

Vergaderjaar 2009–2010

30 953

Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

31 384

Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlage (Trb. 2008, 11)

H¹

BRIEF AAN DE MINISTER-PRESIDENT

Den Haag, 5 januari 2010

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon markeert – onder andere – een overgang naar een «Europa van de parlementen». In de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit Verdrag heeft de Eerste Kamer zich bezonnen op haar rol in de Europese context. Een belangrijke uitkomst van de discussie is de primaire betrokkenheid van alle vakcommissies van de Kamer bij de totstandkoming van Europese wetgeving. De commissies bepalen zelf welke dossiers hun bijzondere aandacht zullen krijgen en treden vanaf het moment van indiening door de Europese Commissie in overleg met de regering. De dialoog kan zich ook uitstrekken tot de Europese Commissie, het Europese Parlement en de nationale parlementen van de lidstaten. De Kamer zal niet alleen op het vlak van de subsidiariteitstoets tot afstemming met de Tweede Kamer trachten te komen, maar zoekt over de brede nationale en Europese linie de samenwerking op. Er wordt gewerkt aan een herziening van de Europapapier (de Europese website van de Eerste Kamer), www.europapapier.nl, waarop het Europese werkveld per commissie inzichtelijk gemaakt zal worden. Tevens brengt de Kamer driewekelijks een nieuwsbrief uit, EUUpdate, waarop geïnteresseerden zich kunnen abonneren². Graag stuur ik u hierbij ter informatie de notitie waarin de werkwijze van de Eerste Kamer is uitgewerkt³, met het verzoek dit document ook ter kennis te brengen bij uw collega-bewindspersonen en bij de (andere) departementen.

Binnen deze nieuwe werkwijze is – voor zowel parlement als regering – een adequate en tijdige informatievoorziening door de regering aan het parlement van essentieel belang. De Kamer wil begin 2010 graag nader met u in overleg treden over de invulling van het parlementair behandelvoorbereidingsproces en de te maken afspraken over de informatieverschaffing. Voor dit moment wenst de Kamer te benadrukken dat een zeer tijdige aanbieding van BNC-fiches na publicatie van een initiatief van wederzijds belang is, aangezien divergerende opvattingen tussen regering en Kamer dan wellicht nog besproken kunnen worden voor de Kamer de dialoog met de Europese Commissie is aangevangen. Ook kan een BNC-fiche

¹ De letter H heeft alleen betrekking op 30 953.

² Voorlopig kunnen geïnteresseerden zich aanmelden via europapapier@eerstekamer.nl; aan een invoerscherm op de website wordt gewerkt.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 145253 u.

behulpzaam zijn bij het vormen van een oordeel omtrent de wenselijkheid van bijvoorbeeld het inroepen van een parlementair behandelvoorboud.

Tot slot wil de Kamer aandacht vragen voor de aanbidding van conceptkabinetsreacties op Groen- en Witboeken. Nog niet bij alle ministeries is de aanbidding aan beide Kamers der Staten-Generaal vaste praktijk geworden. Ik wil u verzoeken bij uw collega's in het kabinet te bevorderen dat in alle gevallen ook een conceptkabinetsreactie aan deze Kamer wordt aangeboden binnen de daarvoor gestelde termijnen.

Namens de Kamer spreek ik de hoop uit dat met medewerking van de regering een steentje kan worden bijgedragen aan het versterken van het democratisch functioneren van de Europese Unie.

Een afschrift van deze brief zend ik rechtstreeks aan de Staatssecretaris voor Europese Zaken.

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Van der Linden

Den Haag, 1 oktober 2009

Met de afronding van de Europese herbezinning in de Eerste Kamer (juni 2009) is besloten tot een nieuwe werkwijze betreffende het Europese beleids- en wetgevingsproces. Deze werkwijze is in werking getreden bij aanvang van het nieuwe parlementaire jaar 2009–2010. Conform besluitvorming in het College van Senioren wordt de nieuwe werkwijze ten behoeve van de commissies van de Eerste Kamer in deze notitie nader uitgewerkt.

De vaste commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties en de JBZ-Raad hebben in een gezamenlijke vergadering van 22 september jl. besloten de notitie aan het College van Senioren ter vaststelling voor te leggen met het verzoek deze onder de expliciete aandacht te brengen van alle commissies van de Kamer.

De voorstellen van de Eerste Kamer aan de Tweede Kamer betreffende samenwerking op het Europese terrein zijn door de Voorzitter van de Tweede Kamer in handen gesteld van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer. Daar de Tweede Kamer tevens intern beziet hoe invulling te geven aan haar werkwijze m.b.t. Europa, is (vooralsnog) geen reactie ontvangen op de voorstellen van de Eerste Kamer.

I. Selectiemomenten

Met het opheffen van de poortwachterfunctie van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) dient elke commissie zelf de Europese voorstellen te selecteren welke zij parlementair wenst te toetsen. Hiertoe worden in de nieuwe werkwijze twee selectiemogelijkheden geboden.

1) Jaarlijkse Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie

Elk najaar brengt de Europese Commissie haar Wetgevings- en Werkprogramma uit. Dit document bevat een algemene inleiding met beleidsprioriteiten die de Europese Commissie voor het komende jaar stelt, alsmede een lijst met concrete voorgenomen voorstellen. Per voorstel wordt de voorgenomen titel vermeld, het soort voorstel/besluit en de werkingsfeer en doelstellingen. Twee voorbeelden uit het programma van 2009 zijn:

Mededeling over O&O en innovatie op het gebied van ICT	Niet-wetgevende actie / Mededeling van de Commissie	De Commissie beoogt een strategie voor onderzoek en innovatie op het gebied van ICT voor te stellen die Europa in staat stelt de ICT-ontwikkelingen te leiden, de groei van nieuwe ondernemingen te ondersteunen en beter gebruik te maken van ICT-innovaties om belangrijke sociaal-economische uitdagingen aan te gaan.
Aanbeveling van de Raad over de grensoverschrijdende aspecten van kinderrimmunisatie	Wetgevingsvoorstel / Aanbeveling van de Raad Rechtsgrondslag: EG-Verdrag, art. 152, lid 4, onder c)	De aanbeveling betreft de kinderrimmunisatiepraktijken voor gezinnen met kinderen, die in een andere lidstaat gaan wonen, en snijdt de kwestie aan van de ontoereikende vaccinatie dekking voor bepaalde kinderziekten die met vaccins te voorkomen zijn. Als gevolg van het vrije verkeer in de EU komen meer en meer EU-burgers in contact met gezondheidszorgstelsels die anders zijn georganiseerd dan in hun land van herkomst. Verschillen in de kinderrimmunisatieregelingen kunnen een probleem vormen voor deze gezinnen en een risico voor de gezondheid opleveren.

Het programma zal – zodra beschikbaar – geagendeerd worden in alle commissies van de Eerste Kamer. Per commissie wordt gevraagd aan te geven welke voorstellen op het beleidsverantwoordelijke terrein van de commissie, parlementair getoetst moeten worden. De commissie dient derhalve de prioritaire dossiers aan te merken. Zodra alle commissies de «eigen» prioritaire dossiers hebben aangemeld worden deze in één lijst neergelegd, het jaarlijkse **Europese Werkprogramma van de Eerste Kamer**. Deze lijst zal op de agenda worden geplaatst van het College van Senioren ter doorgeleiding voor plenaire vaststelling door de Eerste Kamer. Het is aan de commissies om te bepalen of zij een richtlijn, een verordening, een besluit, een Groenboek, een Witboek of enig ander Europees document willen toetsen en bijgevolg op de lijst willen plaatsen. In tegenstelling tot voorgaande jaren zal niet worden gewacht op de regeringsappreciatie van het Wetgevings- en Werkprogramma teneinde de eigen verantwoordelijkheid van de Kamer te benadrukken.

2) Overzicht van aangeboden voorstellen door de Europese Commissie

De Europese Commissie biedt de nationale parlementen, op hetzelfde moment als de aanbieding geschiedt aan de regeringen, de Raad en het Europees Parlement, rechtstreeks de nieuw gepresenteerde voorstellen aan. De formele aanbieding betreft de Nederlandse taalversies van het voorstel. Deze vertaalslag op Europees niveau kan enkele weken duren en derhalve stelt de staf van de Kamer een overzicht op van de daadwerkelijk recent uitgebrachte Europese voorstellen, veelal in Engels en/of Frans. Deze lijst «Overzicht van nieuwe Europese voorstellen» zal (vooralsnog)

- wekelijks worden aangeboden per email aan alle Leden;
- gehecht worden aan de voorlopige agenda van de Kamer die (wekelijks) met de weekendpost wordt meegezonden.
- met een link naar de wekelijkse overzichten worden opgenomen in de nieuwe Europese nieuwsbrief, EUupdate.

De Europese voorstellen op deze wekelijkse lijst zullen uitgesplitst worden per beleidsterrein.

Hieronder een voorbeeld van de beschikbare gegevens van een voorstel:

COM (2009) 260/F van 09/06/2009 Bevoegde dienst : *Directoraat-Generaal Belastingen en Douane-unie*
Proposal for a COUNCIL DECISION on a Community position within the Joint Committee established by the Agreement on the European

Economic Area on the adaptation of Protocols 10 and 37 on simplification of inspections and formalities in respect of carriage of goods
Beschikbaar in het : *FR DE EN Werkzaamheden van de instellingen met betrekking tot dit document*

Alle Leden hebben de mogelijkheid op basis van deze lijst «Overzicht van nieuwe Europese voorstellen» in de beleidsverantwoordelijke commissie aan te geven dat zij een voorstel van de lijst op de agenda van de commissie willen plaatsen. Hiertoe geldt het in de Eerste Kamer gebruikelijke «piepsysteem». Indien de beleidsverantwoordelijke commissie niet vergadert op de dinsdag kan een Lid tevens om agendering verzoeken in de eerstvolgende commissievergadering bij de staf van de commissie.

Een Europees voorstel dat op basis van de lijst «Overzicht van nieuwe Europese voorstellen» in behandeling wordt genomen door een commissie wordt niet opgenomen op de lijst met prioritaire dossiers, het Europese Werkprogramma van de Kamer (zie hierboven).

II. Behandeling in de commissie

De behandelprocedure van Europese voorstellen in de Eerste Kamer wordt zoveel mogelijk analoog aan de behandelprocedure voor nationale wetsvoorstellen ingericht.

Procedure

De eerste maal dat een Europees voorstel op de agenda van een commissie staat, wordt – net als bij een nationaal wetsvoorstel – de «procedure» besproken. Indien een Europees voorstel door de commissie was aangemerkt als prioritair (en dus opgenomen is in het Europees Werkprogramma van de Eerste Kamer) wordt het voorstel automatisch op de commissieagenda voor procedure geagendeerd. Bij signalering door een Lid van een voorstel uit de lijst «Overzicht van nieuwe Europese voorstellen» wordt het derhalve op verzoek geagendeerd voor «procedure».

Indien de commissie besluit dat zij het Europees voorstel niet in behandeling wenst te nemen valt het besluit dat het voorstel «**voor kennisgeving wordt aangenomen**». Hiermee is de behandeling afgerond.

In behandeling

Indien de commissie besluit het Europees voorstel wél in behandeling te willen nemen volgt zij de facto dezelfde behandelprocedure als bij nationale wetsvoorstellen. De commissie besluit tot een «**voorbereidend onderzoek**» en stelt een datum vast voor een inbrengvergadering ten behoeve van een schriftelijk overleg met de regering¹. Bij ontvangst van het antwoord van de regering wordt de «**nadere procedure**» geagendeerd. Zo nodig wordt dan een datum voor «nadere inbreng schriftelijke vragen» vastgesteld, óf eventueel een datum voor een mondeling overleg óf mogelijk zelfs een datum voor plenaire behandeling in de Kamer. De commissie kan voorts op elk moment de behandeling afronden door het voorstel «voor kennisgeving aan te nemen». Het verloop van de behandelprocedure is opgenomen in bijlage I.

Er dient zich bij toetsing van Europese voorstellen één aanvullende mogelijkheid aan, de **subsidiariteitstoets**. Op basis van het Europees Verdrag van Lissabon dient de subsidiariteitstoets binnen acht weken² afgerond te zijn. Deze 8-weken termijn geldt voor een mogelijke reactie in de richting van de Europese Commissie. Indien een commissie besluit de behande-

¹ De regering zendt formeel binnen zes weken na presentatie van een Europees voorstel een zogenoemd BNC-fiche aan de Kamer. Eventueel kan een commissie al tijdens de procedure-vergadering of bij het «voorbereidend onderzoek» vragen om zo spoedig mogelijke ontvangst van het BNC-fiche/visie van de regering. Echter, gelet op de parallelle besluitvormingsprocessen (Europees en nationaal) dient een commissie zich te realiseren dat ten tijde van de ontvangst van het BNC-fiche de onderhandelingen over het voorstel op EU-niveau veelal verder gevorderd zijn.

² Deze 8-wekentermijn gaat voor de Staten-Generaal formeel in na ontvangst van de Nederlandse taalversie. De onderhandelingen in Europa starten echter reeds na presentatie van het Europees voorstel (in Engels/Frans).

ling van het voorstel te willen (af)doen met de Nederlandse regering en de regeringsinzet, inclusief eventuele bezwaren ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel, dan is een termijn van 8-weken geen noodzaak. De commissie dient derhalve zo spoedig mogelijk bij agendering van een Europees voorstel te bezien of 1) er mogelijk sprake is van subsidiariteitsbezwaren en 2) of zij eventueel het traject richting Europese Commissie wenst te doorlopen. De commissie kan daarbij tevens kiezen voor een parallel-traject, d.w.z. subsidiariteitsbezwaren richting Europese Commissie en (inhoudelijke) vragen/bezwaren richting Nederlandse regering (zie het verloop van de behandelprocedure in bijlage I).

Indien een commissie besluit het voorstel te onderzoeken op subsidiariteitsbezwaren dient een inbrengvergadering te worden belegd. Nogmaals, deze specifieke subsidiariteit-inbreng kan parallel lopen met de inbreng richting de regering. De mogelijke subsidiariteitsbezwaren van de commissie worden voorts door de ambtelijke staf aan de beleidsverantwoordelijke commissie (en de toekomstige (tijdelijke) commissie subsidiariteitstoets) van de Tweede Kamer voorgelegd met het verzoek te bezien of de Tweede Kamercommissie de visie van de Eerste Kamer deelt en of er mogelijk een gezamenlijke brief van beide Kamers der Staten-Generaal aan de Europese Commissie kan worden gezonden. De reactie van de Tweede Kamercommissie wordt in een volgende commissievergadering in de Eerste Kamer besproken. Zo nodig kan nader overleg plaatsvinden met de Tweede Kamercommissie en zo wenselijk kan een gezamenlijke brief aan de Europese Commissie worden opgesteld. Deze brief wordt plenair vastgesteld. De Eerste Kamercommissie kan tevens gedurende dit behandeltraject besluiten een brief alleen uitgaande van de Eerste Kamer (getekend door de Voorzitter van de Eerste Kamer) aan de Europese Commissie te verzenden.

Voorbehoud

Op verzoek van het College van Senioren is een aparte notitie opgesteld over het «parlementair behandelingsvoorbehoud» zoals opgenomen in de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon. Deze notitie is opgenomen in Bijlage II. In de Tweede Kamer is een werkgroep behandelingsvoorbehoud ingesteld. Daar het instrument van het behandelingsvoorbehoud aan de orde zal zijn bij inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, zal de mogelijke inzet/gebruik van dit instrument door de Eerste Kamer op een later moment bezien kunnen worden als tevens bekend is welke werkwijze de Tweede Kamer zal implementeren en er enige ervaring is opgedaan met de nieuwe werkwijze in de Eerste Kamer.

Informatie

Zodra een commissie besluit een Europees voorstel in procedure te nemen wordt op www.europapoort.nl een (in eerste instantie beknopt) elektronisch E-dossier aangemaakt. In dit dossier zullen de meest relevante documenten worden opgenomen lopende de behandeling van het voorstel in de commissie. Afhankelijk van de fase/intensiteit van de behandeling wordt gezocht naar aanvullende informatie. Een commissie kan immer een verzoek indienen om nadere informatie of een verzoek om de parlementen van de andere EU-lidstaten te informeren. De staf van de commissie zal tevens de leden informeren over specifieke ontwikkelingen indien dat noodzakelijk wordt geacht voor de behandeling van het Europese voorstel.

Tweejaarlijks overleg commissies ESO (EK) en EuZa (TK)

In de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met de voorstellen voor samenwerking op het terrein van Europa, is het voorstel tot een halfjaarlijks overleg tussen de commissies ESO en EuZa opgenomen. Dit overleg kan plaatsvinden ter voorbereiding op de halfjaarlijkse plenaire COSAC-vergadering. De gezamenlijke commissiebijeenkomst biedt echter ook de mogelijkheid om additionele vraagstukken/ontwikkelingen/standpunten onder de aandacht te brengen van de Tweede Kamercommissies/leden. Logischerwijs staat dit overleg niet de één-op-één contacten tussen de beleidsverantwoordelijke commissies in de weg, maar biedt de mogelijkheid aan de commissies van de Eerste Kamer om via de commissie ESO specifieke punten onder de aandacht te brengen van de Tweede Kamer¹. Daartoe zal in de commissies van de Eerste Kamer, voorafgaand aan het overleg van de commissies ESO-EuZa, een inventarisatie plaatsvinden.

Commissie ESO

De vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties zal binnen de nieuwe werkwijze van de Kamer haar poortwachtersfunctie verliezen. De commissie zal een coördinerende functie vervullen bij het toetsen van commissieoverstijgende voorstellen en kan door de commissies van de Kamer betrokken worden bij de toetsing van een expliciet voorstel. Ten behoeve van een succesvolle werkwijze zal de commissie ESO een welhaast permanente evaluatierol vervullen – mede ter inbreng voor de geplande evaluatie van de nieuwe werkwijze.

De werkzaamheden van de commissie ESO zoals deze voorheen werden vervuld, blijven gehandhaafd. Het betreft o.a. de voorbereidingen op de Algemene Europese Beschouwingen, de interparlementaire contacten, de institutionele dossiers, de samenwerking met de Tweede Kamer en de Europese aanjaagfunctie in de Kamer.

III. Toetsingscriteria

De Europese voorstellen worden grotendeels aan dezelfde criteria getoetst als de nationale wetsvoorstellen. Vanuit Eerste Kamerperspectief kan met name gedacht worden aan de inhoudelijke criteria van rechtmatigheid (bevoegdheidsvraag), uitvoerbaarheid (zeker bij Europese richtlijnen die (slechts) verbindend zijn qua doelstelling alsmede voorstellen gebaseerd op de «open-coördinatie» methode) en handhaafbaarheid. Tevens kan aandacht besteed worden aan de grondrechtelijke aspecten, privacybescherming, juridische samenhang en consequenties voor de Nederlandse wetgeving. De beginselen van subsidiariteit (dient een voorstel op Europees niveau gerealiseerd te worden?) en proportionaliteit (wordt het juiste wetgevingsinstrument gebruikt?) bieden daartoe een leidraad.

Bij de toetsing van Europese voorstellen in de afgelopen jaren door de Kamer viel op dat:

- er veel aandacht was voor de samenhang van het Europese en het nationale beleid (complementair; tegengesteld; integrale benadering);
- er specifieke aandacht was voor de vraag of het Europese voorstel een adequate en nodige oplossing biedt voor het desbetreffende vraagstuk;
- er regelmatig sprake was van toetsing aan internationale verdragen/beginselen, zoals privacy, grondrechtenbescherming, VN-uitgangspunten;

¹ Overwogen kan worden de Voorzitter van de commissie subsidiariteit van de Tweede Kamer, indien de Tweede Kamer besluit tot instelling/continuering van een commissie subsidiariteit, te nodigen voor het 2-jaarlijkse overleg.

- de vraag of Nederland echt behoefte had aan de specifieke voorstellen veelvuldig aan de orde werd gesteld;
- vraagtekens werden geplaatst bij de consistentie tussen de verschillende Europese voorstellen (en de regeringsappreciatie).

IV. Nieuwsbrief «EUpdate»

De staf van de Eerste Kamer zal per drie weken een nieuwsbrief, de «EUpdate», uitbrengen. In deze nieuwsbrief zal de stand van zaken van de behandeling van de verschillende Europese voorstellen in de Eerste Kamer worden opgenomen. Hiermee kan bijvoorbeeld een totaaloverzicht worden gerealiseerd en kunnen eventuele dwarsverbanden tussen Europese voorstellen in behandeling worden gelegd. Onder alle Leden van de Kamer zal de «EUpdate» worden verspreid per email en in papieren versie. Het betreft voorts een openbare nieuwsbrief die via de websites van de Eerste Kamer aangeboden zal worden. Het biedt de mogelijkheid aan derden te reageren op specifieke voorstellen. In de nieuwsbrief zal voorts informatie worden opgenomen over de Europese instellingen en belangrijke Europese ontwikkelingen.

V. Europese website Eerste Kamer, www.europapoort.nl

Mede naar aanleiding van de Europese herbezinning in de Eerste Kamer is tevens besloten tot een herijking van de Europese website van de Eerste Kamer. In de toekomst (voorzien begin 2010) zal elke commissie van de Eerste Kamer een «eigen» pagina krijgen op www.europapoort.nl waarop terug te vinden is welke Europese voorstellen bij deze commissie in behandeling zijn. Deze opzet is zoveel mogelijk gelijk aan de opzet van de Eerste Kamer website waar tevens de stand van de behandeling van wetsvoorstellen per commissie is terug te vinden. Met behulp van doorklikmogelijkheden tussen www.eerstekamer.nl en www.europapoort.nl zal een gebruiksvriendelijke aanpak worden gerealiseerd. Leden kunnen dan bovendien eenvoudig doorklikken naar het elektronische dossier dat per Europees voorstel wordt aangemaakt, alsmede naar de stand van de behandeling van het voorstel in de Europese instellingen.

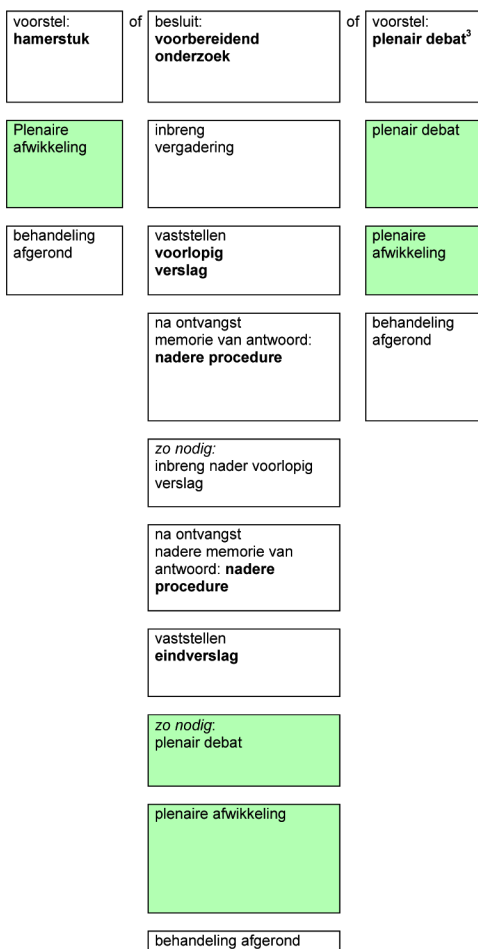
Procedure behandeling Europese voorstellen in de Eerste Kamer

De behandelprocedure van Europese voorstellen in de Eerste Kamer wordt zoveel mogelijk analoog aan de behandelprocedure voor nationale wetsvoorstellen ingericht

II

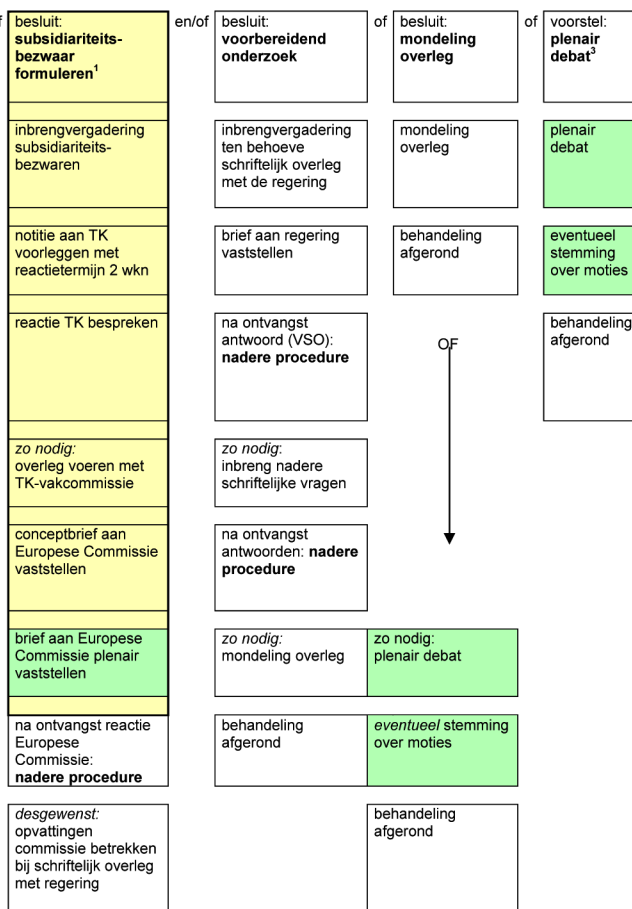
Nationaal wetsvoorstel

Start behandeling: **procedure** bepalen in commissie



Europees (wets)voorstel

Start behandeling: **procedure** bepalen in commissie²



1. De subsidiariteitstoets (gele kolom) dient binnen 8 weken tot afronding te komen. Parallel daaraan kan het (schriftelijk) overleg met de regering reeds aanvangen, maar ook opgeschort worden.

2. Het staat elke commissie vrij input van derden (inclusief Europarlementariërs) te vragen. Op elk moment van de behandeling kan besloten worden tot afstemming met de Tweede Kamer.

3. Het reglement van orde laat ruimte voor deze procesgang; in de praktijk wordt deze weg zelden gevolgd.

Alles wat plenair aan de orde komt is groen gemarkeerd. Bij wetsvoorstellen wordt na plenair debat een voorstel nog afgewikkeld (al dan niet met stemming) Bij Europese dossiers wordt het voorstel na debat niet "afgewikkeld", maar wordt er hooguit over moties gestemd.