van de Unie is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:
 - de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden
 - verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en
 - de doelstelling kan derhalve beter door de Unie worden verwezenlijkt.Om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:
 - a. Behelst de betrokken kwestie *transnationale* aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld?
 - b. Is het optreden van lidstaten alleen of het niet optreden van de Unie *in strijd met de voorschriften van de Grondwet* (zoals de noodzaak om concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte handels beperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou dit op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden?
 - c. Zal een optreden op *communautair* niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan *duidelijke voordelen* opleveren ten opzichte van een nationaal optreden? (d.w.z. is het optreden op Unieniveau effectiever vergeleken met:
 - i. Gezamenlijk of afzonderlijk nationaal optreden,
 - ii. optreden in andere internationale fora (zoals in internationale fora overeengekomen regelgeving waaraan het grootste deel van de lidstaten al is gebonden),
 - iii. in het geheel niet optreden (zelfregulering, afspraken – codes – tussen marktpartijen of sociale partners)

Als toetsing aan de hierboven genoemde elementen een overwegend negatief resultaat oplevert, kan in beginsel worden volstaan met de conclusie «negatief».

Bij twijfel of bij een positief resultaat moet vervolgens worden getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel (vraag 4 e.v.)

4. Nu de wenselijkheid en de mogelijkheid tot enige vorm van Unie-optreden zijn vastgesteld, moet vervolgens gevraagd worden of een juridisch algemeen verbindende regeling *gerechtvaardigd* is. daarbij moet in overweging genomen worden of het voorstel uitvoerbaar, handhaafbaar of fraudebestendig is:
 - Nee, dan ligt een Aanbeveling van de Commissie of een Raadsresolutie meer voor de hand
 - Ja, ga verder naar vraag 5

5. Is de vorm van het optreden van de Unie zo *eenvoudig mogelijk* zonder een bevredigende verwezenlijking van de doelstelling en een doeltreffende tenuitvoerlegging in de weg te staan? (Voorkeur voor kaderwet boven wet)
6. Laat de maatregel van de Unie voor wat betreft aard en omvang van het optreden zoveel mogelijk *ruimte voor nationale besluiten*, in overeenstemming met het doel van de maatregel en met inachtneming van de voorschriften van de Grondwet?
7. Zijn alle, *financiële of administratieve lasten* tot een minimum beperkt en staan deze in verhouding tot het te bereiken doel? Het gaat om lastenbeperking voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers.

- de bij de werkzaamheden gehanteerde vragenlijst van de gemengde commissie

Cluster 1 Betrekken van andere organisaties (17 februari 2004)

Subsidiariteitstoets

- Hoe organiseer je dat – binnen zes weken – ook het oordeel van decentrale overheden betrokken kan worden?
- Hoe organiseer je dat je – binnen zes weken – een oordeel kan krijgen van maatschappelijke organisaties en wetenschappers?
- Moeten er structureel hoorzittingen georganiseerd worden?
- Moeten er oproepen in de Staatscourant of andere media gepubliceerd worden?

Cluster 2 Relatie met kabinet (9 maart 2004)

Subsidiariteitstoets

- Wordt van de regering verlangd dat BNC-fiches sneller beschikbaar komen, opdat ook het subsidiariteitsoordeel van de regering mee kan wegen?

Parlementaire behandeling

- Is behandeling van BNC-fiches n.a.v. de agenda van de Raad niet een te laat moment?
- Wordt afgewacht hoe de regering het wetgevingstraject in wil gaan of wordt de regering al richting meegegeven door het parlement?

Cluster 3 Samenwerking met andere parlementen (23 maart 2004)

Subsidiariteitstoets

- Hoe organiseer je dat je het oordeel van parlementen van andere lidstaten in je overwegingen kan betrekken?

Contacten met andere parlementen

- Zou het wenselijk zijn bijvoorbeeld de bespreking van werkprogramma's te synchroniseren?
- Zouden bijvoorbeeld vaste «contactweken» gepromoot moeten worden?
- Opvattingen over de rol van COSAC?
- Zou t.b.v. transparantie van opvattingen van nationale parlementen *per initiatief* een internetvoorziening moeten worden tot stand gebracht om een aantal kerngegevens op te kunnen nemen (bijvoorbeeld vakcommissie, contactpersoon vakcommissie, wel/niet subsidiariteitsbezwaar, «ranking» hoe intensief een vakcommissie behandelt)?
- Is een Europees «kamerstuk»nummer denkbaar, om de behandeling van initiatieven transparanter te maken dan tot nu toe, waarbij de nationale parlementen dit nummer (met een nationale extensie) ook gebruiken in hun eigen parlementaire behandeling.

Cluster 4 Constitutioneel (6 april en 18 mei 2004)

Subsidiariteitstoets

- Vergaderen de commissies van Eerste en Tweede Kamer afzonderlijk of gezamenlijk?
- Moet er een gezamenlijke commissie uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer ingesteld worden, speciaal belast met de subsidiariteitstoets?
- Worden er onderwerpen verdeeld tussen beide Kamers?

- Wordt, indien er afzonderlijk vergaderd wordt, vergaderd over die initiatieven waarover de Kamers tot een afwijkend oordeel komen?
- Zal de Europese Commissie verlangen dat een subsidiariteitsbezwaar beargumenteerd kenbaar gemaakt wordt binnen zes weken, of zou nadere onderbouwing ook in een later stadium mogelijk zijn.

Parlementaire behandeling

- Kan er een soort rolverdeling komen tussen Eerste en Tweede Kamer, qua op te pakken initiatieven (bijvoorbeeld Tweede Kamer in de breedte en Eerste Kamer een select aantal onderwerpen in de diepte, Tweede Kamer meer nadruk beleidsontwikkeling, Eerste Kamer meer nadruk kwaliteit wetgeving)
- Zou er bijvoorbeeld jaarlijks een gezamenlijk debat van Eerste en Tweede kamer gehouden kunnen worden over het werkprogramma van de Europese Commissie en het voorzitterschap?

Cluster 5 Intern organisatorisch (6 april en 18 mei 2004)

Subsidiariteitstoets

- Welke commissie moet een eerste oordeel vormen, de Europese of wordt er direct doorverwezen naar een vakcommissie waar meer expertise voorhanden is betreffende de nationale wet- en regelgeving?
- Welk vergaderritme is nodig?
- Hoe wordt dit administratief verwerkt?
- Hoe wordt omgegaan met de openbaarheid.
- Worden er kamerstukken gedrukt, geordend per initiatief?
- Wat voor ondersteuning wordt er verwacht van de ambtelijke staf?
- Moet een subsidiariteitsbezwaar plenair vastgesteld worden?

Parlementaire behandeling

- Kan er een soort rolverdeling komen tussen Eerste en Tweede Kamer, qua op te pakken initiatieven (bijvoorbeeld Tweede Kamer in de breedte en Eerste Kamer een select aantal onderwerpen in de diepte, Tweede Kamer meer nadruk beleidsontwikkeling, Eerste Kamer meer nadruk kwaliteit wetgeving)
- Kan er een soort «ranking» aangebracht worden om het gewicht van het onderwerp aan te geven (e.e.a. bijvoorbeeld te koppelen aan de mate van ambtelijke ondersteuning qua opbouw van een informatie-dossier)
- Moeten er procedures komen voor de behandeling in vakcommissies?

Contacten met andere parlementen

- Is een Europees «kamerstuk»nummer denkbaar, om de behandeling van initiatieven transparanter te maken dan tot nu toe, waarbij de nationale parlementen dit nummer (met een nationale extensie) ook gebruiken in hun eigen parlementaire behandeling.

Geachte heer Van Dijk,

Bij brief van 18 december verzocht u mij advies uit te brengen inzake een aantal in die brief genoemde kwesties. Bij deze voldoe ik aan uw verzoek. Ik heb getracht het een en ander te coördineren met mr. Geelhoed, doch dit is niet gelukt.

Mijn advies beperkt zich voornamelijk tot de staatsrechtelijke aspecten van de gestelde vragen. Op het terrein van de politicologie en de «organisatiekunde» acht ik mij niet deskundig. Voorts laat ik buiten beschouwing de vraag of de subsidiariteitskwestie van juridische dan wel (vooral) politieke aard is. Naar mijn oordeel is het laatste het geval. De tekst van het aan de orde zijnde protocol veronderstel ik bij uw commissie bekend. In het onderstaande komen de volgende themata aan de orde:

- 1) de besluitvorming inzake de subsidiariteit in het licht van het Nederlandse tweekamerstelsel
- 2) de positie van de decentrale overheden
- 3) de relatie tot de parlementen van de lidstaten
- 4) de relatie tot het Europees parlement.

1. De besluitvorming inzake de subsidiariteit in het licht van het Nederlandse tweekamerstelsel

Bij de besluitvorming inzake de subsidiariteit is een aantal elementen van belang:

- a) het tweekamerstelsel
- b) de (grond)wettelijke eisen
- c) de aard van de besluiten
- d) de tijdslimiet

ad a. het tweekamerstelsel

Nederland bezit, zoals bekend, twee Kamers. In een aantal gevallen, en met name bij de wetgeving, is besluitvorming door beide Kamers afzonderlijk, dit volgens een vastgelegde procedure, voorgeschreven. In enkele gevallen schrijft de Grondwet besluitvorming door de verenigde vergadering (VV) voor. Voor het overige bezitten de Kamers ieder voor zich bevoegdheden (bijv. enquête, interpellatie).

Het protocol schrijft niet voor hoe de parlementen van de lidstaten hun advies uitbrengen. Het bepaalt slechts dat parlementen met één Kamer twee stemmen hebben, en dat parlementen met twee Kamers per Kamer één stem hebben. Deze regeling lijkt er van uit te gaan dat in staten met een tweekamerstelsel de Kamers altijd afzonderlijk advies uitbrengen. Zo deze lezing van het Protocol de juiste is, zou een lidstaat met een tweekamerstelsel, waarin slechts één kamer of «het parlement» advies uitbrengt, één stem verliezen.

Een andere lezing is dat, indien één van de Kamers geen advies uitbrengt, de stem van die Kamer overgaat op de Kamer die dat wel doet. In deze interpretatie bezit een lidstaat, ongeacht zijn interne wijze van besluitvorming, altijd twee stemmen.

Ik adviseer uw commissie na te (doen) gaan welke lezing de juiste is. Indien de laatste lezing de juiste is, behoudt Nederland zonder verlies van stemmen de mogelijkheid advies uit te laten brengen door hetzij beide Kamers, hetzij een van beide Kamers, hetzij de «Staten-Generaal». Hierbij zij aangetekend dat het (bijzonder) onwenselijk voorkomt als Nederland met twee monden zou spreken. Zou gekozen (moeten) worden voor een model met adviezen van de beide Kamers afzonderlijk, dan waren deze op elkaar af te stemmen.

Deze kwestie komt hierna nog aan de orde.

ad b. de (grondwettelijke) eisen

Zoals reeds is opgemerkt, bezit Nederland een tweekamerstelsel. De Kamers beraadslagen en besluiten in principe afzonderlijk. In een aantal gevallen schrijft de Grondwet echter beraadslaging en besluitvorming VV voor. Blijkens de grondwetgeschiedenis zijn deze gevallen – afgezien van ceremoniële bijeenkomsten – limitatief bedoeld. De Kamers zijn volgens die geschiedenis niet vrij zelf te besluiten tot beraadslaging en besluitvorming in VV. Wel bestaat de mogelijkheid van beraadslaging en besluitvorming in gemengde commissies, hetzij permanente hetzij tijdelijke (zie o. a. C.A.J.M: Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, blz. 199, 200). Gemengde commissies komen in de praktijk ook voor (zie: uw commissie en de art. 23 en 24 RvOTK). Besluiten van gemengde en niet-gemengde commissies kunnen de Kamer(s) echter niet binden (zie art. 67 Gw).

Ter wille van de «eenheid» van het advies dat Nederland onder het protocol uitbrengt, lijkt het onwenselijk dat beide Kamers ongecoördineerd tot advisering overgaan. Overleg in een gemengde commissie kan dit tegengaan. Mede gezien de tijdsdruk die op de advisering staat (waarover later) komt het gewenst voor dat een concept-advies van een gemengde commissie vervolgens niet door een van beide of beide Kamers wordt «onderuitgehaald». Juridisch is dit niet geheel te voorkomen, maar de Reglementen van orde van beide Kamers zouden inzake een concept-advies van een gemengde commissie een procedure kunnen opnemen, die lijkt op die van de stilzwijgende goedkeuring van verdragen. Ik veronderstel deze bij uw commissie bekend. Naar verwachting zal in zo'n stelsel het merendeel van de concept-adviezen stilzwijgend door beide Kamers worden goedgekeurd, waarna het concept-advies het gelijklopend advies van ieder der Kamers is geworden.

ad c. de aard van de besluiten

Het reeds genoemde protocol bezigt de term advies. Gesteld kan worden dat een advies geen besluit is, daar het niet is gericht op een rechtsgevolg. Getransponeerd op het nationale recht, zou er dan ook geen sprake (hoeven te) zijn van besluiten van de (Kamers der) Staten-Generaal en zouden de Kamers wel in VV mogen beraadslagen en adviseren. Naar het voorkomt, is dit niet de bedoeling van de Nederlandse (grondwettelijke) regeling. Zo zijn moties geen besluiten met rechtsgevolg. Niettemin kent ons recht geen moties van de VV, behalve in de grondwettelijk toegestane gevallen. Het is dus aannemelijk dat ook als de Kamers slechts adviseren, er sprake is van beraadslagen en besluiten in grondwettelijke zin.

ad d. de tijdslimieten

De in het protocol vervatte termijn voor advisering is kort, te weten zes weken vanaf de datum van toezending (niet: ontvangst!) van een wetgevingsvoorstel van de Commissie. Als de tijd die met diverse administratieve handelingen «verloren» gaat, hiervan wordt afgetrokken, blijven er voor de inhoudelijke advisering slechts vier of vijf weken over. Het hoeft geen betoog dat deze periode, zeker bij gecompliceerde wetgevingsvoorstellen zeer kort is. Daar komt nog bij dat het protocol stelt dat de (Kamers der) nationale parlementen, waar van toepassing, de regionale parlementen «met wetgevingsbevoegdheid» raadplegen. De vraag is of Nederland dergelijke regionale parlementen kent. Nederland kent geen regio's of «Länder», wel provinciale staten en gemeenteraden. Deze bezitten in ieder geval verordenende bevoegdheid. De vraag is of het protocol ook op deze «parlementen» doelt. Vooralsnog is aan te nemen dat de door het protocol voorgeschreven raadpleging van «regionale parlementen» geen betrekking heeft op de Nederlandse decentrale «parlementen», doch slechts op staten met een federale of federatie-

achtige structuur, zoals de BRD, België, Italië, Oostenrijk en Spanje. Dit betekent dat potentieel tijdrovende raadpleging van het decentrale niveau niet verplicht is. Desondanks is de genoemde periode (zeer) kort. Dit is een reden te meer om de advisering van den beginne te coördineren via een eenvoudige procedure. Onder b is een dergelijke procedure beschreven.

Wellicht verdienen ook de statutaire verhoudingen nog aandacht, ook al zijn de Nederlandse Antillen en Aruba niet onderworpen aan het gemeenschapsrecht. Deze kwestie laat ik verder rusten.

2. De positie van de decentrale overheden

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, verplicht het protocol naar is aan te nemen niet tot raadpleging van decentrale «parlementen». Het kan niet-temin zinvol zijn een dergelijke raadpleging te verrichten. Mede gezien de korte tijdspanne voor advisering, lijkt deze raadpleging alleen te realiseren via de VNG, het IPO (en de Unie van Waterschappen). Er zij overigens op gewezen dat de Provinciewet en de Gemeentewet diverse bepalingen bevatten inzake de raadpleging van de gedecentraliseerde besturen (zie bijv. art. 112 e.v. Gem.wet).

3. De relatie tot de parlementen van de lidstaten

Naar het mij voorkomt, is het onbegonnen werk telkens ad hoc de of een aantal parlementen van de lidstaten bij de advisering te betrekken. Hoe structurele oplossingen voor samenwerking gerealiseerd zouden kunnen worden, onttrekt zich aan mijn waarneming. In ieder geval spelen de tijdsdruk en de taalproblematiek hier een niet te verwaarlozen rol. Vooralsnog lijkt een structurele samenwerking inzake de advisering meer dan een brug te ver. Hierbij zij wel aangetekend dat een gebrek aan coördinatie tussen de parlementen van de lidstaten kan leiden tot toepassing of juist niet-toepassing van art. 6, derde lid, van het protocol. Het lijkt dan ook zaak tijdig te achterhalen of de daar genoemde gedeelten van de uitgebrachte stemmen (waarschijnlijk) zullen worden gehaald of niet.

4. De relatie tot het Europees Parlement

Over dit thema kan ik kort zijn. Het komt mij raadzaam voor bij de beraadslagingen van de voornoemde gemengde commissie, zo praktisch enigszins mogelijk, een of meer leden van het Europees Parlement te betrekken of deze over een concept-advies van de commissie hun licht te doen schijnen. Er is geen regel van nationaal recht die daaraan in de weg staat.

In de hoop u met dit advies van dienst geweest to zijn, hoogachtend,

Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann

Een notitie in vogelvlucht, zonder aanvullend onderzoek gebaseerd op parate empirische kennis en observaties, met nadruk op praktijkgegevens, in antwoord op verzoek van dr. JJ van Dijk, voorzitter Gemengde Commissie «Toepassing Subsidiariteit», Nederlands parlement, d.d. 18-12-2003.

Prof. Rinus van Schendelen

Centrale vragen: hoe kan ons nationale parlement (NP) (a) zich vroegtijdig informeren over door de Commissie voorgestelde wetten regelgeving, met name m.b.t. subsidiariteit, (b) de regeringsoptelling in de Raad beïnvloeden en (c) interparlementair samenwerken m.b.t. a en b? De vragen bevatten impliciet de algemene norm of wens dat NP meer greep krijgt op EU besluitvorming en de specifieke dat subsidiariteit wordt bevorderd. Hieronder gaan wij primair in op die algemene context, want subsidiariteit is «species» daarin. *Voetnoot* bij «subsidiariteit»: dit begrip is nu een beleidsbeginsel («bestuur op zo laag mogelijk niveau») met binnenlandse strijdpunten van decentralisatie en privatisering; via de Conventie wordt het ook een procedure, waarbij éénderde van de NP's binnen zes weken de Commissie kan adviseren tot wijziging van een wetsvoorstel aan de Raad, hetgeen deze NP's beperkte hindermacht geeft, geen doordrukmacht.

Is ons NP nu een factor van bindende EU besluitvorming?

Het korte antwoord is: zelden. Het NP is gefixeerd op de Raad, dus op globaal 15% («secundaire») wetgeving, niet op ook de 85% (gedelegeerde) wetgeving; wij zien hier verder af van de «wetgeving» door het Hof via zijn jurisprudentie. Van die 15% bespreekt het NP incidenteel vooral de krap éénderde B-punten, die zelden direct tot besluiten leiden. Globaal 95% EU wet- en regelgeving gaat dus aan het NP voorbij. Zijn bespreking heeft gewoonlijk plaats op de valreep van Raadsbijeenkomsten. Het effect ervan op de kabinetsopstelling is onbekend en die op vervolgens het Raadsbesluit onder QMV en codecisie vrijwel afwezig; een klein land geeft zelden of nooit de doorslag in de Raad, die zijn medewetgeving bovendien «ex aequo» deelt met het Parlement. In naar schatting 90% van de gevallen is sowieso de eindtekst van de Raad voor ongeveer 95% identiek aan Commissievoorstel; een belangrijke factor hiervan is de anticipatie van de Commissie op Parlement en Raad. Voor de mening dat die kleine marges politiek gewichtig zijn («high politics») is, bij gebrek aan een objectief gewichtscriterium, geen empirisch bewijs. De procedures van zowel BNC met haar subsidiariteitstoets als CoCo maken bij de NL-Raadsopstelling vrijwel alleen soms verschil in de schaarse gevallen van unanimiteit; de CoCo heeft als primair product coherentie van departementale standpunten, nauwelijks coördinatie van gedrag en volstrekt niet «nationale» coördinatie.

Conclusie: wie invloed wil uitoefenen, bijvoorbeeld pro of contra meer subsidiariteit, moet primair binnen de Commissie de A4-tjes voor secundaire én gedelegeerde besluiten zowel vergaren als inspireren, maar ons NP is in deze zowel direct als indirect (via regering of anderszins) genoeg geheel passief.

Is NL een factor?

Dat ons NP nauwelijks meespeelt, betekent niet dat NL geen factor is. Niet meegerekend de formele posities van landgenoten binnen de instellingen en de honderden informele lobbyacties vanuit ons land, participeren (geschat) 3 200 Nederlanders in de (vermoedelijk 1 800) semi-formele

expertencomités ter inspiratie van al die A4-tjes en in de ongeveer 450 comités van comitologie voor de gedelegeerde besluitvorming. Zij komen voor ongeveer éénderde uit de Rijksoverheid en voor het overige uit «de rest van ons land». De experts van Rijksweg opereren in hoge mate naar eigen inzicht, zonder «briefing» vooraf en «debriefing» achteraf; zelfs hun namen zijn vaak nauwelijks bekend. Vele internationale bedrijven en NGO's hebben nu een goede invloedsreputatie, de lagere overheden (territoriaal en functioneel) zijn druk doende, terwijl de ministeries en brancheorganisaties een wisselvallig beeld tonen. De ministeries opereren zelfredzaam vooral onder Directieniveau, schaal 13 en 14; de ABD is vaak afwezig. Op weg naar «Brussel» gaan zelfredzame NL-organisaties, al of niet namens burgers, dus stelselmatig het NP voorbij; uitzonderingen zijn vooral organisaties die met «Brussel» onbekend zijn (amateurs), daar op verlies staan en/of een belang hebben bij Raadsdossiers onder unanimiteit. Anno 2004 beginnen ook enkele NL-massamedia «Brussel» intensiever te bewerken. Inzake subsidiariteit hebben al deze binnenlandse lobbygroepen diverse en wisselende voorkeuren, zowel pro als contra; indien pro dan vaak met als «mits» een verdergaande subsidiariteit naar decentraal en/of privaat niveau. Deze voorkeuren streven zij al volop binnen de Commissie na.

Conclusie: binnenlandse lobbygroepen verplaatsten zich steeds meer en met gevarieerd resultaat naar «Brussel» en pogen daar hun diverse belangen al binnen de Commissie te scoren, bij welk proces het NP achterblijver is.

Kan het NP ook speler worden?

Als bijna-noodzakelijke voorwaarden tot medespel worden beschouwd: (a) ambitie, (b) cohesie, (c) mogelijkheden en (d) kennis. Ons NP scoort alleen hoog op *mogelijkheden*, die het bovendien veelal onderbenut. Budgettair en juridisch kan het NP desgewenst ook nu de «Brusselse» A4-tjes vroegtijdig vergaren en beïnvloeden. Enigerlei (grondwets-) wijziging is daartoe onnodig. Voor beide kan het bijvoorbeeld bij de griffie een eigen «early warning unit» inbedden en/of coalitie aangaan met «stakeholders» binnenslands (waaronder het kabinet) én Europees (Cosac, bilateraal), precies zoals andere organisaties ook doen. Op *cohesie* scoort het NP naar democratische natuur zeer slecht: een altijd verdeelde maatschappij vertegenwoordigende is het ook zelf verdeeld naar voorkeuren, ook inzake subsidiariteit. Hooguit hebben de partijen in het NP eenzelfde belang bij vergaring van informatie, niet bij het gebruik ervan; de grote bedrijven tonen voor de Haagse «monitoring» dat zo'n formule goed kan werken. Als vaste of wisselende coalitie kunnen partijen ook via de regering opereren, hoewel deze een beperkt bereik in de EU heeft. De partijen zullen dus de beïnvloeding van EU in essentie zelf ter hand moeten nemen, vooral ook transnationaal via zusterpartijen. Op *ambitie* scoort ons NP heel zwak, met name de Tweede Kamer (TK). De TK-cie voor Europese Zaken zit vanaf haar begin laag in de pikorde. Slechts enkele TK-leden tonen nu een verhoogde ambitie tot Europees medespel, zoals ook een enkele fractie. De richting van de TK-ambitie is sinds 1992 veranderd van dominant «pro-Europa» naar verdeeld «pro/contra». Op *kennis*, ten slotte, schieten de NP-leden zeer tekort. Bijna allen hebben een parodisch beeld van EU-besluitvorming: beperkt tot het formeel-juridische «skelet» en tot de Raad en CoCo, met miskennis van zowel «het vlees en bloed» als de importantie van Commissie, gedelegeerde wetgeving en Hof. Het NP benadert EU vooral normatief en problematiserend, maar zonder voldoende valide kennis bedenkt het aldus vooral dagdromen en nachtmerries en kan het niet kansrijk spelen, niet pro en nóg minder contra. Ook de stafleden behoeven meer realistische kennis van het «Brusselse» speelveld en spel (PA expertise).

Conclusie. De praktische mogelijkheden zijn voldoende en onderbenut.

Gebrek aan cohesie is een partijpolitiek gegeven bij de beïnvloeding van EU, maar niet bij informatievergaring. De ernstigste weerstanden zijn gebrek aan ambitie en vooral kennis. Zij hangen vermoedelijk samen. Wie niet wil leren, zal nooit beter kunnen spelen. Een realistische training kan leergierigheid en ambitie losmaken, tot betere benutting van de mogelijkheden pro of contra EU.

Terug naar de centrale vragen

- (1) *Vroegtijdige informatie.* De enige en elders alom gebezigde oplossing is om diep binnen de Commissie informatie te vergaren. De websites van en over EU, dat meer open en transparant is dan Den Haag, kan men benutten. Naar onder meer Deens voorbeeld kan een eigen voorpost in Brussel helpen. Veel informatie is verkrijgbaar via «stakeholders» en hun experts in de Brusselse comités. Naar Frans voorbeeld verdient ook het in ons land verwaarloosde «corporate memory» eerherstel; wie weinig terugblijkt, kijkt meestal ook weinig vooruit. Vroegtijdige vergaring van informatie is primair een kwestie van ambitie en kennis. Andere lobbygroepen slagen daarin. De informatie kan elke partij of gekozene op belangrijk geachte aspecten van subsidiariteit selecteren. De reactietermijn van zes weken kan men dus simpelweg verlengen met vele maanden en, bij de nu 21 maanden gemiddelde productietijd van secundaire wetten, zelfs met enkele jaren.
- (2) *Controle op regering.* Zij is nu gewoonlijk niet veel meer dan «praten op de valreep» van een Raadsbijeenkomst met een bewindspersoon, die zelf een beperkt «Brussels» bereik heeft. De controle kan evolueren naar tussentijdse medesturing indien, naast de verbeterde eigen informatievergaring van het NP, de regering haar ambtelijke experts in de comités van de Commissie, waar men alle A4-tjes vult en 85% van de wetgeving maakt, stelselmatig een «(de-)briefing» zou geven (hetgeen wel een capabele ABD vergt) én indien zij deze informatie (vertrouwelijk) deelt met het NP. De nu vrijwel afwezige «(de-)briefing» volgt, naar Britse ervaring, bijna spontaan bij een personeelsbeleid dat ambtelijke beloning en bevordering afhankelijk maakt van «Brusselse» ervaringsjaren en prestaties. De ex-ante aansturing van de regering, die nu beperkt geschiedt via Haagse activiteiten (regeerakkoord, moties, instemmingen), kan men uitbreiden met eigen invloedsacties binnen EU, zij het minder vanuit het verdeelde NP dan vanuit de diverse partijen.
- (3) *Interparlementaire samenwerking.* Bij intensievere samenwerking met andere parlementen kan het NP het meeste leren van branchevorming op Europees niveau. Bijvoorbeeld Cosac is functioneel niet anders dan een Europese federatie (EuroFed) van parlementen. Een EuroFed functioneert meestal vooral voor gemeenschappelijke informatievergaring, beschikbaar stelling van experts aan de Commissie en onderlinge netwerking. Voor gemeenschappelijke beïnvloeding is zij vaak slecht geschikt vanwege haar interne gebrek aan cohesie ofwel gemeenschappelijk belang. Dit laatste mag ook rond subsidiariteit worden verwacht. Belangengroepen belobbyen de EU gewoonlijk via een handvol wegen tegelijk, waaronder de EuroFed, en met name via een ad-hoc coalitie van gelijkgezinden uit ook andere sectoren. Dit is een kwestie van organisatie, met randvoorwaarden als ambitie, kennis en vroegtijdigheid, zoals boven beschreven.

Slotopmerking

Bovenstaande is een korte notitie in vogelvlucht. Daadwerkelijke positionering van het NP als kansrijke Europese lobbygroep vergt zowel nader onderzoek van vergelijkende aard (andere parlementen in zowel EU als

USA en binnen Duitsland alsmede niet-parlementaire belangengroepen) als kennistraining van leden en personeel van het NP.

Rinus van Schendelen is hoogleraar politicologie aan Erasmus Universiteit Rotterdam, publiceerde onlangs «Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU» (AUP, Amsterdam, 2002) en «The Unseen Hand: Unelected EU Legislators» (Cass, London, 2003) en traint onverdroten talloze publieke en private belangengroepen uit binnen- en buitenland voor het EU speelveld.

Iets over subsidiariteit ¹*I De wet van het tegenvallend resultaat*

1. Het bij het verdrag van Maastricht van 1992 in artikel 5, alinea 2, EG neergelegde subsidiariteitsbeginsel beloofde veel en bracht weinig. Op zichzelf klinkt de formule dat de Gemeenschap «slechts optreedt indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt» heel vanzelfsprekend, maar haar praktische toepassing blijkt veel problemen op te leveren. Vast staat het in ieder geval dat deze fraaie formule zeker niet heeft gefunctioneerd als een juridische, beleidsmatige of politieke barrière tegen de voortschrijdende opmars van de gemeenschapswetgeving in de nationale rechtssfeer. Het staat eveneens vast dat ook afgezien van de juridische bindingen die uit het gemeenschapsrecht voor de nationale wetgever voortvloeien, de feitelijke marges waarover die wetgever beschikt door de maatschappelijke gevolgen van het gemeenschapsrecht steeds verder worden beperkt.
2. Het hoeft daarom geen verbazing te wekken dat het teleurstellende effect van het subsidiariteitsbeginsel al in de aanloop naar het Verdrag van Amsterdam aanleiding gaf tot – vooral Britse en Duitse – initiatieven om de bewoordingen van artikel 5, alinea 2, EG-Verdrag aan te scherpen. Dat bleek niet eenvoudig, omdat het vanzelfsprekende moeilijk nog vanzelfsprekender is op te schrijven. Naar hieronder nader zal worden toegelicht, veel zou dat ook niet hebben geholpen. Uiteindelijk resulteerde deze tweede aanloop in een Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, dat aan het verdrag van Amsterdam van 1997 is gehecht. Zoals de titel ervan al doet vermoeden gaat het in dit Protocol vooral om de procedures die de gemeenschapsinstellingen moeten volgen om de naleving van het subsidiariteitsbeginsel te verzekeren.
3. Ook nadien bleef het subsidiariteitsbeginsel het object van grote – politieke – verwachtingen en tegenvallende resultaten, zo moet althans worden afgeleid uit een aan het Verdrag van Nice – van december 2000 – gehechte Verklaring betreffende de toekomst van de Europese Unie. Deze Verklaring die de grondslag vormde van het proces dat heeft geleid tot het Ontwerp-Grondwettelijk Verdrag (hierna: «OGV»), bepaalde in haar punt 5: «Dat proces dient onder meer op de volgende thema's betrekking te hebben:
 - hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel. [...]»

Aan dit onderdeel van de verklaring lag overigens opnieuw Duitse en Britse pressie ten grondslag. Deze nieuwe aanloop naar een verbetering van de afbakening tussen de bevoegdheden van de tot Europese Unie omgedoopte Gemeenschap en die van de lidstaten resulteerde uiteindelijk in een nieuwe omschrijving van de bevoegdheden van de Unie, die in hoofdzaak is neergelegd in de artikelen I-9 tot en met I-17 van het OGV. In het bijzonder voor het subsidiariteitsbeginsel en de toepassing ervan zijn van belang artikel 9, lid 3, OGV, het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹ De juridische en economische literatuur over het subsidiariteitsbeginsel is zeer omvangrijk. Recente overzichten zijn te vinden in Kapteyn-VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, 6e druk, Kluwer Deventer 2003, blz. 116–120 en Lenaerts en Van Nuffel, *Europees Recht in hoofdlijnen*, Makla, Antwerpen/Apeldoorn, 2002, blz. 126–130.

4. Indien de hierboven aangehaalde Verklaring bij het Verdrag van Nice beoogde de bevoegdheden van de Unie te beperken, dan moet worden vastgesteld dat dit blijkens de competentiecatalogus van de artikelen I-12 tot en met I-17 OGV, en de uitwerking die daaraan in deel III OGV is gegeven, allerm minst is gelukt. Zowel naar omvang als, hier en daar, naar intensiteit (d.w.z. de juridische bindingsgraad) zijn de Uniebevoegdheden groter geworden. Ruimer zijn ze geworden doordat de Unie nieuwe bevoegdheden heeft gekregen voor het energiebeleid, het ruimteonderzoek, sport en de civiele bescherming. Intensivering is, onder meer, te vinden op het gebied van de sociale politiek, het immigratie- en justitiële beleid en de coördinatie van de economische politiek: op al deze terreinen is de drempel voor Unieoptreden verlaagd (gekwalficeerde meerderheid) onder een gelijktijdige stroomlijning van het interventie-instrumentarium.
5. Daartegenover staat weliswaar dat de procedurele drempels voor de Uniewetgever wat zwaarder zijn geworden, doordat ingevolge artikel 9, lid 3, OGV de nationale parlementen erop toe zien dat het subsidiariteitsbeginsel wordt gehandhaafd, maar het is de vraag of het in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid neergelegde mechanisme effectief zal blijken. Daartegen spreken, behalve de in de praktijk heel moeilijk hanteerbare procedure van dit Protocol, ook de ervaringen van de afgelopen 12 jaar met de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De oorzaken van dit steeds opnieuw tegenvallende resultaat verdienen een verdere analyse.

II Subsidiariteit: recht of politiek?

6. Wie denkt dat na ruim 10 jaar toepassing van het subsidiariteitsbeginsel de jurisprudentie van het Hof van Justitie wel de nodige aanknopingspunten biedt voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, komt bedrogen uit. Ofschoon voor het Hof regelmatig tegen gemeenschapswetgeving is aangevoerd dat zij strijdig met het subsidiariteitsbeginsel zou zijn, is de Europese rechter uitermate terughoudend bij de toetsing aan dat beginsel¹. Daarvoor zijn in hoofdzaak twee redenen: in de meeste gevallen komt hij aan de toetsing überhaupt niet toe, en in de weinige gevallen waarin dat wel het geval is toont hij zich heel terughoudend om een oordeel te geven over de bij uitstek politiek afweging van de Europese wetgever.
7. Het Hof komt aan het subsidiariteitsbeginsel meestal niet toe, omdat de toetsing daaraan onvermijdelijk betrekking heeft op het gebruik dat de Uniewetgever van zijn bevoegdheden heeft gemaakt. Welnu, bij de beantwoording van die vraag moet eerst worden nagegaan of de Uniewetgever überhaupt bevoegd is: is hij gebleven binnen de grenzen van de competenties die hem in, of krachtens, het Verdrag zijn toegekend? Het antwoord op die vraag is heel vaak niet, of niet helemaal, uit de letter van het Verdrag af te leiden, omdat veel, en heel belangrijke, Uniebevoegdheden in termen van resultaten zijn omschreven, zoals de eenheid en (goede) werking van de interne markt in artikel 95 EG. Iedere wettelijke regeling van de Unie in de vorm van een verordening (wet) of richtlijn (kaderwet) die – mede – ertoe strekt de eenheid en goede werking van de interne markt te bevorderen valt in deze door het Hof gevolgde benadering onder de bevoegdheden van de Unie. Zo achtte het betrekkelijk onlangs een communautaire richtlijn waarbij verstrekkende beperkingen aan en voorschriften² voor de productie, het in de handel brengen, de samenstelling en de etikettering van sigaretten werden ingevoerd, in overeenstemming met artikel 95 EG. Ook al diende deze maatregel vooral de volksgezondheidsbelangen die

¹ Enkele voorbeelden waaruit van die terughoudendheid blijkt zijn te vinden in: H.v.J., 13 mei 1997, Duitsland/Europees Parlement en Raad, C-233/94, Jur. 1997, I-2405, r.o. 22–29; H.v.J. 9 oktober 2001, Nederland/Europees Parlement en Raad, C-377/98, Jur. 2001, I-7079, r.o. 32 en H.v.J. 10 december 2002, BAT, C-491/01, Jur. 2002, I-11 453, r.o. 177–185.
² De zaak BAT, C-491/01, aangehaald in noot 2.

met het terugdringen van de tabaksconsumptie gemoeid zijn, de omstandigheid dat van de eenheid van en gelijke concurrentievoorwaarden op de interne markt voor sigaretten geen sprake kon zijn bij uiteenlopende nationale voorschriften daarover was voldoende om hier de Uniewetgever bevoegd te achten. In een wat eerder gewezen arrest over een richtlijn over tabaksreclame achtte het Hof de gemeenschapswetgever echter niet bevoegd, omdat in dat geval niet viel aan te tonen dat uiteenlopende nationale reclamevoorschriften nadelige gevolgen zouden hebben voor de eenheid en werking van de interne markt¹.

8. Als er over de vraag of de Unie bevoegd is geen juridische twijfel – meer – mogelijk is, pleegt in de regel de vraag te worden gesteld of het gebruik dat van de bevoegdheid is gemaakt wel rechtmatig is; is de betrokken maatregel überhaupt wel geschikt om het daarmee beoogde doel te bereiken, is de maatregel niet ruimer dan nodig is en brengt zij geen verdergaande beperkingen mee dan vereist wordt door het te beschermen belang. Deze toets aan het evenredigheidsbeginsel vindt bijna altijd plaats in zaken waar de bevoegdheid van de Unie én de uitoefening van die bevoegdheid in het geding zijn. Zij is ook toegepast in de eerste van de hierboven als voorbeeld genoemde tabakszaken. Daar kon het Hof zonder veel omslag vaststellen, dat het bereiken van een aanmerkelijke reductie van het tabaksgebruik binnen de interne markt de vrij vergaande maatregelen van die richtlijn rechtvaardigde. De maatregelen bleken doelmatig én proportioneel.
9. De volgende vraag rijst nu of er, wanneer eenmaal is vastgesteld dat de Unie bevoegd is en dat zij van haar bevoegdheden geen onredelijk gebruik heeft gemaakt, nog ruimte kán zijn voor een toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel. Uit de uiterst terughoudende manier waarop het Hof aan het subsidiariteitsbeginsel toetst, moet worden afgeleid dat die ruimte in ieder geval heel beperkt is. Namelijk de vraag of het tabaksgebruik moet worden beperkt is een bij uitstek politieke, waarop de wetgever het antwoord toekomt. Indien binnen de Europese context de wetgever alleen effectief kán optreden binnen het kader van de interne markt, dat impliceert de politieke keuze van het beleidsdoel bijna automatisch ook de – politieke – keuze voor de Unie als de schaal waarop de wettelijke maatregelen moeten worden genomen. Volgens de onder constitutionele juristen bekende doctrine van het Amerikaanse Supreme Court gaat het hier om «political questions», waaromtrent de rechter zich in beginsel van een oordeel moet onthouden².
10. Het subsidiariteitsbeginsel behelst bij uitstek de vragen naar de politieke en maatschappelijke opportuniteit van het optreden van de wetgever. Uit de daaromtrent gemaakte keuzen vloeit vervolgens weer de vraag voort op welke schaal en op welk niveau die keuzen kunnen – soms: moeten – worden verwezenlijkt. Een voorbeeld: indien om welke reden dan ook wordt besloten dat de liberalisatie van de elektriciteitssector beleidsmatig wenselijk is, volgt uit die keuze dat zij tot activering van de Uniewetgever zal leiden, omdat de keuze voor liberalisering, dus voor marktallocatie, een zekere ordening van een interne markt voor energie zal meebrengen. Hoe die ordening eruit moet zien, is op haar beurt ook weer een beleidsmatige of politieke vraag. Het antwoord daarop zal de rechter in beginsel moeten respecteren. In beginsel, want de juridische instrumentering van Uniebeleid blijft uiteraard onderworpen aan marges die «hogere» regelingen als Verdrag en grondrechtencatalogi stellen. Evenwel die juridische beperkingen vloeien als zodanig niet uit de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voort. Zij gelden voor ieder optreden van de Unie.

¹ H.v.J. 5 oktober 2000, Duitsland/Europees Parlement en Raad, C-376/98, Jur. 2000, I-8419.

² Zie hierover o.m. Nowak, Rotanda, Young, Constitutional Law, West publishing, 3e druk, St.Paul, Minnesota, USA, blz. 148–156.

11. Uit het bovenstaande valt af te leiden dat het subsidiariteitsbeginsel zoals dat is neergelegd in artikel I-9, lid 3, OGV geen rechtsbeginsel is, waarvan de toepassing zich leent voor een rechterlijke toetsing. Het is bij uitstek een politiek beginsel dat gestalte krijgt in politieke doeleinden, hun uitwerking en vormgeving. Dat verklaart ook waarom in de politieke en beleidsmatige praktijk van de Unie de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel steeds heeft geleid tot politieke meningsverschillen, tussen de lidstaten onderling, tussen sommige lidstaten en gemeenschapsinstellingen en tussen de belangrijkste politieke hoofdstromingen binnen de Unie. Steeds opnieuw blijkt dat achter die meningsverschillen verschillen van politieke opvatting schuilgaan of het waarom en het hoe van het optreden van de wetgever. Indien men het daarover eens is, blijkt de vraag of de nationale, dan wel de Uniewetgever moet optreden vooral op grond van functionele doelmatigheidsoverwegingen te worden beantwoord.
12. Dat laatste verklaart ook waarom de bevoegdheden van de Unie naar reikwijdte en intensiteit, het subsidiariteitsbeginsel ten spijt, sinds 1992 zijn toegenomen. Zo kan men op politieke gronden van oordeel zijn dat het vreemdelingenbeleid een bij uitstek nationale bevoegdheid moet blijven, maar indien het vrije verkeer van personen binnen de Unie tot gevolg heeft dat de «eigenheid» van het nationale immigratiebeleid en het nationale handelingsvermogen worden uitgehold, dan blijft er weinig anders over dan op het Unieniveau een compenserende regeling te treffen. Voor het nationale strafrecht en het voorkomen van grootschalige grensoverschrijdende criminaliteit – terrorisme, mensenhandel, een dergelijke – gelden vergelijkbare overwegingen. Er is, kortom, geen vaste canon voor de competentieverdeling en voor het gebruik van de competenties tussen de Unie en de lidstaten.
13. De in essentie politieke strekking van het subsidiariteitsbeginsel komt ook tot uiting in de procedurele uitwerking die in het hierboven al genoemde Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid aan de toepassing van dat beginsel is gegeven. In artikel 4 van dit Protocol wordt aan de Commissie een uitvoerige motiveringsverplichting opgelegd, die echter in grote trekken niet wezenlijk verschilt van de eisen waaraan ingevolge de Nederlandse Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek de motivering van een wetsvoorstel moet voldoen. Hoe adequaat ook gemotiveerd, de volksvertegenwoordiging zal, als politiek orgaan, het voorstel primair op zijn politieke mérites beoordelen. Dat zal bij de beoordeling van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie niet wezenlijk anders zijn. Het is daarom heel goed denkbaar dat in de nationale parlementen over de vraag of optreden van de Uniewetgever nodig is en, zo ja, waartoe dat optreden moet strekken en hoe het wordt vormgegeven, de oordeelsvorming van de nationale parlementen langs vergelijkbare politieke scheidslijnen zal gaan verlopen als dat bij de beoordeling van nationale wetgeving het geval is. Kortom, louter digitale reacties in de zin van: «dit optreden van de Unie willen wij aan de nationale wetgever voorbehouden», zullen tamelijk zeldzaam blijven.
14. Hierbij moet nog worden aangetekend dat de krappe termijn voor de oordeelsvorming door de nationale parlementen, alsmede de hoge eisen waaraan een «horizontale» afstemming met andere parlementen zal moeten voldoen, het niet eenvoudig zullen maken tijdig een duidelijke blokkerende minderheid als bedoeld in artikel 6 van het Protocol te organiseren. Daarvoor zal in ieder geval de vorming van goed functionerende gremia waarin gezaghebbende parlementariërs uit de lidstaten hun opvattingen kunnen afstemmen een noodzakelijke prealabele voorwaarde zijn. Het voldoen aan deze noodzakelijke voor-

waarde volstaat echter niet. De ervaring leert dat een formele presentie op Unieniveau alleen dan effectief is, indien aandacht, inspanning en tijd wordt geïnvesteerd in de nodige netwerkvorming. Slechts dan is er een kans op de vorming van coalities die enig politiek gewicht kunnen geven aan het optreden van de nationale Parlement bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

15. Van het beroep op het Hof wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel is, op de hierboven al aangegeven gronden, weinig te verwachten. Het Hof is niet de geadresseerde van politieke organen en groeperingen die in het doorzetten van hun politieke oordeel binnen een politiek besluitvormingsproces niet succesvol zijn gebleken. Hoogstens kan het Hof nagaan of de Commissie zich in formeel opzicht aan de procedures van het Protocol heeft gehouden.

III Ter afsluiting: het subsidiariteitsbeginsel, een «blessing in disguise»?

16. Met het voorgaande wil niet gezegd zijn, dat de subsidiariteitsdiscussie in het verband van de Europese Conventie zinledig is geweest. In tegendeel, artikel I_9, lid 3 OGV in combinatie met het Protocol kan ertoe leiden dat de – kritische – betrokkenheid van de nationale parlementen bij het Europese wetgevingsproces toeneemt en dat de politieke dialoog daarover tussen regering en volksvertegenwoordiging meer inhoud krijgt. Immers, indien de nationale parlementen structureel en systematisch worden betrokken bij het wetgevingsproces van de Unie, waaromtrent zij tot politieke oordelen worden geroepen, ligt het voor de hand dat zij die politieke oordelen ook tot uitdrukking willen doen brengen door de nationale vertegenwoordigers in de Raad.
17. Indien het Protocol dat gevolg zou hebben, wordt het Europese integratieproces ook in de nationale sfeer wat meer een politiek proces en verliest het zijn – te – technocratische karakter. Voor de legitimiteit van dat proces is dat als winst te beschouwen.
18. Een tweede bijkomend voordeel van de thans voorliggende regeling in het OGV is, dat de nationale parlementen, als zij tenminste hun potentiële invloed willen benutten, gedwongen zijn zich meer, diepgaander en systematischer rekenschap te geven van de verstrekkende en diepgaande maatschappelijke consequenties van het Europese integratieproces. Bovendien zullen zij zich in de specifieke constitutionele en institutionele eigenaardigheden van dat proces moeten verdiepen. Ook dat is, in termen van professionaliteit, als winst te beschouwen.
19. Tenslotte nodigt het Protocol de nationale parlementen ertoe uit na te gaan welke consequenties de wetgevingsvoorstellen van de Commissie hebben voor de territoriaal gedecentraliseerde overheden. Waar het overgrote deel van de Uniewetgeving in een quasi-medebewind door de nationale overheden moet worden uitgevoerd en, op Nederland toegesneden, decentrale overheden daarin groeiende taken moeten vervullen, dient het Parlement die uitvoeringsconsequenties grondig door te meten bij zijn beoordeling van de Unievoorstellen. Daaraan heeft het, althans in Nederland, ontbroken. Ernstige juridische en financiële risico's waren daarvan het gevolg (Securitel, ESF, nitraat). Indien het Protocol de nationale volksvertegenwoordiging ook tot een prealabele beoordeling van de uitvoeringslasten zou weten te activeren, levert dat voor de Nederlandse belangen bij het integratieproces zonder meer winst op.

20. Zo opgevat, is de belangrijkste verborgen zegening van het subsidiariteitsdebat en de daaraan gegeven uitwerking, dat de nationale parlementen binnen de EU uit hun betrekkelijke isolement worden gehaald. Of en in hoeverre zij de daaruit voortvloeiende kansen zullen benutten, hangt uiteindelijk van hun eigen creativiteit en inzet af.

Verlag van de bijeenkomst van de Gemengde Commissie met genodigden uit diverse maatschappelijke organisaties, wetenschap en decentrale overheden op 11 mei 2004

Aanwezig:

Gemengde Commissie: J.J. van Dijk (voorzitter), E.P. van Heemst, E.C.M. Jurgens, P.R.H.M. van der Linden, A. Broekers-Knol.

Griffiers: F.H. Mittendorff, W.A.J.M. van Dooren.

Stagiaires: B. Wegelin, M. Knoors.

Genodigden: F.N.M. Hilterman (VNG), H.J.I. van Leeuwen (IPO), H. Dijkma (Comité van de regio's), D. Poos (Unie van waterschappen), J.K. Wiebenga (Europa decentraal), E. van Velsen (CNV), R. van Splunder (CNV), L. van Hoogstraten (VNO/NCW), A. Wigger (VU), P. Kapteyn (UvA), B. Hoetjes (UM), N.M. Verbraak (HBO-Raad), D. Curtin (KNAW), R. Hallo (Stichting natuur en milieu)

Er zijn 3 vragen voorgeld aan de genodigden die afkomstig zijn uit diverse maatschappelijke organisaties, de wetenschap en de decentrale overheden.

Deze vragen betreffen achtereenvolgens de instelling van een gemengde commissie en het gebruik van het instrument van de verenigde vergadering. Ten tweede de vormgeving van input uit het maatschappelijk middenveld en hoe zij inspelen op wetgeving uit Brussel. Ten derde zullen de criteria voor de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets worden besproken.

1. Wel of geen gemengde commissie en eventueel verenigde vergadering.

Van Dijk, voorzitter, licht het belang van een unaniem advies afkomstig uit 1ste en 2de kamer toe, het instrument bij uitstek om tot zo'n advies te komen is een paritaire gemengde commissie.

Hoetjes, UM, wil graag weten welke overwegingen hebben geleid tot het instellen van een gemengde commissie. Gaat het alleen om efficiency voordelen, die er inderdaad zijn? Is het verschil in taak van de 1ste en 2de kamer niet relevant? Het Nederlandse parlement moet niet verwachten dat andere lidstaten de zaken ook zo zullen aanpakken.

Van Splunder, CNV, vindt een gemengde commissie een goede zaak met het oog op de termijn van 6 weken en eensgezindheid. Een gemengde commissie zal ook leiden tot expertise bevordering. Maar wat als men er binnen de gemengde commissie niet uitkomt? Een verenigde vergadering is geen logisch gevolg, het ligt wellicht meer voor de hand om het primaat bij de 2de kamer te leggen?

Van Hoogstraten, VNO/NCW, kan zich ook vinden in een gemengde commissie maar twijfelt bij het instrument van de verenigde vergadering. Wordt de dossierkennis zo niet voorbehouden aan de gemengde commissie alleen?

Hallo, Stichting natuur en milieu, ziet de efficiency voordelen van de gemengde commissie maar benadrukt de verschillende werkwijzen van de 2 kamers. Is het niet beter om wel samen te werken maar niet samen te beslissen? De stemming zou uit elkaar getrokken moeten worden. Wanneer is er precies een subsidiariteitsprobleem?

Curtin, KNAW, vindt het zinnig om een gemengde commissie in te stellen met het oog op de andere parlementen en de korte termijn. Is er al nage-

dacht over de houding van het Nederlandse parlement t.o.v. de andere parlementen?

Dijksma, Comité v/d regio's, vindt de termijn van 6 weken niet reëel, Brusselse wetgeving is veel eerder te beïnvloeden, de wetgeving moet na deze beïnvloeding zodanig zijn dat de subsidiariteitstoets overbodig wordt.

Wiebenga, Europa decentraal, vindt de verenigde vergadering een gevoelig onderwerp omdat het ingrijpt in de verhouding tussen de 1ste en 2de kamer. De 1ste kamer zal bij een verenigde vergadering weggestemd worden. Daarnaast verdient aantekening dat de Europese gerichtheid van de 1ste kamer veel beter is dan die van de 2de kamer.

De commissie reageert op deze vragen en commentaren:

Jurgens licht toe dat de vaste kamercommissies een rol zullen krijgen in de toets, de subsidiariteit wordt door de gemengde commissie getoetst, de proportionaliteit door de vaste kamercommissies.

Van der Linden vindt dat niet vergeten mag worden dat de senaat ook 1 stem heeft. In antwoord op de vraag van *Dijksma* stelt hij dat de vele lobbyisten in Brussel weinig invloed hebben. In antwoord op de vraag van *Curtin*, moet de verhouding met de andere nationale parlementen beter geregeld worden. De nationale parlementen raken steeds meer naar binnen gericht, de subsidiariteitstoets moet dat proces omkeren.

Broekers-Knol zegt dat het nog niet zeker is of bij een verenigde vergadering 2 of 1 stem telt, dit moet nog goed uitgezocht worden. Dit is één van de redenen waarom een verenigde vergadering zoveel mogelijk voorkomen moet worden.

Van Dijk, voorzitter, benadrukt dat een gemengde commissie zal zorgen voor effectiviteit, een sterke stem en efficiency. De gemengde commissie zal niet zelf al het werk doen, de betrokkenheid bij Europa moet niet bij een kleine club blijven. Daarnaast is het interessant dat andere nationale parlementen n.a.v. de enquête van het Nederlandse parlement zelf begonnen zijn met een discussie over subsidiariteit.

2. Hoe reageren decentrale overheden en maatschappelijke organisaties binnen 6 weken?

Van Dijk, voorzitter, licht toe dat hoorzittingen niet mogelijk zijn, gelet op de aantallen wetgevingsvoorstellen en de termijn. Het voorstel is dat het parlement laat weten dat er een voorstel is binnen gekomen en aan de organisaties zelf overlaat hoe zij daarop reageren.

Dijksma, Comité v/d regio's, kan ermee leven dat er niet altijd een hoorzitting georganiseerd wordt, maar zou dit graag wel bij belangrijke onderwerpen zien. Deze bijeenkomst zou gehouden moeten worden voordat de wetgeving is afgetikt binnen het EP. Hoe behoud je anders de multidisciplinariteit?

Van Leeuwen, IPO, wil weten hoe men anders bereikt dat de decentrale opvatting in de mening van de gemengde commissie doorklinkt?

Hilterman, VNG, zegt dat slechts 10% van de wetsvoorstellen betrekking hebben op decentrale overheden maar dat dit nou juist de wetsvoorstellen zijn die veel met subsidiariteit te maken hebben.

Hoetjes, UM ziet de meerwaarde van de subsidiariteitstoets naast het lobby-werk. Hoorzittingen zijn niet handig, wel zouden de wetsvoorstellen tijdig voldoende openbaar zijn, eventueel via publicatie in de staatscourant.

Kapteyn, UvA zou graag een concreet voorbeeld van een probleem uit subsidiariteits-oogpunt krijgen.

Van Dijk, voorzitter, noemt de ontwerprichtlijn diensten, de regelgeving omtrent het rijbewijs. *Van der Linden* noemt zijn initiatief om gelijktijdige debatten na bekendmaking van het wetgevingsprogramma van de EC te houden.

Van Heemst wil graag weten of alle organisaties niet veel sneller zijn met het bijhouden van Brusselse ontwikkelingen dan de politiek?

Van Hoogstraten, VNO/NCW, antwoordt hierop dat organisaties meestal wel binnen 3 weken in staat zijn om hun standpunt te bepalen dankzij de voorinformatie waar zij over beschikken maar dat sommige voorstellen (zoals de ontwerprichtlijn diensten) zo complex zijn dat dat een probleem wordt.

Verbraak, HBO raad, stelt dat lobbyorganisaties naar de inhoud kijken en niet naar de subsidiariteit. Het subsidiariteitsdenken blokkeert ook veel goede (onderwijs-)wetgeving. Subsidiariteit is een instrument om inhoudelijk te lobbyen. De procedure van de gemengde commissie zou bekend gemaakt moeten worden zodat de organisaties ingangen hebben.

Hallo, Stichting natuur en milieu, zegt dat subsidiariteit beperkt is en dat maatschappelijke organisaties inhoudelijk veel breder te werk willen gaan. Een e-mail notificatie aan de relevante maatschappelijke organisaties bij bekendwording van het wetsvoorstel is een goed idee. Hoe vaak zal er een subsidiariteitsprobleem voorkomen?

Van Heemst wil weten of de Stichting natuur en milieu de EC voorstellen altijd van te voren aan ziet komen.

Hallo, Stichting natuur en milieu, zegt dat dat niet altijd zo is en dat hem daarom een debat n.a.v. het wetgevingsprogramma een goed idee lijkt.

Curtin, KNAW, zegt dat de KNAW wel vaak op de hoogte is van aankomende wetgeving. Een website vanuit het parlement is ene uitstekende manier om op de hoogte te blijven. Men moet opletten bij de 6 weken termijn, het gaat hier om 6 weken vanaf de datum van toezending.

Wigger, VU, benadrukt dat de gemengde commissie de toets niet op alle EC wetsvoorstellen hoeft uit te voeren, slechts op die voorstellen die de gemengde bevoegdheden betreffen..

Van Dijk, voorzitter, bevestigt dat subsidiariteit inderdaad niet relevant is bij de exclusieve bevoegdheden maar de proportionaliteit wel.

Jurgens vraagt zich af of gewerkt zou kunnen worden met een piep-systeem, de organisaties «piepen» als zij een probleem voorzien of moet het parlement het voortouw nemen en om advies vragen?

Van Dijk, voorzitter, vat samen dat de termijn van 6 weken voor de meeste organisaties geen probleem lijkt te zijn. Daarnaast is het belangrijk te onthouden dat de decentrale overheden in Nederland niet mede-

wetgevend zijn. Het Nederlandse parlement zal ook met rapporteurs in Brussel gaan werken.

3. Criteria voor een subsidiariteitstoets

Van Dijk, voorzitter, leidt in door te stellen dat subsidiariteit niet een juridisch maar een politiek beginsel is en dat het derhalve moeilijk is criteria te ontwikkelen.

Van Hoogstraten, VNO/NCW, definieert subsidiariteit als besluitvorming op het laagst mogelijke niveau en somt de 3 criteria voor subsidiariteit die ook in de schriftelijke bijdrage van VNO/NCW staan op (grensoverschrijdend, anders beschadiging belangen lidstaten, geen zelfregulering mogelijk).

Hallo, Stichting natuur en milieu, voegt hier het criterium van bevordering van de interne markt aan toe.

Curtin, KNAW, zegt dat subsidiariteit wel een juridisch begrip is getuige de (marginale) rol van het HvJ. De 3 criteria van VNO/NCW zijn uitstekend maar men zou moeten toevoegen dat het niet ondernemen van actie schadelijk is niet alleen voor de belangen van de lidstaten maar ook voor die van de burger.

Kapteyn, UvA, stelt dat subsidiariteit misbruikt zal worden om de inhoud van wetgeving tegen te houden, een nieuw vetomechanisme.

Hoetjes, UM, zegt dat subsidiariteit zowel juridisch als politiek is, er zijn geen objectieve criteria vast te stellen. Subsidiariteit draait om de doelstelling van de regeling en de achterliggende beleidsproblemen. De subsidiariteitsmemoranda's van de EC zouden door het Nederlandse parlement niet klakkeloos overgenomen moeten worden.

Van Splunder, CNV, zegt dat het naast de doelstelling en de beleidsproblemen ook over de consequenties gaat.

Wiebenga, Europa decentraal, benadrukt dat er al criteria binnen het protocol worden genoemd.

Jurgens antwoordt dat je die criteria kan misbruiken naar gelang je een euroscepticus of positivist bent. *Wiebenga Europa decentraal*, is het hiermee eens.

Verbraak, HBO raad, stelt dat soms nationale doorbraken worden bereikt dankzij Europese wetgeving.

Dijksma, Comité v/d regio's, zegt dat er grote verschillen in de houding van de diverse Europese parlementen zijn.

Van der Linden antwoordt dat allesbepalend is hoe je naar Europese integratie kijkt. Meer kaderwetgeving zou een goed idee zijn.

Jurgens wil weten hoeveel procent van reeds bestaande wetgeving door de organisaties zou zijn afgeschoten op grond van subsidiariteit door het nieuwe mechanisme te gebruiken?

Van Hoogstraten, VNO/NCW, durft hier geen uitspraak over te doen maar proportionaliteit is het belangrijkste. Ook al is subsidiariteit een politiek begrip, dan moeten er nog objectieve criteria vastgesteld worden.

Hoetjes, UM, denkt dat een piepsysteem prima zou werken maar alleen als dat in transparantie gaat en als de gemengde commissie niet te veel let op de subsidiariteitsmemoranda's van de EC.

Van Dijk, voorzitter, bedankt hierop alle aanwezigen en sluit de vergadering.

Vragen ->	1. Huidige subsidiariteitstoets?	2. Toekomstige subsidiariteitstoets?	3. Voorbereidende werkzaamheden?	4. Samenwerking in bicameraal stelsel?	5. Aparte of gezamenlijke procedure of commissie?	6. Gevolgen voor constitutioneel bestel?
Landen						
België						
Cyprus						
Denemarken	European Affairs Committee reageert op (subsidiariteits) aantekeningen door regering.	Naast EAC zullen vaste commissies meer invloed krijgen bij de subsidiariteitstoets.	Evaluatie huidige werkwijze zodat EAC meer invloed krijgt op EU wetgeving.	0	0	0
Duitsland	EU-zaken worden zowel in relevante vaste commissies als Cie. EU vragen besproken. Subs. is hier een onderdeel van. Plannen en mening Bundesrat worden in lijst gezet. N.a.v. lijst wordt besloten of en met welk gevolg de regering de mening van de Bundesrat heeft vertegenwoordigd.	Zijn nog geen plannen gemaakt.	Zie vraag 2.	Europese commissies van Bundesrat en Bundestag vergaderen 2 keer per jaar samen, meestal voor een Europese Raad.	Er ligt nog niets over de toekomst vast.	Zie vraag 5.
Estland	Algemeen systeem voor parlementaire scrutiny.	Momenteel discussie over apart systeem voor parlementaire scrutiny van EU zaken	Zie vraag 2	0	0	0
Finland	Analytisch memo regering bijgevoegd aan alle EU voorstellen die rechtstreeks doorwerken in Finse samenleving. Subsidiariteit verplicht onderdeel.	Geen verandering, behalve dat er straks gecommuniceerd wordt met EC. Subsidiariteit voortaan dynamische kwestie.	In nov. 2003 commissie ingesteld bestaande uit MPs en staf. Rapporteren in juni 2004. Stellen amendementen op huidige constitutionele en interne procedures voor.	0	0	0
Frankrijk	De delegatie EU binnen de Assemblée is belast met de projecten en voorstellen van communautaire en EU aard. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de subsidiariteitstoets.	De delegatie EU heeft 2 rapporteurs benoemd die bekijken hoe overleg tussen NPs over subsidiariteit kan leiden tot early-warning system.	Zie vraag 2.	Er is informatie-uitwisseling over Europese zaken tussen de Assemblée en de Senaat maar er is een aparte controle.	Er zal een (vast) overleg tussen beide kamers komen om het early-warning system in te stellen.	0
Griekenland	Er is nu geen subsidiariteitstoets	Door een parlementair reces is men er nog niet aan toe gekomen om na te denken over vormgeving subsidiariteit.	0	0	0	0
Hongarije						
Ierland						

7. Aparte procedure of commissie bij unicameraal parlement?	8. Betrokkenheid maatsch. Organisaties/ decentrale overheden voor en na protocol	9. Termijn 6 weken werkbaar?	10. Interparlementaire samenwerking?	11. Zo ja, hoe?	12. 6 weken voldoende voor interparlementaire samenwerking?	Algemene opmerkingen?
Toekomstige subsidiariteitstoets uitgevoerd door EAC en vaste commissies. Geen speciale commissie.	Hoorzittingen voor maatsch. org. Standpunten decentr. overheden worden vergaard door regering en bij voorstel gevoegd.	Nauwelijks.	Interparlementaire samenwerking is handig en belangrijk.	Meer samenwerking tussen NPs, georganiseerd door COSAC.	Te kort.	Niet tevreden met huidige systeem subsidiariteitstoets.
0	Tot nu toe geen betrokkenheid.	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
Huidige interne en constitutionele procedures moeten worden aangepast.	Maatsch. org. en decentr. overheden kunnen gehoord worden op commissievergaderingen.	Doorgaans wel, hangt af van beschikbaarheid voorstellen in Fins. Wijzigingen meestal toch in eerder stadium dus protocol maakt weinig uit.	Coördinatie samenwerking o.g.v. protocol essentieel...	... maar hoeft niet formeel, kan informeel. Ook via COSAC en IPEX.	Ja, als een NP echt bezwaar heeft moet zij zich niet laten vertragen door andere NPs.	Subsidiariteit is geen belangrijk punt, nog nooit een probleem over geweest
0	0	0	De rapporteurs doen onderzoek naar overleg tussen NPs over subsidiariteit voor het early-warning system.	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0

Vragen ->	1. Huidige subsidiariteitstoets?	2. Toekomstige subsidiariteitstoets?	3. Voorbereidende werkzaamheden?	4. Samenwerking in bicameraal stelsel?	5. Aparte of gezamenlijke procedure of commissie?	6. Gevolgen voor constitutioneel bestel?
Landen						
Italië	Regering stuurt parlement alle wetgevings en beleidsvoornemens m.b.t. EU. 14de commissie altijd bevoegd daarnaast alle relevante cie's. Opinies terug naar regering.	0	Nieuwe wet ligt nu bij de Senaat: regering moet NP constant informeren, NP mag stemmen over resoluties en beleidsvoornemens	Nee	Aparte autonome procedure. 14de commissie v/d senaat bevoegd voor EU zaken.	Een nieuwe procedure heeft geen gevolgen voor constitutie, slechts wijzigen parlementaire regels.
Letland	Regering stuurt standpunt Letland aan European Affairs Committee. Na goedkeuring, ook op subs. niveau, naar EU.	Geen wijzigingen t.o.v. huidige werkwijze. Subsidiariteit is geen prioriteit voor EAC of vaste commissies.	Geen voorbereidend werk. Protocol is nog niet aangenomen, besluiten erover daarom moeilijk en prematuur.	0	0	0
Litouwen	Momenteel geen subsidiariteitstoets	De relevante permanente commissies geven hun mening aan de commissie voor European Affairs. Deze cie. presenteert het aan het parlement voor een definitief besluit.	Er is een werkgroep die amendementen voor de statuten van het NP voorbereidt om ruimte te maken voor de subsidiariteitstoets.	0	0	0
Luxemburg	Er is nu geen subsidiariteitstoets	Binnen een politieke controle zou ook de subsidiariteit aan de orde moeten komen	Er wordt op dit moment over gesproken	0	0	0
Malta						
Oostenrijk	Momenteel geen specifieke parlementaire subsidiariteitstoets. Volgens federale constitutie is EU committee bevoegd om over EU zaken te besluiten. EU committee richt zich tot regering.	Brede discussie gevoerd over protocollen maar nog geen voorstel over implementatie gedaan.	0	Waarschijnlijk informele samenwerking maar aparte procedure.	Nog niet duidelijk, waarschijnlijk aanpassing van bestaande organen en procedures.	Zie antwoord vraag 5. Hangt ook af van mogelijke Europese Grondwet
Polen	Nu geen subsidiariteitstoets.	Commissie voor EU Zaken van Sejm (2de kamer) zal subsidiariteit en proportionaliteit inventariseren en bij twijfels contact opnemen met EC.	Nog geen voorbereiding.	Nauwelijks samenwerking tussen Sejm en Senaat. Wellicht na toetreding meer samenwerking in EU zaken maar Sejm dominante positie.	Waarschijnlijk aparte procedure of alleen Sejm die namens Polen met EC communiceert.	Geen wijzigingen constitutioneel bestel.

7. Aparte procedure of commissie bij unicameraal parlement?	8. Betrokkenheid maatsch. Organisaties/ decentrale overheden voor en na protocol	9. Termijn 6 weken werkbaar?	10. Interparlementaire samenwerking?	11. Zo ja, hoe?	12. 6 weken voldoende voor interparlementaire samenwerking?	Algemene opmerkingen?
0	Regering stuurt wetgevings en beleidsvoornemens m.b.t. EU aan Conference Presidents of Regions en Autonome Provincies die kunnen reageren. Maatsch. org. Hebben geen hoor-recht.	Hangt af van de kwestie	Is een kwestie van politieke relevantie. Uitwisseling info. altijd goed.	0	Hangt af van de kwestie	
Hetzelfde als voorheen, via de EAC.	Sociale partners en decentrale overheden geïnformeerd over relevante onderwerpen. Soms deelname aan commissievergaderingen.	6 weken is voldoende	Verregaande samenwerking is onrealistisch en onnodig. Uitwisseling info. en best-practices nuttig.	Via permanente vertegenwoordigers NPs in Brussel of COSAC secretariaat	Voldoende	0
Speciale procedure waarbij Cie. Eur. Affairs beslist of kwestie plenair behandeld moet worden.	Nu geen betrokkenheid, in de toekomst zullen er hoorzittingen zijn bij vergaderingen van permanente commissies.	Ja, met moderne technologie en goede samenwerking.	Actieve interparlementaire samenwerking zeer gewenst. Geen oppervlakkige samenwerking.	Speciaal subsidiariteitsnetwerk tussen bevoegde functionarissen. Evt. ook via COSAC of permanente NP vertegenwoordiging in Brussel.	Nu nog geen antwoord op mogelijk.	0
wel een specifieke procedure, geen speciale commissie	Geen betrokkenheid van de communes, de decentrale overheden.	6 weken is heel kort	Het is in het belang van NP's om samen te werken. Er zou op zijn minst een bepaalde coördinatie van werken moeten zijn.	Er zou gemeenschappelijke informatie moeten zijn over conclusies en opinies van de NP's vooral bij zaken waarvan subsidiariteit moeilijk ligt.	0	0
0	Städtebund, Gemeindebund en Verbindungsstelle der Bundesländer hebben allen vertegenwoordigers in Brussel evenals vakbond etc. Länder hebben ook eigen kantoor in Brussel.	0	Interparlementaire samenwerking gewenst in kader van protocollen	Kortgeleden een werkgroep ingesteld die hier voorstellen over gaat doen.	Mogelijk via IPEX?	0
0	0	6 weken is werkbaar voor serieuze interne procedure.	Twijfels over nut georganiseerde interparlementaire samenwerking.	Informeel samenwerking wellicht nuttig.	Niet voor georganiseerde wel voor informele contacten.	0

Vragen ->	1. Huidige subsidiariteitstoets?	2. Toekomstige subsidiariteitstoets?	3. Voorbereidende werkzaamheden?	4. Samenwerking in bicameraal stelsel?	5. Aparte of gezamenlijke procedure of commissie?	6. Gevolgen voor constitutioneel bestel?
Landen						
Portugal	Geen officiële subsidiariteitstoets of procedure, informeel model voor informatie en scrutiny.	Nog niet duidelijk, voor een zinvolle subsidiariteitstoets moet de scrutiny intensiever worden.	Men is nog niet bezig met subsidiariteitstoets maar de SG van het Portugese parlement heeft wel een speciale task-force gevraagd om voorstellen te formuleren om de interne organisatie te herstructureren zodat een early-warning system mogelijk wordt.	0	0	0
Slowakije	Er is nu geen subsidiariteitstoets.	Verklarende memo aangehecht aan alle voorstellen v/d regering vormen een goede basis voor een subsidiariteitstoets. Het European Affairs Committee voert dit uit.	Interne discussie die ook draait om welke departementen zich bezig gaan houden met subsidiariteitstoets. Nog geen officieel standpunt.	0	0	0
Slovenië						
Spanje	Beide kamers hebben zitting in the Joint Committee for the EU. Voor de zitting houdt de staf beraad over hoeveel en welke leden deelnemen. Regering voorziet JC EU van alle EC voorstellen met toelichting over effect, incl. subs., op Spanje, JC EU kan dan debat aanvragen.	2 mogelijkheden: controle blijft bij JC EU die namens beide kamers beslist, beide kamers leveren afzonderlijk reactie in bij EC. Of de kamers nemen elk afzonderlijk een standpunt in n.a.v. voorstel JC EU.	Er is wel discussie over geweest maar op dit moment zijn kamers ontbonden vanwege verkiezingen, en er is nog geen definitieve procedure vastgesteld.	Zie antwoord vraag 1, beide kamers zijn vertegenwoordigd in JC EU.	Voorkeur voor optie 1, gezamenlijke procedure via JC EU, geen nieuwe subsidiariteitscie.	Zowel optie 1 als 2 zullen leiden tot amendement van de wet die de JC EU instelde.
Tsjechië	Momenteel geen subsidiariteitstoets want Tsjechië is officieel nog niet toegetreden.	0	Momenteel debat gevoerd binnen de senaat om procedure regels te wijzigen voor subsidiariteitstoets.	Ja	Er zal een Joint European Committee voor beide kamers ingesteld worden.	Een gezamenlijke commissie heeft geen gevolgen voor constitutie, een gezamenlijke cie. Wordt ook gebruikt voor presidentiële verkiezingen. Wel komt er een speciale toetsingsprocedure, zie vraag 3.

7. Aparte procedure of commissie bij unicameraal parlement?	8. Betrokkenheid maatsch. Organisaties/ decentrale overheden voor en na protocol	9. Termijn 6 weken werkbaar?	10. Interparlementaire samenwerking?	11. Zo ja, hoe?	12. 6 weken voldoende voor interparlementaire samenwerking?	Algemene opmerkingen?
Nog geen beslissing genomen, waarschijnlijk geen nieuwe commissie.	Maatsch. org en decentr. Overheden worden soms uitgenodigd om met het NP te debatteren. In de toekomst informeren via een database network.	Geen ervaring dus geen antwoord.	NPs moeten individueel handelen maar er zou wel informatie-uitwisseling via IPEX plaats kunnen vinden.	IPEX	6 weken is genoeg voor IPEX niet voor verdergaande samenwerking.	Portugal zal waarschijnlijk sowieso een verzoek om meer tijd dan 6 weken steunen.
Nog niet besloten	Niet mogelijk om daar nu al een uitspraak over te doen	Nog geen uitspraak mogelijk wegens gebrek aan ervaring. Hangt af van samenwerking regering/parlement en expertise.	Bepaalde vorm van samenwerking gewenst of via COSAC of via liaisons NP in EP.	Discussie op multilateraal niveau, bijv. via COSAC	Waarschijnlijk wel	0
0	0	6 weken zouden te kort kunnen zijn als controle niet bij JC EU ligt. Effectieve controle kan alleen als een aantal kamerleden zich hierop volledig toelegt en er meer middelen beschikbaar zijn. Daarnaast moet rekening gehouden worden met recessen.	Subsidiariteitscontrole ligt bij NP's afzonderlijk. Informatie-uitwisseling via IPEX wel wenselijk.	Via IPEX, geen aparte overlegstructuur die impressie wekt dat Europese wetgevingsmechanisme wordt stilgelegd. Geen coördinatie maar coöperatie.	0	0
0	Maatsch. org en decentr. Overheden kunnen tijdens commissievergaderingen mening kenbaar maken. Verder veel individuele gebaren naar maatsch. Middenveld van MPs.	Waarschijnlijk wel	Samenwerking zeer gewenst.	Uitwisseling standpunten via COSAC	Hopelijk	0

Vragen ->	1. Huidige subsidiariteitstoets?	2. Toekomstige subsidiariteitstoets?	3. Voorbereidende werkzaamheden?	4. Samenwerking in bicameraal stelsel?	5. Aparte of gezamenlijke procedure of commissie?	6. Gevolgen voor constitutioneel bestel?
Landen						
Verenigd Koninkrijk House of Commons	Subsidiariteitsmemo aangehecht aan alle EU voorstellen v/d regering aan European Scrutiny Committee, ESC kan voorstel afkeuren. Subsidiariteit is onderdeel van standaard scrutiny check.	Discussie n.a.v. voorstellen ESC over vormgeving subs. toets: wie (welke cie.) en hoe (delegatie van het House of stilzwijgende goedkeuring)? Voorstel van staf is dat ESC subs.toets uitvoert en bij een probleem, zonder debat, een motie op de Order Paper kan plaatsen.	Discussie na.v. voorstellen ESC. Waarschijnlijk zal dus oude procedure blijven gelden. Zie vraag 2.	House of Commons: er wordt nu al samengewerkt.	House of Commons: instellen nieuwe commissie mogelijk als een debat in the House nodig is.	Nee
Verenigd Koninkrijk House of Lords	0	Het EU Select Committee zal het early-warning mechanism over subsidiariteit de komende tijd bestuderen. Exact tijdsplan is er nog niet.	0	regeringsverklaring van 11/02/04 behelst voorstel om een nieuwe EU scrutiny commissie op te zetten waar leden uit beide kamers in zitten.	Zie vraag 4.	0
Zweden	Subsidiariteitsmemo aangehecht aan alle EU voorstellen v/d regering aan relevante Riksdag commissie. Discussie met adviescie. EU zaken. Zolang de Riksdag het voorstel niet steunt wordt er geen besluit genomen.	2 opties: permanente commissies handelen het zelf af, bij subs. probleem doorverwijzing naar de kamer. Nadeel: niet consistent. Of één commissie die voor alle beleidsvelden subsidiariteit beoordeelt. Nadeel: beperkt aantal meningen. Daarnaast een rol voor cie. Constitutie.	Brede discussie aangevoerd door reference group van Parliamentary Review Commissie. Final report mei 2004, daarna voorstel aan Riksdag Raad, vanuit hun een voorstel aan de hele Riksdag	0	0	0

7. Aparte procedure of commissie bij unicameraal parlement?	8. Betrokkenheid maatsch. Organisaties/ decentrale overheden voor en na protocol	9. Termijn 6 weken werkbaar?	10. Interparlementaire samenwerking?	11. Zo ja, hoe?	12. 6 weken voldoende voor interparlementaire samenwerking?	Algemene opmerkingen?
0	Als er een subsidiariteitsprob. is dan moeten devolved assemblies ingelicht worden. House of Commons moet bereid zijn namens hun subs. prob. aan te kaarten. Regelmatig discussie met Schotse parlement en Welsh Assembly.	Ja	Interparlementaire samenwerking is gewenst maar niet als dit extra vergaderingen vereist, want daar is geen tijd voor.	E-mail contact tussen parlementaire staf. Wellicht ook via COSAC.	Dit hangt af van de mate van samenwerking.	0
0	0	0	0	0	0	0
Wordt nog besproken, zie antwoorden vraag 2 en 3.	Geen rechtstreekse betrokkenheid, individuele lobbys bij Riksdag-leden. In de toekomst wellicht samenwerking met Zweedse Association Local authorities en Fed. Country Councils	Niet heel ruim maar ogv wetgevingsprogramma EC anticiperen op relevante onderwerpen voor subsidiariteit.	Verbetering samenwerking maar ieder NP moet het organiseren op voor hem geschikte wijze	Vorm van samenwerking is gewenst, wordt besproken binnen Athene groep.	0	Belangrijk dat er èèn beleid komt t.o.v. subsidiariteit vanwege constitutionele consequenties.

Beslispunten n.a.v. het advies van de gemengde commissie:

Bijgevoegd treft u (nogmaals) het advies aan van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit. Na een drietal hoofdstukken waarin de aanleiding tot de instelling van de commissie is beschreven, het mandaat en de werkwijze is uiteengezet en een tweetal protocollen bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is geanalyseerd worden in hoofdstuk 4 in paragrafen 3 t/m 10 een aantal voorstellen van de commissie gepresenteerd teneinde de nieuw verworven bevoegdheden op adequate wijze uit te oefenen.

Onderstaand treft u een gerubriceerde opsomming aan van beslispunten n.a.v. het advies van de commissie.

- I. Voorstel betreffende instelling en samenstelling van een gezamenlijke commissie voor de subsidiariteitstoets en een procedure voor de subsidiariteitstoets

Ad 4.3 Organisatie van de subsidiariteitstoets (pag. 13 e.v.)

1. Wenst de Kamer een gezamenlijke vaste commissie voor de subsidiariteitstoets voor de Staten-Generaal in te stellen en daartoe een reglement op te stellen?

Ja.

Dit is de meest efficiënte manier om de besluitvorming in beide Kamers voor te bereiden, bovendien zal door de instelling van een GC de situaties waarin EK en TK tot een ander eindoordeel komen sterk beperkt worden doordat in een vroeg stadium alle aspecten van een voorstel in overleg gewogen worden.

2. Kan de Kamer instemmen met de voorgestelde procedure? in het bijzonder:

- a. De actieve betrokkenheid van «vakcommissies» bij het totstandkomen van een oordeel omtrent de subsidiariteit en de proportionaliteit(binnen zes weken)?

Ja.

De uitvoering van de subsidiariteitstoets is in principe een tamelijk technische toets (is er voldoende rechtsbasis voor optreden van de EU ja of nee?) waarvoor de GC een preadvies geeft aan de vakcommissies. In de praktijk subsidiariteitstoets vaak discussies opleveren over de wenselijkheid van het voorgestelde beleid als zodanig en zal men proberen het verdrag zo te interpreteren dat het juist wel of juist niet, een basis biedt voor het voorgenomen beleid.. Op dit punt kunnen vakcommissie en GC tegenover elkaar komen te staan.

De proportionaliteitstoets zal waarschijnlijk tot een veel meer politieke afweging leiden (is deze maatregel, in deze omvang nodig?) in de vakcommissies. Zij kunnen beter dan de GC beoordelen of de bedoelde maatregelen nodig zijn.

Deze rol voor de vakcommissies zal ertoe bijdragen dat zij gedwongen worden zich in het allervroegste stadium van de ontwikkeling van het EU-beleid een oordeel te vormen over de maatregelen. Dat moet toegejuicht worden. Immers, alleen in een heel vroeg stadium zijn de voorstellen nog echt te beïnvloeden en is het controleren van de regeringsinzet zinvol.

- b. De adviserende rol van de gezamenlijke commissie voor de subsidiariteitstoets en de besluitvorming omtrent de subsidiariteit in de beide Kamers afzonderlijk?

Ja.

De gezamenlijke adviserende rol is wenselijk uit oogpunt van een zoveel mogelijk gelijk standpunt en uit oogpunt van efficiëncy. De besluitvorming in beide Kamers afzonderlijk is onontkoombaar gezien de eigen stem die de Eerste Kamer op grond van het grondwettelijk verdrag heeft gekregen. Het alternatief, een gezamenlijk besluit in een verenigde vergadering, maakt dat de Eerste Kamer zich voor de uitoefening van dit recht afhankelijk zou maken van de Tweede Kamer (75 tegen 150 stemmen). Geconcludeerd moet worden dat door het grondwettelijk verdrag is ingegrepen in onze staatsrechtelijke verhoudingen.

Ad 4.5 Samenstelling van de commissie (pag. 15)

3. Kan de Kamer akkoord gaan met het voorstel omtrent de samenstelling van de commissie, te weten: paritaire samenstelling; omvang van de commissie: alle partijen met fracties in beide kamers tenminste een lid in de commissie; «grote» partijen (20 zetels TK en 10 zetels EK) twee leden; bij voorkeur leden van de commissies ESO/EuZa als lid van de gezamenlijke commissie voordragen?

Ja paritair, ja omvang, maar nee tegen verdeelsleutel.

Verdeelsleutel zou kunnen luiden: commissie bestaat uit 12 leden, 6 uit iedere Kamer, in principe verdeeld volgens de verdeelsleutel, indien dit echter tot een zetel te veel of te weinig voor een Kamer leidt, beslist het Presidium c.q. College van Senioren over de invulling.

De paritaire samenstelling ligt in de rede gezien de gelijke rechten die beide Kamers op grond van het grondwettelijk verdrag hebben. De omvang van de commissie (12 leden) lijkt goed werkbaar. De verdeelsleutel is echter onvoldoende uitgewerkt. Bij de huidige zetelverdeling in beide Kamers leidt deze sleutel weliswaar tot een paritair samengesteld commissie van 12 leden, maar als deze wordt toegepast op een andere samenstelling van de Kamers kan deze verkeerd uitpakken. Bijvoorbeeld in de periode van 1991 tot en met 1995. zou de sleutel geleid hebben tot een commissie die na de EK-verkiezingen van '91 zou bestaan uit 11 leden (4 EK-drempel, 4 TK-drempel en 3 gezamenlijke drempel) en na de EK-verkiezingen van 1995 tot een commissie van 12 leden (3 EK-drempel, 4 TK-drempel en 5 gezamenlijke drempel). Na de TK-verkiezingen van 1998 zou de sleutel weer geleid hebben tot een commissie van 11 leden (3 EK, 3 TK en 5 gezamenlijk). Dit kan opgelost worden door de sleutel aan te vullen met de voorwaarden als bovenomschreven. Andere vraag die onbeantwoord blijft in het advies is: hoe om te gaan met een veranderende samenstelling van een van beide Kamers na verkiezingen? De verkiezingen vinden immers zelden in hetzelfde jaar plaats. Wordt na elke verkiezing de commissie aangepast?

- II. Voorstel betreffende de parlementaire behandeling van het jaarlijkse wetgevingsprogramma van de Europese Commissie

Ad 4.10 Enkele slotopmerkingen (pag. 19)

4. Wenst de Kamer jaarlijks – in een zo mogelijk interparlementair afgestemde periode – het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie te bespreken?

Ja.

Dit is conform de inzet van de Tweede Kamer-delegatie in de Conventie en in de COSAC, waarbij de periode enige flexibiliteit laat om rekening te houden met recessen en belangrijke nationale debatten.

5. Heeft de Kamer een voorkeur voor twee afzonderlijke debatten in Eerste en Tweede Kamer of voor een gezamenlijk notaoverleg van de commissies Europese Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties (zoals destijds bij het einde van de Europese Conventie over de toekomst van Europa)?

Een gezamenlijk nota-overleg.

Een gezamenlijk nota-overleg ligt in de lijn met het streven om zoveel mogelijk een gelijk-luidende reactie te geven op de wetsvoorstellen. In het nota-overleg zoals dat is gehouden over het resultaat van de Conventie, bleef overigens wel de mogelijkheid bestaan om in beide Kamers afzonderlijk te stemmen over moties, wat op sommige punten heeft geleid tot verschillende eindoordelen.

II. Voorstel betreffende het ervaring opdoen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Verdrag tot vaststelling van Grondwet voor Europa

Ad. 4.7 Ondersteuning (pag. 18)

6. Wenst de Kamer ervaring op te doen met de te verwachten werkbelasting (zowel die van ambtelijke ondersteuning als ook die van de kamerleden zelf) en de procedure, door op korte termijn te starten met een proefprocedure?

Ja.

Dat geeft de ruimte om eventuele extra maatregelen die nodig zijn om de toets goed te kunnen laten functioneren door te voeren, zodat van begin af de 6-weeken periode gehaald kan worden.

III. Voorstellen betreffende de ambtelijke ondersteuning, transparantie en informatie-management ten behoeve van de communicatie met maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en andere parlementen

Ad 4.7 Ondersteuning (pag. 18)

7. Wenst de Kamer een beter onderbouwde inschatting te ontvangen betreffende de toekomstige ambtelijke werkbelasting en de financiële en personele consequenties van de te introduceren procedure, teneinde een adequaat niveau van ondersteuning te realiseren op het moment van invoering van de procedure?

Ja.

Hierbij dient tevens betrokken te worden het eerdere idee om de ondersteuning van Eerste en Tweede Kamer op het terrein van EU-beleid gezamenlijk vorm te geven. De politieke beoordeling kan immers in beide Kamers verschillend zijn, maar de ambtelijke voorbereiding zal voor beide Kamers gelijk kunnen zijn. De Griffiers van beide Kamers kan gevraagd worden om een uitwerking te maken voor het Kerstreces.

Ad 4.4 Transparantie (pag. 15) en 4.10 enkele slotopmerkingen

8. Wenst de Kamer opdracht te geven een gezamenlijke website te ontwikkelen waarop de te behandelen Europese voorstellen worden ondergebracht, waarbij de mogelijkheden worden aangegeven op welke wijze burgers/maatschappelijke organisaties commentaar kenbaar kunnen maken en waarbij ook nieuwsbrieven de mogelijkheid creëren initiatieven onder de aandacht te brengen van de relevante nieuwsbriefabonnees?

Ja.

De vereiste snelheid van werken (6-wekentermijn), de grote hoeveelheden documenten, de elektronische beschikbaarheid van documenten, de geringere aanwezigheid in Den Haag van met name Eerste Kamerleden, de mogelijkheden om elektronische dossiers aan te leggen ook voor het vervolg van het wetsvoorstel en het streven naar een papier-arm parlement, maken dat een website voor de ondersteuning van de subsidiariteitstoets grote meerwaarde heeft. Het ligt in de rede deze op te zetten voor Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk, zonodig kunnen onderdelen worden afgeschermd. Mogelijkheden voor input vanuit de samenleving passen in het streven naar een papier-arm parlement en een snelle werkwijze.

9. Wenst de Kamer opdracht te geven in overleg te treden met de SDU teneinde Europese kamerstuknummers te introduceren, gerelateerd aan afzonderlijke Europese commissievoorstellen?

Ja, dat zal de vindbaarheid en herkenbaarheid van deze bijzondere stukken vergroten.

IV. Tenslotte:

Ad 4.8 De rode kaartprocedure (pag. 18)

10. Deelt de Kamer de mening dat de regering louter als brievenbus functioneert wanneer het erom gaat een subsidiariteitsbezwaar van een of beide Kamers van het parlement voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie?

Ter bespreking

Een motie van die strekking van het lid Van Dijk (28 473 nr. 12) ingediend bij de behandeling van het eindrapport van de Conventie, kreeg op 11 juni 2003 slechts de steun van de fracties van de SP, D66, het CDA, de LPF, de ChristenUnie en de SGP en werd destijds dan ook verworpen.

Nu de Kamer zich staatsrechtelijk gezien niet zelfstandig kan wenden tot het Hof, is de vraag of de regering nog een eigen afweging kan maken indien zij door de Kamer gevraagd wordt bij het Hof bezwaar te maken tegen een beslissing van de Europese Commissie. Dit zal des te pregnanter aan de orde zijn indien Eerste en Tweede Kamer niet tot een gelijklopend oordeel zijn gekomen in de subsidiariteitstoets.

Aan het Presidium

Den Haag, 18 november 2004

Bijgaand treft u aan:

1. De beslispunten uit het advies van de gemengde commissie subsidiariteitstoets waarover van uw college een beslissing is vereist. De beslispunten zijn voorzien van een voorstel voor een beslissing met een toelichting. Tevens is aangegeven hoe het College van Senioren uit de Eerste Kamer bij elk punt heeft beslist. (dit alles cursief weergegeven);
2. Een stroomschema op 1 A4 waarin beknopt de procedure is weergegeven die de gemengde commissie voorstelt;
3. Het tijdpad van behandeling van Europese wetsvoorstellen zoals de commissie zich dit voorstelt (dit zit ook in het advies zelf).

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Bijgevoegd treft u (nogmaals) het advies aan van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit. Na een drietal hoofdstukken waarin de aanleiding tot de instelling van de commissie is beschreven, het mandaat en de werkwijze is uiteengezet en een tweetal protocollen bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is geanalyseerd worden in hoofdstuk 4 in paragrafen 3 t/m 10 een aantal voorstellen van de commissie gepresenteerd teneinde de nieuw verworven bevoegdheden op adequate wijze uit te oefenen.

Onderstaand treft u een gerubriceerde opsomming aan van beslispunten n.a.v. het advies van de commissie.

- I. Voorstel betreffende instelling en samenstelling van een gezamenlijke commissie voor de subsidiariteitstoets en een procedure voor de subsidiariteitstoets

Ad 4.3 Organisatie van de subsidiariteitstoets (pag. 13 e.v.)

1. Wenst de Kamer een gezamenlijke vaste commissie voor de subsidiariteitstoets voor de Staten-Generaal in te stellen en daartoe een reglement op te stellen?

Ja.

(EK: Ja)

Toelichting:

Dit is de meest efficiënte manier om de besluitvorming in beide Kamers voor te bereiden, bovendien zal door de instelling van een GC de situaties waarin EK en TK tot een ander eindoordeel komen sterk beperkt worden doordat in een vroeg stadium alle aspecten van een voorstel in overleg gewogen worden.

2. Kan de Kamer instemmen met de voorgestelde procedure? in het bijzonder:

- a. De actieve betrokkenheid van «vakcommissies» bij het totstandkomen van een oordeel omtrent de subsidiariteit en de proportionaliteit(binnen zes weken)?

Ja.

(EK: Ja, maar tweewekelijkse plenaire bespreking is te tijdrovend, analoog aan

JBZ-besluitvorming wel telkens plenair aan de orde, maar slechts incidenteel een debat.

Ambtelijke doorgeleiding naar vakcommissies kan gelijk met aanbidding aan gezamenlijke commissie)

Toelichting:

De uitvoering van de subsidiariteitstoets is in principe een tamelijk technische toets (is er voldoende rechtsbasis voor optreden van de EU ja of nee?) waarvoor de GC een preadvies geeft aan de vakcommissies. In de praktijk subsidiariteitstoets vaak discussies opleveren over de wenselijkheid van het voorgestelde beleid als zodanig en zal men proberen het verdrag zo te interpreteren dat het juist wel of juist niet, een basis biedt voor het voorgenomen beleid.. Op dit punt kunnen vakcommissie en GC tegenover elkaar komen te staan. De proportionaliteitstoets zal waarschijnlijk tot een veel meer politieke afweging leiden (is deze maatregel, in deze omvang nodig?) in de vakcommissies. Zij kunnen beter dan de GC beoordelen of de bedoelde maatregelen nodig zijn.

Deze rol voor de vakcommissies zal ertoe bijdragen dat zij gedwongen worden zich in het allervroegste stadium van de ontwikkeling van het EU-beleid een oordeel te vormen over de maatregelen. Dat moet toegejuicht worden. Immers, alleen in een heel vroeg stadium zijn de voorstellen nog echt te beïnvloeden en is het controleren van de regeringsinzet zinvol.

- b. De adviserende rol van de gezamenlijke commissie voor de subsidiariteitstoets en de besluitvorming omtrent de subsidiariteit in de beide Kamers afzonderlijk?

Ja.
(EK: Ja)

Toelichting:

De gezamenlijke adviserende rol is wenselijk uit oogpunt van een zoveel mogelijk gelijk standpunt en uit oogpunt van efficiëncy. De besluitvorming in beide Kamers afzonderlijk is onontkoombaar gezien de eigen stem die de Eerste Kamer op grond van het grondwettelijk verdrag heeft gekregen. Het alternatief, een gezamenlijk besluit in een verenigde vergadering, maakt dat de Eerste Kamer zich voor de uitoefening van dit recht afhankelijk zou maken van de Tweede Kamer (75 tegen 150 stemmen). Geconcludeerd moet worden dat door het grondwettelijk verdrag is ingegrepen in onze staatsrechtelijke verhoudingen.

Ad 4.5 Samenstelling van de commissie (pag. 15)

3. Kan de Kamer akkoord gaan met het voorstel omtrent de samenstelling van de commissie, te weten: paritaire samenstelling; omvang van de commissie: alle partijen met fracties in beide kamers tenminste een lid in de commissie; «grote» partijen (20 zetels TK en 10 zetels EK) twee leden; bij voorkeur leden van de commissies ESO/EuZa als lid van de gezamenlijke commissie voordragen?

Ja paritair, ja omvang, maar nee tegen verdeelsleutel.

Verdeelsleutel zou kunnen luiden: commissie bestaat uit 12 leden, 6 uit iedere Kamer, in principe verdeeld volgens de verdeelsleutel, indien dit echter tot een zetel te veel of te weinig voor een Kamer leidt, beslist het Presidium c.q. College van Senioren over de invulling.

(EK: Ja, maar commissie zou ook plv leden moeten hebben. Paritaire samenstelling volgt uit afzonderlijke stem van elke Kamer)

Toelichting:

De paritaire samenstelling ligt in de rede gezien de gelijke rechten die beide Kamers op grond van het grondwettelijk verdrag hebben. De omvang van de commissie (12 leden) lijkt goed werkbaar. De verdeelsleutel is echter onvoldoende uitgewerkt. Bij de huidige zetelverdeling in beide Kamers leidt deze sleutel weliswaar tot een paritair samengesteld commissie van 12 leden, maar als deze wordt toegepast op een andere samenstelling van de Kamers kan deze verkeerd uitpakken. Bijvoorbeeld in de periode van 1991 tot en met 1995. zou de sleutel geleid hebben tot een commissie die na de EK-verkiezingen van '91 zou bestaan uit 11 leden (4 EK-drempel, 4 TK-drempel en 3 gezamenlijke drempel) en na de EK-verkiezingen van 1995 tot een commissie van 12 leden (3 EK-drempel, 4 TK-drempel en 5 gezamenlijke drempel). Na de TK-verkiezingen van 1998 zou de sleutel weer geleid hebben tot een commissie van 11 leden (3 EK, 3 TK en 5 gezamenlijk). Dit kan opgelost worden door de sleutel aan te vullen met de voorwaarden als bovenomschreven. Andere vraag die onbeantwoord blijft in het advies is: hoe om te gaan met een veranderende samenstelling van een van beide Kamers na verkiezingen? De verkiezingen vinden immers zelden in hetzelfde jaar plaats. Wordt na elke verkiezing de commissie aangepast?

II. Voorstel betreffende de parlementaire behandeling van het jaarlijkse wetgevingsprogramma van de Europese Commissie

Ad 4.10 Enkele slotopmerkingen (pag. 19)

4. Wenst de Kamer jaarlijks – in een zo mogelijk interparlementair afgestemde periode – het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie te bespreken?

Ja.
(EK: Ja)

Toelichting:

Dit is conform de inzet van de Tweede Kamer-delegatie in de Conventie en in de COSAC, waarbij de periode enige flexibiliteit laat om rekening te houden met recessen en belangrijke nationale debatten.

5. Heeft de Kamer een voorkeur voor twee afzonderlijke debatten in Eerste en Tweede Kamer of voor een gezamenlijk notaoverleg van de commissies Europese Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties (zoals destijds bij het einde van de Europese Conventie over de toekomst van Europa)?

Een gezamenlijk nota-overleg.

(EK: Voorkeur voor gezamenlijk debat waarvoor wellicht reglementswijziging noodzakelijk is)

Toelichting:

Een gezamenlijk nota-overleg ligt in de lijn met het streven om zoveel mogelijk een gelijk-luidende reactie te geven op de wetsvoorstellen. In het nota-overleg zoals dat is gehouden over het resultaat van de Conventie, bleef overigens wel de mogelijkheid bestaan om in beide Kamers afzonderlijk te stemmen over moties, wat op sommige punten heeft geleid tot verschillende eindoordelen. Hiervoor was destijds geen reglementswijziging nodig doordat was gekozen voor een gelijktijdig debat op dezelfde plek, daarmee waren het formeel 2 debatten, van elke Kamer 1.

- II. Voorstel betreffende het ervaring opdoen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Verdrag tot vaststelling van Grondwet voor Europa

Ad. 4.7 Ondersteuning (pag. 18)

6. Wenst de Kamer ervaring op te doen met de te verwachten werkbelasting (zowel die van ambtelijke ondersteuning als ook die van de kamerleden zelf) en de procedure, door op korte termijn te starten met een proefprocedure?

Ja.

(EK: Ja. Zorg over de extra belasting voor de leden met EU-portefeuille, daarom zeker wijs om snel ervaring op te doen met procedure zodat gezien kan worden tot welke extra werkbelasting dit leidt voor Leden en ondersteuning).

Toelichting:

Dat geeft de ruimte om eventuele extra maatregelen die nodig zijn om de toets goed te kunnen laten functioneren door te voeren, zodat van begin af de 6-weken periode gehaald kan worden.

- III. Voorstellen betreffende de ambtelijke ondersteuning, transparantie en informatie-management ten behoeve van de communicatie met maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en andere parlementen

Ad 4.7 Ondersteuning (pag. 18)

7. Wenst de Kamer een beter onderbouwde inschatting te ontvangen betreffende de toekomstige ambtelijke werkbelasting en de financiële en personele consequenties van de te introduceren procedure, teneinde een adequaat niveau van ondersteuning te realiseren op het moment van invoering van de procedure?

Ja.

(EK: Ja. Zorg over effect van extra bureaucratie. Nagegaan moet worden hoeveel exact noodzakelijk is personeel en financieel, en evaluatie na 2 jaar. Bij dit punt werd aandacht gevraagd voor algehele fractieondersteuning in de EK).

Toelichting:

Hierbij dient tevens betrokken te worden het eerdere idee om de ondersteuning van Eerste en Tweede Kamer op het terrein van EU-beleid gezamenlijk vorm te geven. De politieke beoordeling kan immers in beide Kamers verschillend zijn, maar de ambtelijke voorbereiding zal voor beide Kamers gelijk kunnen zijn. De Griffiers van beide Kamers kan gevraagd worden om een uitwerking te maken voor het Kerstreces.

Ad 4.4 Transparantie (pag. 15) en 4.10 enkele slotopmerkingen

8. Wenst de Kamer opdracht te geven een gezamenlijke website te ontwikkelen waarop de te behandelen Europese voorstellen worden ondergebracht, waarbij de mogelijkheden worden aangegeven op welke wijze burgers/maatschappelijke organisaties commentaar kenbaar kunnen maken en waarbij ook nieuwsbrieven de mogelijkheid creëren initiatieven onder de aandacht te brengen van de relevante nieuwsbriefabonnees?

Ja.

(EK: Ja)

Toelichting:

De vereiste snelheid van werken (6-wekentermijn), de grote hoeveelheden documenten, de elektronische beschikbaarheid van documenten, de geringere aanwezigheid in Den Haag van met name Eerste Kamerleden, de mogelijkheden om elektronische dossiers aan te leggen ook voor het vervolg van het wetsvoorstel en het streven naar een papier-arm parlement, maken dat een website voor de ondersteuning van de subsidiariteitstoets grote meerwaarde heeft. Het ligt in de rede deze op te zetten voor Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk, zonodig kunnen onderdelen worden afgeschermd. Mogelijkheden voor input vanuit de samenleving passen in het streven naar een papier-arm parlement en een snelle werkwijze.

9. Wenst de Kamer opdracht te geven in overleg te treden met de SDU teneinde Europese kamerstuknummers te introduceren, gerelateerd aan afzonderlijke Europese commissievoorstellen?

Ja, dat zal de vindbaarheid en herkenbaarheid van deze bijzondere stukken vergroten.

(EK: Ja)

VI. Tenslotte:

Ad 4.8 De rode kaartprocedure (pag. 18)

10. Deelt de Kamer de mening dat de regering louter als brievenbus functioneert wanneer het erom gaat een subsidiariteitsbezwaar van een of beide Kamers van het parlement voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie?

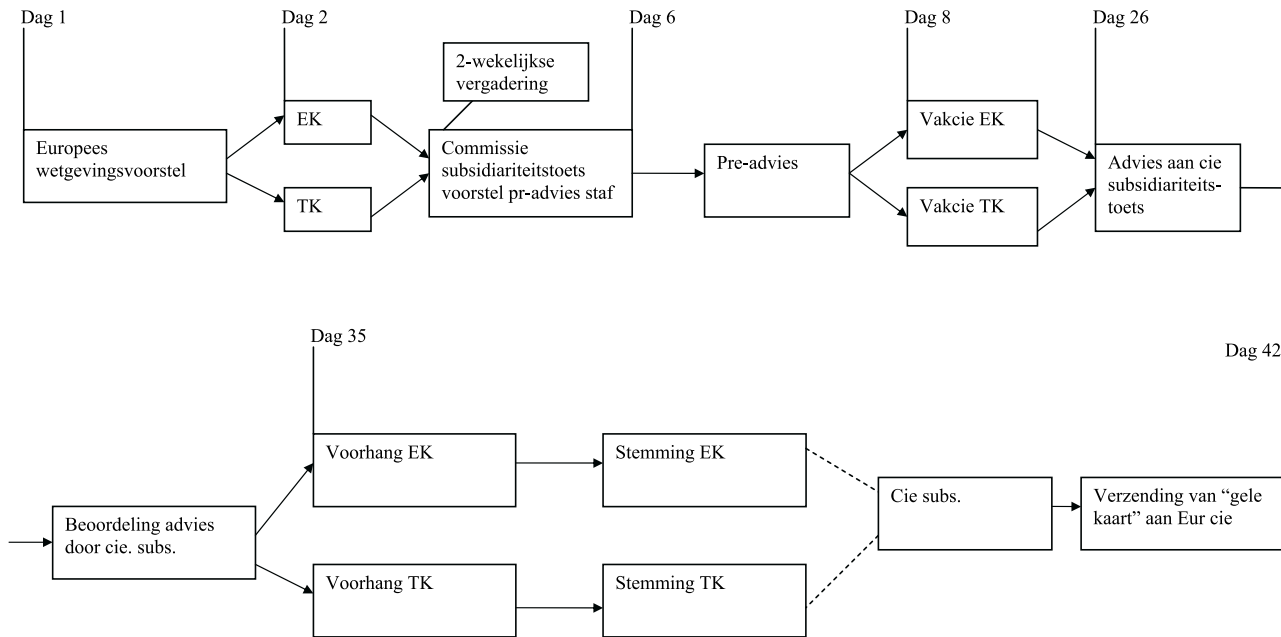
Ter bespreking

(EK: Nader staatsrechtelijk advies wordt wenselijk geacht. EK deelt de visie dat de regering de procesgang niet zou mogen frustreren, maar de kwalificatie «brievenbusfunctie» roept vraagtekens op. De regering zal eigen afweging maken en in geval van afwijkend oordeel in overleg willen treden met het parlement.)

Toelichting:

Een motie van die strekking van het lid Van Dijk (28 473 nr 12) ingediend bij de behandeling van het eindrapport van de Conventie, kreeg op 11 juni 2003 slechts de steun van de fracties van de SP, D66, het CDA, de LPF, de ChristenUnie en de SGP en werd destijds dan ook verworpen.

Nu de Kamer zich staatsrechtelijk gezien niet zelfstandig kan wenden tot het Hof, is de vraag of de regering nog een eigen afweging kan maken indien zij door de Kamer gevraagd wordt bij het Hof bezwaar te maken tegen een beslissing van de Europese Commissie. Dit zal des te pregnanter aan de orde zijn indien Eerste en Tweede Kamer niet tot een gelijklopend oordeel zijn gekomen in de subsidiariteitstoets.



Tijdpad behandeling

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 1	Publicatie van het wetgevingsvoorstel en verzenden naar nationale parlementen	Het in gang zetten van de subsidiariteitstoets	Europese Commissie	
Dag 2	Ontvangst van het wetgevingsvoorstel	Procedure in werking stellen	Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 3
Dag 3	Melding van de binnenkomst van het wetgevingsvoorstel aan de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets en uitschrijven van een vergadering van de commissie. De staf zal dan ook de subsidiariteitstoets op grond van de rechtsgrondslag uitvoeren en deze in een preadvies verwoorden.		Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 4
Voor dag 6	Vergadering van de Commissie Subsidiariteitstoets, (danwel besluitvorming d.m.v. termijnbrief, gelet op in principe tweewekelijks vergaderritme)	Instemming met het preadvies. Besluit nemen over de vraag welke vaste kamercommissie een vooradvies over dit wetgevende voorstel moet schrijven en instemming met het preadvies	Leden van Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 6
Voor dag 8	Informereren van de betrokken vaste kamercommissie	Opstellen van een technisch advies. De commissie kan verschillende adviezen uitbrengen: – een eenduidige positieve of negatieve beoordeling; – nadere actie te ondernemen door de Commissie Subsidiariteitstoets, zoals hoorzitting e.d.	Leden van de betrokken vaste kamercommissie	Voor dag 20

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Voor dag 26	Advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteitstoets	Beoordeling van het advies van de vaste kamercommissie. Dit kan leiden tot nadere activiteiten of tot de overname van het advies van de betrokken commissies	Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 35
Voor dag 35	Voorhangen van het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets bij de leden van de Eerste en Tweede Kamer	Organiseren van draagvlak bij de leden van het parlement	Staf van Commissie verzorgt aanmelding bij de Griffie van de Kamers. Leden organiseren het draagvlak	Voor dag 39
Voor dag 42	Stemmingen in Eerste en Tweede Kamer	Vaststellen instemming met het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets	Griffie van beide Kamers	Voor dag 42
Voor dag 42	Verzenden van advies aan de Europese Commissie	De mening van het Nederlandse parlement kenbaar maken in Brussel	Staf van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 42

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

In Uw verzoek van 16 juni 2005 vraagt U de gemengde commissie nader te spreken over de na het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ontstane situatie en U daarover van advies te dienen. De gemengde commissie voldoet graag aan Uw verzoek en reageert als volgt.

Met het intrekken van het wetsvoorstel over de goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is het ratificatieproces van dat Verdrag in Nederland ten einde gekomen. Dit brengt onder meer met zich mee dat de aan het Verdrag gehechte Protocollen betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid niet in werking zullen treden. Daarmee zal de daarin opgenomen procedure voor de invulling van genoemde beginselen evenmin doorgang vinden. Hoewel de Protocollen en de daarin opgenomen subsidiariteitsprocedure niet in werking zullen treden, blijft de subsidiariteitstoets zelf bestaan. Materieel wordt deze immers sinds het Verdrag van Amsterdam beheerst door de bepalingen in dat Verdrag en het daaraan gehechte Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Dit Protocol voorziet echter niet in een procedure waarin nationale parlementen formeel worden betrokken bij het Europees wetgevingsproces. Dit betekent strikt genomen dat de Europese Commissie zich niets gelegen behoeft te laten liggen aan een subsidiariteitsoordeel van de nationale parlementen.

Inmiddels zijn ter anticipatie op die nieuwe subsidiariteitsprocedure zowel in Nederland als binnen de nationale parlementen van de andere lidstaten van de Europese Unie diverse stappen gezet. De gemengde commissie heeft u in oktober 2004 advies uitgebracht over de invulling die beide Kamers van de Staten-Generaal kunnen geven aan de in de Protocollen opgenomen subsidiariteitstoets, welk advies positief is ontvangen door het College van Senioren en het Presidium. Voorts is, geëntameerd door de Cosac, in Europees verband door de parlementen van de lidstaten van de Europese Unie een experiment uitgevoerd met het Derde Spoorwegpakket ter anticipatie op de Protocollen. Binnen de Staten-Generaal is het experiment aangegrepen om de door de gemengde commissie voorgestelde procedure te testen. Dit heeft de commissie ertoe gebracht enkele verfijningen aan te brengen in die procedure. Een evaluatie van het experiment en de voor te stellen aanpassingen zijn in een bijlage bij deze brief gevoegd. Inhoudelijk is het experiment in beide Kamers positief ontvangen. Het heeft geleid tot het besef dat de Kamers in een vroeg stadium van Europese besluitvorming daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op Europese wetgevingsvoorstellen. In Europees verband is het experiment geëvalueerd tijdens de laatste Cosac, die 17 en 18 mei 2005 heeft plaatsgehad in Luxemburg. Ook daaruit bleek dat een grotere actieve betrokkenheid van nationale parlementen bij het Europees wetgevingsproces als bijzonder waardevol is ervaren.

De uitslag van het referendum noopt tot reflectie en een bezinning op de rol die beide Kamers in de huidige – door het Verdrag van Nice beheerste – situatie kunnen spelen in het Europees besluitvormings- en onderhandelingsproces. Het debat van 2 juni 2005 in de Tweede Kamer vormde daartoe een eerste stap. Een uitkomst daarvan is dat er na afwij-

zing van het Verdrag reden te meer is de subsidiariteitstoets serieus ter hand te nemen, ook binnen de kaders van het Verdrag van Nice. Ook op Europees niveau breekt een periode van reflectie aan. In een bijeenkomst van de commissie Constitutionele Zaken van het Europees Parlement werd in de discussies veel verwezen naar de noodzaak om in elk geval Uniebreed door te gaan met die onderwerpen die de burgers dichter bij de Unie kunnen brengen: het versterken van de rol van nationale parlementen, het subsidiariteitsbeginsel en een grotere transparantie in de besluitvorming, bijvoorbeeld door de Raadsvergaderingen openbaar te maken. Europees Commissaris Wallström gaf na de uitkomsten van de Franse en Nederlandse referenda aan dat er behoefte bestaat aan een «plan D (waarbij D staat voor democratie en dialoog)». Ook de Europese Raad heeft inmiddels een denkpaauze ingelast om de thans ontstane situatie nader te bezien.

Gelet op deze ontwikkelingen, stelt de gemengde commissie toepassing subsidiariteit voor om haar op tijdelijke basis te handhaven met als opdracht zich te beraden op de ontstane situatie. De commissie kan daarbij onder meer bezien op welke wijze de subsidiariteitstoets onder het huidige regime vorm gegeven zou kunnen worden. Daarbij kunnen de met het hierboven genoemde subsidiariteitsexperiment opgedane ervaringen betrokken worden.

Voorts stelt de gemengde commissie toepassing subsidiariteit voor om in Europees verband bij de andere nationale parlementen te sonderen welke gedachten er leven ten aanzien van de versterking van de rol van de nationale parlementen, met het oog op het verhogen van de betrokkenheid van de burger bij Europa. De komende vergadering van Cosac-voorzitters, die 17 en 18 juli a.s. zal plaatshebben in Londen, biedt daarvoor een goede eerste gelegenheid.

De gemengde commissie stelt tenslotte voor U vóór het einde van dit jaar over deze elementen te adviseren.

Vervolgens zou dit advies in combinatie met het oorspronkelijke advies uit 2004 en het nader advies (zoals bijgevoegd) kunnen worden voorgelegd aan beide Kamers ter acoording, waarna deze als kamerstukken worden gedrukt.

Uw reactie zie ik met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit,
J. J. van Dijk

Den Haag, 28 juni 2005

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Op 18 november 2003 heeft U een tijdelijke gemengde commissie geïnstalleerd, bestaande uit leden van de Eerste en de Tweede Kamer, met de opdracht advies uit te brengen betreffende de te ontwikkelen werkwijze van de Staten-Generaal ten aanzien van met name de toekomstige subsidiariteitstoets, zoals deze op 29 oktober 2004 zijn beslag heeft gekregen in het tweede protocol bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Dit advies is U op 12 oktober 2004 aangeboden, waarna het ter bespreking is voorgelegd in het Presidium van de Tweede Kamer en het College van Senioren in de Eerste Kamer.

De gemengde commissie heeft daarna mogen vernemen dat het advies in beide gremia positief onthaald werd, doch nog enkele vragen opriep. Deze vragen worden beantwoord in onderdeel 1 van bijgaand nader advies. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat behandeling heeft plaatsgevonden vóór 1 juni 2005 en dat daarbij dus nog wordt uitgegaan van de, inmiddels achterhaalde, situatie dat de aan het Grondwettelijk Verdrag gehechte Protocollen in werking zullen treden. Op uw verzoek van 16 juni 2005 brengt de gemengde commissie U tevens advies uit over de ontstane situatie na het referendum.

Na het uitbrengen van het advies op 12 oktober 2005, werd in de XXXIle vergadering van de COSAC, in november 2004 bijeen te Den Haag besloten in de nationale parlementen van alle lidstaten een proef uit te voeren met de subsidiariteitstoets. Deze proef werd uitgevoerd van 1 maart 2005 t/m 11 april 2005 en omwille van deze proef heeft de gemengde commissie een aantal malen vergaderd, teneinde ervaring op te doen met de in het advies voorgestelde procedure. Evaluatie van deze proef heeft geleid tot een beperkte bijstelling van de procedure, welke in onderdeel 2 van het nader advies is opgenomen.

De Voorzitter van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit,
J. J. van Dijk

1. Beantwoording vragen naar aanleiding van de behandeling van het advies van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit in het College van Senioren en het Presidium, zoals besproken op 1 maart 2005 en 26 april 2005

Vooraf wordt opgemerkt dat hieronder bij de beantwoording van de vragen verwezen zal worden naar de plaats/ paragraaf waarin het betreffende onderwerp in het advies van 12 oktober 2004 van de gemengde commissie is opgenomen.

a. De organisatie van de subsidiariteitstoets (paragraaf 4.3)

Het College van Senioren acht een tweewekelijkse plenaire vergadering te tijdrovend. Naar analogie van de JBZ-besluitvorming in de Eerste Kamer werd voorgesteld het advies wel steeds plenair aan de orde te stellen, met incidenteel een debat. Ter bevordering van de snelheid in het begin van de procedure zou ambtelijke doorgeleiding naar de meest voor de hand liggende vakcommissie kunnen geschieden, gelijktijdig met de aanbidding aan de toekomstige Commissie Subsidiariteitstoets. De toedeling zal echter formeel een bevoegdheid zijn die de Commissie Subsidiariteitstoets heeft.

Bespreking in de gemengde commissie in haar vergadering van 1 maart jl. leidde ertoe dat de commissie vooralsnog geen problemen voorziet met de vergaderfrequentie of over belasting van de plenaire agenda, aangezien er ook schriftelijke besluitvorming d.m.v. termijnbrieven mogelijk zal zijn en niet elk ontwerpbesluit tot een debat behoeft te leiden.

b. Transparantie (paragraaf 4.4)

Het Presidium ziet met belangstelling een voorstel tegemoet betreffende de ontwikkeling van een (gezamenlijke) website voor de toekomstige Commissie Subsidiariteitstoets.

Ambtelijk is dit door de Griffiers van beide Kamers al opgepakt. Aan de OR van de Tweede Kamer is een voorstel voorgelegd om een beschikbare formatieplaats in te vullen met een informatiespecialist die speciaal belast wordt met de ontwikkeling van deze website; deze medewerker zal deel uitmaken van een projectgroep bestaande uit medewerkers van beide Kamers, die in nauw overleg met de leden van de commissie voorstellen zullen ontwikkelen.

Het Presidium acht overleg met de SDU wenselijk teneinde, aan afzonderlijke voorstellen van de Europese Commissie gerelateerde, Europese Kamerstuknummers te introduceren.

Dit zal opgepakt worden.

Tijdens de bespreking in de gemengde commissie in haar vergadering van 1 maart jl. is ten aanzien van de aansturing van de staf van de gemengde commissie van de zijde van de Eerste Kamer de zorg uitgesproken dat de zeggenschap van de Eerste Kamer onvoldoende uit de verf zal komen, nu de Tweede Kamer al concrete voornemens heeft een projectleider aan te stellen. E.e.a. dient in goede onderlinge samenwerking verder opgezet te worden, met reeds na één jaar een evaluatiemoment. De in te stellen permanente subsidiariteitscommissie dient hier verder op toe te zien.

c. De samenstelling van de commissie (paragraaf 4.5)

Het College van Senioren stemde in met de voorgestelde samenstelling van de commissie. Wel werd het raadzaam geacht ook plaatsvervangende leden in de commissie te benoemen, die echter slechts bij afwezigheid

van het lid, waarvan zij plaatsvervanger zijn, de vergadering kunnen bijwonen.

Het Presidium stelde vast dat de verdeelsleutel slechts paritair uitpakt bij een bepaalde samenstelling van de Kamers. Zij besloot daarom de sleutel als volgt aan te vullen:

De commissie bestaat uit 12 leden, 6 uit elke Kamer, verdeeld volgens de verdeelsleutel als voorgesteld door de adviescommissie, met dien verstande dat als die leidt tot een zetel teveel of te weinig voor een Kamer het Presidium c.q. College van Senioren beslist over de invulling van de 6 zetels.

Bespreking in de gemengde commissie in haar vergadering van 1 maart jl. leidde ertoe dat de commissie een aanvullende formulering van de samenstelling van de gemengde commissie niet noodzakelijk acht. Indien er na verkiezingen op grond van de verdeelsleutel sprake zou zijn van een oneven aantal leden zullen de Kamers in onderling overleg afspraken moeten maken om tot pariteit te komen. De suggestie m.b.t. het benoemen van plaatsvervangende leden wordt overgenomen, zonder de restrictie dat zij slechts bij afwezigheid van het lid de vergadering kunnen bijwonen.

d. Positie van de regering bij de rode kaart procedure (paragraaf 4.8)

De in het Protocol betreffende toepassing van de beginselen van subsidia-riteit en evenredigheid neergelegde rode kaart procedure biedt de nationale parlementen de gelegenheid om via de nationale regering de gang naar het Hof van Justitie te maken. Met betrekking tot de positie van de regering in deze procedure heeft de gemengde commissie in haar advies gesteld dat de regering in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen slechts als brievenbus optreedt. De regering ontvangt het verzoek en zal het daarna doorzenden naar het Hof.

Het College van Senioren heeft tijdens de behandeling van het van het advies aangegeven de visie van de gemengde commissie over de rol van de regering in de rode kaart procedure te delen, maar dat de kwalificatie «brievenbusfunctie» vraagtekens oproept. Het College van Senioren heeft hierover nader (staatsrechtelijk) advies wenselijk geacht.

Bespreking in de gemengde commissie in haar vergadering van 1 maart jl. heeft geleid tot het oordeel dat het onderdeel van het advies omtrent de positie van de regering als «brievenbus» bij de start van de rode kaart procedure zorgvuldiger uitgeschreven kan worden. Een nader wetenschappelijk advies lijkt de commissie niet nodig. Wel kan het onderwerp tijdens de ratificatieprocedure van het ontwerp-grondwettelijk verdrag voor Europa behandeld worden, teneinde in dialoog met de regering deze positie te verhelderen.

e. Enkele slotopmerkingen: jaarlijkse bespreking wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie (paragraaf 4.10)

Het College van Senioren sprak zijn voorkeur uit voor het agenderen van een gezamenlijk debat van de Eerste en Tweede Kamer. Deze werkwijze zou na twee jaar geëvalueerd moeten worden. Bovendien moet nagegaan worden of daarvoor dan een reglement noodzakelijk is.

Over de vorm van het debat heeft het College van Senioren geen uitspraak gedaan. Een gecombineerd nota-overleg en openbaar mondeling overleg heeft de voorkeur van het Presidium; dit vergt geen wijziging van het Reglement van Orde en is daarmee een snelle en werkbare oplossing.

Analoog aan (het precedent van) de gezamenlijke behandeling van het resultaat van de Conventie op 10 juni 2003 zou dit debat de vorm kunnen hebben van een gecombineerd notaoverleg en openbaar mondeling overleg. Strikter gezegd: een gelijktijdig gehouden nota-overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en een

openbaar mondeling overleg van de commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties, Buitenlandse Zaken en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer met de betrokken bewindslieden. Deze zijn: de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken. Tijdens de bespreking in de gemengde commissie in haar vergadering van 1 maart jl. liepen de opvattingen uiteen over eventuele betrokkenheid van leden van het Europees Parlement bij de jaarlijkse bespreking van het werkprogramma van de Europese Commissie. In de Eerste Kamer zal worden nagegaan welke opvattingen hierover bestaan in de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties. In de gemengde commissie bestaat voorkeur deze jaarlijkse bespreking van het werkprogramma vorm te geven als een gezamenlijk (nota)overleg.

2. Naar aanleiding van het experiment met het Derde Spoorwegpakket voorgestelde wijzigingen in de (in paragraaf 4.3 van) het advies van 12 oktober 2004 van de gemengde commissie voorgestelde procedure

Vooraf wordt opgemerkt dat de voorgestelde wijzigingen, ten opzichte van de in het advies van 12 oktober 2004 voorgestelde procedure, cursief zijn aangegeven.

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 1	Publicatie van het wetgevingsvoorstel en verzenden naar nationale parlementen	Het in gang zetten van de subsidiariteitstoets	Europese Commissie	
Dag 2	Ontvangst van het wetgevingsvoorstel	Procedure in werking stellen	Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 3
Dag 3	Melding van de binnenkomst van het wetgevingsvoorstel aan de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets en <i>starten van een schriftelijke procedure voor de commissie ter beoordeling van een door de staf op te stellen preadvies. Het preadvies richt zich op de vragen attributie van bevoegdheden en subsidiariteit in strikte zin.</i>		Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 4
Voor dag 6	<i>Schriftelijke besluitvorming door de commissie subsidiariteitstoets over het preadvies</i>	Instemming met het preadvies. Besluit nemen over de vraag welke vaste kamercommissie een vooradvies over dit wetgevende voorstel moet schrijven en instemming met het preadvies	Leden van Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 6
Voor dag 8	<i>Doorzending van het preadvies aan de betrokken vaste kamercommissies met het verzoek gemotiveerd advies uit te brengen</i>	Opstellen van een technisch advies <i>door de staven van de vaste commissies, zonodig i.s.m. staf Commissie Subsidiariteitstoets</i> . De commissies kunnen verschillende adviezen uitbrengen: <ul style="list-style-type: none"> – een eenduidige positieve of negatieve beoordeling; – nadere actie te ondernemen door de Commissie Subsidiariteitstoets, zoals hoorzitting e.d. 	Leden van de betrokken vaste kamercommissies <i>Staven van de vaste kamercommissie (staf Commissie Subsidiariteitstoets)</i>	Voor dag 20

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Voor dag 26	Advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteitstoets	Beoordeling van het advies van de vaste kamercommissie. Dit kan leiden tot nadere activiteiten of tot de overname van het advies van de betrokken commissies. <i>Indien de adviezen van de vaste kamercommissies uiteenlopen, wordt een vergadering geconvoceerd met de vaste commissies. De staf stelt een notitie op, waarin de adviezen inclusief argumenten worden weergegeven</i>	Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets <i>Staf van Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 33
Voor dag 33	<i>vergadering met de vaste kamercommissies</i>	<i>Bespreking van de notitie, teneinde de verschillen van mening te bespreken</i>	Leden van de vaste kamercommissies, <i>Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 35
Voor dag 33	<i>Advisering aan beide Kamers</i>	<i>Opstellen van het definitieve advies aan beide Kamers</i>	<i>Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 35
Voor dag 35	Voorhangen van het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets bij de leden van de Eerste en Tweede Kamer	Organiseren van draagvlak bij de leden van het parlement	Staf van Commissie verzorgt aanmelding bij de Griffie van de Kamers. Leden organiseren het draagvlak	Voor dag 39
Voor dag 42	Stemmingen in Eerste en Tweede Kamer	Vaststellen <i>al dan geen</i> instemming met het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets	Griffie van beide Kamers	Voor dag 42
Voor dag 42	Verzenden van advies aan de Europese Commissie. <i>Gelijktijdige verzending van het advies aan de regering</i>	De mening van het Nederlandse parlement kenbaar maken in Brussel <i>en de regering informeren</i>	Staf van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 42

N.B.1 Bovenstaand schema gaat uit van de datum van ontvangst van het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie en van het volledig beschikbaar zijn van 6 vergaderweken. Bij ontvangst van het voorstel zullen de laatst beschikbare vergadermomenten van de Kamers bepaald worden. Dat kan leiden tot aanpassing van de, in het schema aangegeven deadlines.

N.B. 2 Hierna is een schematisch weekschema voor de te volgen procedure weergegeven.

Week 1		Ontvangst commissie- voorstel	
		Ambtelijke bewerking: aanmaken dossier, beperkt advies opstellen, relevante vakcommissie(s) bepalen Stukken voorleggen aan GC	
Week 2		GC beslist over doorverwij- zing naar vakcommissies	
Week 3	Procedure vakcommissie EK		Procedure vakcommissie TK
Week 4	Inbreng vakcommissie EK: Advies aan GC wel/niet gele kaart plus argumenten (+ evt. voornemen de ontwikkelin- gen te blijven volgen, c.q. de regering te bevragen)		Inbreng vakcommissie TK: Advies aan GC wel/niet gele kaart plus argumenten (+ evt. voornemen de ontwikkelingen te blijven volgen, c.q. de regering te bevragen)
Week 5		GC bespreekt adviezen uit de vakcommissies en bereidt (bij voorkeur) één concept- besluit voor	
Week 6	Plenair besluit m.b.t. wel/niet gele kaart (soort JBZ- besluitvorming)		Plenair besluit m.b.t. wel/niet gele kaart (soort JBZ- besluitvorming)
		Zo nodig: staf stuurt bezwaar naar EC	

Evaluatie van het subsidiariteitsexperiment met het Derde Spoorwegpakket

1. Inleiding

Het subsidiariteitsexperiment met de voorstellen van de Europese commissie over het Derde Spoorwegpakket is aangegrepen om de door de gemengde commissie toepassing subsidiariteit in oktober 2004 voorgestelde procedure in de praktijk te testen. Hieronder volgt eerst de evaluatie van het experiment (par. 2). Tijdens het experiment hebben de staven van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer een dagboek bijgehouden over het verloop daarvan. Deze dagboeken zijn na de evaluatie weergegeven (par. 3).

Het experiment heeft geleid tot een verfijning van genoemde procedure. Deze is na de dagboeken opgenomen (par. 4). De in de oorspronkelijk voorgestelde procedure aangebrachte wijzigingen zijn cursief weergegeven. Tenslotte is daaronder een schematisch weekschema voor de te volgen procedure weergegeven.

2. Evaluatie

Het experiment is redelijk goed verlopen, maar de oorspronkelijk door de gemengde commissie toepassing subsidiariteit voorgestelde procedure kende nog enige aanloopproblemen. Een reden daarvan betreft de uiteenlopende agenda's van de vakcommissies van beide Kamers. Hierover is in de toekomst nadere afstemming nodig. Bij het volgen van de procedure

zou het uitgangspunt moeten zijn dat beide Kamers zoveel mogelijk met één stem spreken. Bij verschillen van mening tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer kan een vergadering tussen beide vakcommissies uitkomst bieden om deze verschillen te bespreken en mogelijk alsnog tot één gelijkkluidende stem te komen. Beide vakcommissies blijven niettemin bevoegd op de hun regarderende dossiers. Het inhoudelijke advies van de vakcommissies zal naar behoren beargumenteerd moeten zijn, niet alleen om vast te stellen over verschillen van opvattingen zijn te overbruggen, maar vooral ook omdat er bij een subsidiariteitsbezwaar de bezwaren beargumenteerd moeten worden in een brief aan de Europese Commissie.

Ook de verschillende vergaderschema's van beide Kamers kunnen leiden tot complicaties bij het halen van de zes-wekentermijn, hoewel geen definitieve besluitvorming in beide kamers heeft plaatsgehad; het betrof immers een experiment. In deze fase hadden zich wellicht ook nog «leermomenten» kunnen voordoen. Ook het feit dat de eerste kamer alleen op dinsdag vergadert maakt het risico van een «verloren week» groter. De zes-wekentermijn is kort, maar feitelijk is de termijn ruimer, omdat deze pas gaat lopen nadat de betreffende wetgevingsvoorstellen in alle Unietalen beschikbaar zijn. Ook kan tijd gewonnen worden door het introduceren van een schriftelijke doorverwijzingsprocedure van het pre-advies door de gemengde aan de betrokken vakcommissies.

Afstemming met andere nationale parlementen is moeilijk door de korte termijn.

Adviezen van belangenorganisaties blijken in de praktijk zeer nuttig, met name omdat het feitencomplex daarin accuraat is omschreven. I.v.m. de krappe termijn vergemakkelijkt dit het werk van de commissiestaven aanzienlijk. Het blijkt dat de grootste ambtelijke belasting bij de bepaling of aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan bij de staf van de vakcommissie komt te liggen. Opgemerkt zij dat de constatering of al dan niet is voldaan aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit uiteindelijk een politiek oordeel betreft. Het vergt ambtelijke inzet om een goed dossier op te stellen, de formele vereisten langs te lopen en het verloop van de procedure goed te bewaken, maar uiteindelijk zal de politiek zich heel nadrukkelijk ook zelf moeten verdiepen in de voorstellen.

3. Dagboeken Eerste Kamer Tweede Kamer over het verloop van het experiment

3.a Dagboek subsidiariteitstoets Eerste Kamer

dinsdag 1 maart

Start van de proef; wordt niet werkelijk gemarkeerd door toezending van de stukken per mail of per post. Per mail hebben we e.e.a. al eerder ontvangen, dus het innemen van de stukken en de administratieve verwerking kan niet echt uitgevoerd worden.

De gemengde commissie bepaalde in de vergadering van heden dat na het opstellen van het ambtelijke advies de schriftelijke procedure gevolgd zal worden, vooral omdat eenduidig is dat verwijzing zal geschieden naar de commissies Verkeer en Waterstaat in beide Kamers. De griffiers zijn reeds op de hoogte. Erik Jurgens zal Jos van der Lans (voorzitter cie V&W EK) informeren over de proef, Jan Jacob van Dijk zal hetzelfde doen met de voorzitter van de cie V&W TK.

Consequentie van de start op dinsdag 1 maart is dat de proef eindigt op maandag 11 april. Zeker voor de Eerste Kamer betekent dit dat je dan effectief een hele week minder hebt van je zeswekentermijn, omdat de Eerste Kamer alleen op dinsdag vergadert. Uiterlijk 5 april zal e.e.a. plenair

aan de orde gesteld moeten kunnen worden. Verder wordt duidelijk dat de Eerste Kamer op 29 maart niet vergadert i.v.m. paasreces.

De Gemengde commissie besluit op 5 april te vergaderen voorafgaand aan de plenaire vergadering van de Eerste Kamer.

Er wordt een persbericht opgesteld en de nieuwtjes worden op de websites van de beide Kamers geplaatst. In betreffende E-dossiers op de Europapoort wordt gemeld dat het derde spoorwegpakket onderworpen wordt aan de subsidiariteitstest, met een oproep om desgewenst commentaar te leveren ten behoeve van de bij de proef betrokken commissies.

Er wordt een overleg gepland om het ambtelijk advies op te stellen/ werkafspraken te maken op (3 maart). Met de vrijdagpost (4 maart) moet het advies naar de gemengde commissie, voorzien van een termijn (dinsdag 8 maart)

woensdag 2 maart

Een attenderingsbrief gaat uit naar enkele organisaties, zoals NS, Prorail, Rover e.d. aangezien we nog geen website hebben met nieuwsbrief-faciliteit.

donderdag 3 maart

Ambtelijk overleg over de doorverwijzing en het doornemen van de leidraad. We moeten uitgaan van een toekomstige forse instroom van initiatieven en mogen dus niet meteen te diep in de inhoud duiken en teveel voorwerk voor de vakcommissies doen. Een eerste subsidiariteitstoets aan de hand van formele criteria, bij de vakcommissies moet de subsidiariteit inhoudelijk aan de orde komen. Welke termijnen moeten we stellen terugrekenend vanaf 5 april? Hoe komt het format eruit te zien? Sturen we de relevante verdragsartikelen mee? Er zullen heel wat bomen sneuvelen als we altijd alle commissievoorstellen volledig meesturen (leden en plv. leden?), maar de vraag is of je kunt volstaan met elektronische aanbieding. We zullen de voorstellen in ieder geval tijdig moeten laten kopiëren.

Vrijdag 4 maart

De voorstellen zijn gestuurd naar de Gemengde Commissie. Daarbij is toegevoegd een proceduredocument voor de behandeling van de voorstellen door de Gemengde Commissie. Elk van de vijf Europese Commissievoorstellen is verzonden aan de gemengde commissie voorzien van een technisch advies (rechtsgrondslag; attributie; subsidiariteit in strikte zin: vragen 1 en 2 uit de leidraad) de voorstellen te verwijzen naar de vakcommissie, i.c. Verkeer en Waterstaat. Hiervoor is een standaard-format opgezet met daarin tevens de aantekening dat commissies ook reacties/inbreng kunnen leveren voor de controletaak van de nationale regering. Het format was redelijk eenvoudig in te vullen en is slechts arbeidsintensief als gevolg van de veelheid en in mindere mate van de inhoud. De benodigde informatie is relatief makkelijk terug te vinden in het voorstel van de Europese Commissie en benodigd slechts een check van de staf in de Europese grondwet. Indien bezwaren bestaan bij de Gemengde Commissie worden de leden gevraagd uiterlijk 8 maart dit aan te geven. De technische adviezen worden op de europapoort geplaatst.

Dinsdag 8 maart

De griffiers van de GC hebben geen reactie ontvangen van leden van de GC en derhalve kunnen de voorstellen conform technisch advies doorverwezen worden aan de commissies Verkeer en Waterstaat. Deze commissie ontvangt nog dezelfde dag de volledige Commissievoorstellen, het technisch advies en de inhoudelijke leidraad voor de toetsing van de voorstellen. De commissie in de EK wordt gevraagd voor 26 maart een advies uit te brengen aan de GC. Aangezien de stukken op dinsdag naar de

commissie zijn verzonden is het in de EK pas mogelijk een week later een vergadering van de commissie te beleggen (indirect betekent dit een week verlies?)

Dinsdag 15 maart

Procedurevergadering van de commissie Verkeer en Waterstaat. De commissie blijkt nog slecht op de hoogte en verlangt een notitie met meer uitleg over de pilot en de subsidiariteitstoets.

Woensdag 16 maart

De griffier van V&W blijkt zwaar te leunen op EBK en vraagt EBK om advies op te stellen bij alle commissievoorstellen. Railion levert commentaar per mail.

Donderdag 17 maart

NS meldt telefonisch dat een reactie in voorbereiding is. Per telefoon wordt uiteengezet welke knelpunten de NS ziet. Er komen tal van mailtjes binnen uit andere parlementen om te informeren hoe het staat. Veel verder dan procedurele antwoorden komen de meeste reacties nog niet.

Vrijdag 18 maart

Adviezen gaan met de vrijdagpost naar V&W.

Dinsdag 22 maart

Inbrengrvergadering: de commissie blijkt zich verdiept te hebben in alle aangereikte stukken en nadere adviezen en besteed ruimschoots aandacht aan de commissievoorstellen. Bij twee voorstellen ziet de commissie bezwaren.

Diezelfde middag wordt de cie V&W (en J.J. van Dijk) per mail geïnformeerd over de opvattingen in de cie V&W Eerste Kamer. Er wordt een concept-advies aan de gemengde commissie opgesteld en voorzien van een termijn tot donderdagmiddag 24 maart naar de leden V&W gestuurd.

Woensdag 23 maart

De commissie V&W Tweede Kamer heeft een procedurevergadering. Er wordt bepaald dat de bespreking van de voorstellen van de Europese Commissie openbare behandeling verdient. Inbrenghdatum wordt vastgesteld op 31 maart. Dit is na de deadline voor advisering aan de staf van de gemengde commissie. Dat zou kunnen gaan knellen.

Donderdag 24 maart

Geen bezwaar ingebracht door commissieleden V&W EK, de staf van de gemengde commissie ontvangt het advies.

Donderdag 31 maart

De commissie V&W TK vergadert openbaar. Er komt geen stenografisch verslag, wel loopt de band mee. In deze commissie lopen de opvattingen per fractie nadrukkelijker uiteen. Het advies van deze commissie wijkt af van het advies van de commissie in de EK. Lastig is ook dat het document dat de griffier van V&W aanbiedt geen argumentatie bevat.

Vrijdag 1 april

De vrijdagpost moet vandaag verzorgd worden voor de gemengde commissie. Lastig is dat er nu maar één dag is om de twee adviezen te beoordelen en te bewerken. Er rijzen tal van vragen:

- Er is duidelijk sprake van tegenstrijdige oordelen in de twee vakcommissies. Goed voor de pilot!! De oordelen hebben zoveel politieke lading, dat het – ambtelijk in ieder geval – lastig is om maar voor te stellen om het ene oordeel te overrulen ten faveure van het andere

oordeel (maar het is wel het streven van de gemengde commissie om zoveel mogelijk eenstemmig naar buiten te treden). Dan toch maar de scores bij houden? (EK/TK bezwaar, EK bezwaar, TK bezwaar, geen bezwaar). Maakt het nog verschil dat de TK-cie wel de opvattingen van de EK-commissie kende, maar andersom niet?

- We kunnen amper beschikken over oordelen van andere nationale parlementen. Het VK, House of Commons, scrutiny committee laat weten bezwaar te hebben tegen COM(2004)142 (nu net het enige voorstel waar Nederland geen bezwaren ziet in beide Kamers). Dat oordeel is overigens niet plenair aan de orde geweest (en zal ook niet aan de orde komen voor de verkiezingen in mei).
- Er is geen (of amper) tijd voor consiliatie: de gemengde commissie vergadert 5 april en diezelfde dag volgt het (fictieve) stemmingsmoment in de Eerste Kamer.
- Moet de regering nog gekend worden in de ontwerpbesluiten voor ze op de post gaan? Moeten we er niet naar streven om veel sneller dan nu over BNC-fiches te beschikken, desnoods alleen de kale analyse (waar wringt het voorstel met het Nederlands bestel) zonder onderhandelingsinzet.
- Nu gaat het maar om vijf voorstellen, maar als de deadline vaker overschreden gaat worden dan zal het lastiger worden om de conceptbesluiten goed op papier te krijgen. Heel belangrijk is om in ieder geval ook over de argumenten te kunnen beschikken. Aan + / - scores hebben we niet zo veel, we zullen toch ook een beargumenteerd bezwaar op schrift moeten stellen richting Europese Commissie/ Luxemburgs voorzitterschap i.c.
- Er worden geen echte stemmingen gehouden, maar wat voor soort stemmingsmoment staat ons voor ogen? Bestaat er gelegenheid om moties in te dienen. Tot wie zijn die moties dan gericht?? Hoe kan je op zo'n korte termijn de ontwerpbesluiten agenderen? Je hoeft eigenlijk alleen die commissievoorstellen te agenderen waartegen de Kamer bezwaar zal maken. Voor de andere voorstellen passeert gewoon de zeswekentermijn stilzwijgend.
- Wat maken we al openbaar op onze website? We moeten de maatschappelijke input wel belonen!

Voor de Eerste Kamer hebben we een eenvoudiger stroomschema opgesteld (bijgevoegd onder de aangepaste procedure), omdat we zien dat er vaste momenten in de week zijn waarop stukken worden verzonden en waarop vergaderd wordt. Bij het schema uit het advies van de gemengde commissie vallen sommige deadlines in het weekeinde en dat is wat onhelder.

3.b Dagboek experiment subsidiariteitstoets Tweede Kamer

Voor de aanvang van het experiment zijn de Voorzitters van beide Kamers en de commissies voor V&W van beide kamers geïnformeerd over de gang van zaken m.b.t. het experiment.

Ook zijn, op 2 maart, belangenorganisaties geattendeerd (NS, Pro rail (infrastructuur), Railion en VNO-NCW (goederenvervoer), Rover (reizigersbelangen), FNV-VVMC (vakbond voor spoorpersoneel)). Van deze organisaties zijn reacties ontvangen van NS en Pro-rail.

dinsdag 1 maart

Het experiment start door elektronische verspreiding van de stukken (administratieve verwerking van fysieke stukken heeft niet plaats). Starten op 1 maart betekent dat de zeswekentermijn eindigt op 11 april.

De gemengde commissie vergadert en besluit dat het pre-advies schriftelijk zal worden afgehandeld.

Er is ambtelijk overleg van staf EU met de staf van de commissie V&W, waarin de procedure nogmaals uitgebreid wordt besproken en toegelicht.

De staven EU van beide Kamers stellen een pre-advies op.

vrijdag 4 maart

Over alle vijf voorstellen is een pre-advies opgesteld en naar de gemengde commissie gezonden. Het advies betreft de vragen 1 en 2 uit de leidraad (attributie van bevoegdheden en subsidiariteit in strikte zin) en heeft een technisch-prealabel karakter.

dinsdag 8 maart

De gemengde commissie stemt schriftelijk in met het pre-advies. Het pre-advies wordt diezelfde dag aan commissies V&W in beide Kamers doorgeleid.

Woensdag 9 maart

Er is overleg van staf EU met de staf van commissie V&W over de invulling van de leidraad. Adjunct-griffier Kool zal de leidraad verder invullen en heeft daarbij nog regelmatig overleg met staf EU. Het blijkt dat de grootste ambtelijke belasting bij de invulling van de leidraad bij de staf van de vakcommissie komt te liggen.

dinsdag 15 maart

Het advies is gereed en wordt voorgelegd aan commissie V&W, die het in haar procedurevergadering van 23 maart zal behandelen. Ook heeft staf V&W een korte evaluatie opgesteld. Daarin wordt onder meer gesteld dat voor complexe wet- en regelgeving niet veel inhoudelijke diepgang kan worden bereikt en dat het de vraag is of de subsidiariteitstoets als administratieve handeling of als inhoudelijke toets kan worden toegepast. NB. Op 15 maart komt ook de bijdrage van Railion binnen. Deze is dus niet betrokken door staf V&W TK bij de beoordeling. Uit behandeling door staf EB&K, die het advies op 18 maart naar commissie V&W EK zendt, blijkt dat profijt kan worden getrokken uit de weergave van de feiten door Railion.

woensdag 23 maart

Behandeling van het advies in de procedurevergadering van commissie V&W. De vergadering besluit dat het onderwerp van te groot belang is om in beslotenheid te worden behandeld en wenst een openbare vergadering.

Na ambtelijk overleg over de te volgen procedure wordt besloten om behandeling in een openbare inbrengvergadering te houden, een procedure die al jaren niet meer werd gehanteerd. De inbrengdatum wordt gesteld op 31 maart. Van het laten maken van een stenografisch verslag wordt afgezien, omdat dat de DVR te veel zou belasten en nog steeds sprake is van een experiment. Normaal zou wel een stenografisch verslag gemaakt worden. Wel zal de vergadering op band worden opgenomen. Achteraf had beter wel een stenografisch verslag of een beknopt verslag gemaakt kunnen worden; de inhoudelijke behandeling van de adviezen door de vakcommissie kreeg een dynamiek die van te voren niet was ingeschat.

Uit nader ambtelijk overleg in de Tweede Kamer blijkt dat indien besloten wordt om in de toekomst standaard van de inbrengvergadering gebruik gemaakt zal worden, het wenselijk daarvoor een aparte procedureregeling op te stellen ten behoeve van de subsidiariteitstoets.

24 maart

Het advies van commissie V&WEK wordt kenbaar gemaakt aan commissie V&WTK.

31 maart

De openbare inbrengvergadering heeft plaats. De behandeling is bijzonder inhoudelijk; procedureel wordt bijna vergeten dat het een experiment betreft. Het advies van de commissie V&W aan de gemengde commissie wijkt af van dat van commissie V&W EK (Dat is mooi voor het experiment).

1 april

De staf stelt een samengesteld advies van beide commissies V&W op en zendt dit aan de leden van de gemengde commissie ten behoeve van bespreking in de vergadering van de gemengde commissie van 5 april.

5 april

Omdat sprake is van een verdeeld advies van beide commissies V&W besluit de gemengde commissie tot het houden van een conciliatievergadering. De gemengde commissie nodigt daartoe beide commissies V&W uit voor een bijeenkomst op 7 april.

6 april

Commissie V&WTK heeft een (reguliere) procedurevergadering en besluit: «De Gemengde Commissie wordt meegedeeld dat de commissie in het kader van het experiment geen perspectief ziet in een gezamenlijke bijeenkomst van commissies Eerste en Tweede Kamer; indien gewenst wil de commissie wel alleen spreken met de Gemengde Commissie». De gemengde commissie besluit de geplande conciliatievergadering doorgang te laten vinden.

7 april

Conciliatievergadering: naast de leden van de gemengde commissie is het Eerste Kamerlid Hoekzema namens commissie V&WEK aanwezig. De voorzitter van commissie V&WTK, het Lid Atsma, is aanwezig om toelichting te geven op het besluit van zijn commissie om niet deel te nemen aan de vergadering.

De conciliatievergadering leidt tot aanpassing van het eerder verspreide samengestelde advies.

11 april

De gemengde commissie stelt haar advies aan beide Kamers vast. Ook wordt besloten om de regering te informeren door de brief die uiteindelijk naar de Europese Commissie gaat gelijktijdig aan de regering te zenden.

4. Naar aanleiding van het experiment aangepaste procedure

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 1	Publicatie van het wetgevingsvoorstel en verzenden naar nationale parlementen	Het in gang zetten van de subsidiariteitstoets	Europese Commissie	
Dag 2	Ontvangst van het wetgevingsvoorstel	Procedure in werking stellen	Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 3
Dag 3	Melding van de binnenkomst van het wetgevingsvoorstel aan de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets en <i>starten van een schriftelijke procedure voor de commissie ter beoordeling van een door de staf op te stellen preadvies. Het preadvies richt zich op de vragen attributie van bevoegdheden en subsidiariteit in strikte zin.</i>		Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 4
Voor dag 6	<i>Schriftelijke besluitvorming door de commissie subsidiariteitstoets over het preadvies</i>	Instemming met het preadvies. Besluit nemen over de vraag welke vaste kamercommissie een vooradvies over dit wetgevende voorstel moet schrijven en instemming met het preadvies	Leden van Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 6
Voor dag 8	<i>Doorzending van het preadvies aan de betrokken vaste kamercommissies met het verzoek gemotiveerd advies uit te brengen</i>	Opstellen van een technisch advies <i>door de staven van de vaste commissies, zonodig i.s.m. staf Commissie Subsidiariteitstoets</i> . De commissies kunnen verschillende adviezen uitbrengen: <ul style="list-style-type: none"> – een eenduidige positieve of negatieve beoordeling; – nadere actie te ondernemen door de Commissie Subsidiariteitstoets, zoals hoorzitting e.d. 	Leden van de betrokken vaste kamercommissies <i>Staven van de vaste kamercommissie (staf Commissie Subsidiariteitstoets)</i>	Voor dag 20
Voor dag 26	Advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteitstoets	Beoordeling van het advies van de vaste kamercommissie. Dit kan leiden tot nadere activiteiten of tot de overname van het advies van de betrokken commissies. <i>Indien de adviezen van de vaste kamercommissies uiteenlopen, wordt een vergadering geconvoceerd met de vaste commissies. De staf stelt een notitie op, waarin de adviezen inclusief argumenten worden weergegeven</i>	Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets <i>Staf van Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 33
Voor dag 33	<i>vergadering met de vaste kamercommissies</i>	<i>Bespreking van de notitie, teneinde de verschillen van mening te bespreken</i>	Leden van de vaste kamercommissies, Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 35
Voor dag 33	<i>Advisering aan beide Kamers</i>	<i>Opstellen van het definitieve advies aan beide Kamers</i>	<i>Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets</i>	Voor dag 35
Voor dag 35	Voorhangen van het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets bij de leden van de Eerste en Tweede Kamer	Organiseren van draagvlak bij de leden van het parlement	Staf van Commissie verzorgt aanmelding bij de Griffie van de Kamers. Leden organiseren het draagvlak	Voor dag 39

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Voor dag 42	Stemmingen in Eerste en Tweede Kamer	Vaststellen <i>al dan geen</i> instemming met het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets	Griffie van beide Kamers	Voor dag 42
Voor dag 42	Verzenden van advies aan de Europese Commissie. <i>Gelijktijdige verzending van het advies aan de regering</i>	De mening van het Nederlandse parlement kenbaar maken in Brussel <i>en de regering informeren</i>	Staf van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 42

N.B. 1 Bovenstaand schema gaat uit van de datum van ontvangst van het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie en van het volledig beschikbaar zijn van 6 vergaderweken. Bij ontvangst van het voorstel zullen de laatst beschikbare vergadermomenten van de Kamers bepaald worden. Dat kan leiden tot aanpassing van de, in het schema aangegeven deadlines.

N.B. 2 Hieronder is een schematisch weekschema voor de te volgen procedure weergegeven.

Week 1		Ontvangst commissie-voorstel	
		Ambtelijke bewerking: aanmaken dossier, beperkt advies opstellen, relevante vakcommissie(s) bepalen Stukken voorleggen aan GC	
Week 2		GC beslist over doorverwijzing naar vakcommissies	
Week 3	Procedure vakcommissie EK		Procedure vakcommissie TK
Week 4	Inbreng vakcommissie EK: Advies aan GC wel/niet gele kaart plus argumenten (+ evt. voornemen de ontwikkelingen te blijven volgen, c.q. de regering te bevragen)		Inbreng vakcommissie TK: Advies aan GC wel/niet gele kaart plus argumenten (+ evt. voornemen de ontwikkelingen te blijven volgen, c.q. de regering te bevragen)
Week 5		GC bespreekt adviezen uit de vakcommissies en bereidt (bij voorkeur) één conceptbesluit voor	
Week 6	Plenair besluit m.b.t. wel/niet gele kaart (soort JBZ-besluitvorming)		Plenair besluit m.b.t. wel/niet gele kaart (soort JBZ-besluitvorming)
		Zo nodig: staf stuurt bezwaar naar EC	

Den Haag, 16 juni 2005

Bij het ten einde lopen van de Europese Conventie over de toekomst van de Europese Unie, die onder meer voorstelde in een tweetal protocollen de positie van de nationale parlementen in het Europese bestel te versterken, hebben beide kamers der Staten-Generaal een motie aangenomen welke beoogde voorbereidingen te treffen om de werkwijze van het parlement daarop af te stemmen. In vervolg daarop is de Gemengde commissie toepassing subsidiariteit ingesteld, die onder uw voorzitterschap in oktober 2004 een – positief ontvangen – advies heeft uitgebracht. Omstreeks die tijd werd ook het Europees Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa ondertekend, aan welk verdrag inderdaad de twee protocollen waren gehecht die de positie van de nationale parlementen in het Europese bestel versterkten.

De nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie hebben zich sindsdien mogen verheugen in een toenemende belangstelling van de Europese Commissie en het Europees Parlement voor de betrokkenheid van nationale parlementen bij de totstandkoming van Europese wetgeving. Onlangs werd in alle nationale parlementen van de lidstaten een proef uitgevoerd met de in te voeren subsidiariteitstoets. Wij zijn in afwachting van het nader advies van uw commissie na evaluatie van deze proef.

De Nederlandse bevolking heeft de gelegenheid gekregen op 1 juni jl. haar oordeel uit te spreken over voornoemd verdrag. Zoals bekend is het verdrag door de Nederlandse bevolking bij grote meerderheid verworpen. Inmiddels heeft de Regering besloten het goedkeuringswetsvoorstel betreffende dit verdrag in te trekken. Daarmee is ook een nieuwe situatie ontstaan terzake van de anticipatie op de twee protocollen.

Graag verzoeken wij u in uw commissie nader te spreken over de ontstane situatie en ons daarover van advies te dienen, opdat wij dit voor aanstaande het zomerreces kunnen bespreken in het College van Senioren van de Eerste Kamer en het Presidium van de Tweede Kamer.

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Y. E. M. A. Timmerman-Buck

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas