

Vergaderjaar 2008–2009

30 953

Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

F

BRIEF AAN DE VOORZITTER VAN DE TIJDELIJKE GEMENGDE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Den Haag, 28 april 2009

In vervolg op mijn brief van 2 oktober 2007 inzake de evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets¹ bericht ik u graag over het definitieve standpunt van de Eerste Kamer der Staten-Generaal met betrekking tot de vraag of de gemengde commissie subsidiariteitstoets op permanente basis moet worden voortgezet.

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de nadere bezinning op haar eigenstandige rol bij het Europese beleids- en wetgevingsproces nagevoel afgerond. Zoals ik u eerder liet weten oversteeg deze bezinning de evaluatie van de parlementaire subsidiariteitstoets en de rol van de Eerste Kamer daarin. Maar zij vormde daarvan wel een substantieel onderdeel.

Op grond van de in bijgaande toelichting genoemde overwegingen geeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal er de voorkeur aan de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets geen permanente status te verlenen als gemengde commissie van beide Kamers maar tot een andere, even constructieve als adequate, wijze van samenwerking op het terrein van Europese werkzaamheden met de Tweede Kamer te komen.

In dat licht ben ik voornemens om op korte termijn in overleg te treden met de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

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

¹ Kamerstukken I, vergaderjaar 2007–2008, 30 953, E.

TOELICHTING

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de nadere bezinning op haar eigenstandige rol bij het Europese beleids- en wetgevingsproces nagevoelend afgerond. Deze reflectie oversteeg de evaluatie van de parlementaire subsidiariteitstoets en de rol van de Eerste Kamer daarin. Zij vormde daarvan niettemin een belangrijk onderdeel.

De reflectie had haar vertrekpunt niet in parlementaire procedures, maar in de (politieke) accenten die de Eerste Kamer in de toekomst wil leggen bij de behandeling van Europese voorstellen, gelet op haar staatsrechtelijke rol en positie. Als resultaat van de herbezinning heeft de Eerste Kamer gekozen voor een scenario dat beoogt een balans te vinden tussen enerzijds de grotere (eigenstandige) rol die de bepalingen van het Verdrag van Lissabon aan de (Kamers van) nationale parlementen toekennen en anderzijds de taakverdeling bij wetgevingsvoorstellen en controle op de regering zoals die uit het Nederlandse staatsrecht voortvloeien. De door de Eerste Kamer gemaakte keuze impliceert een nog grotere rol en verantwoordelijkheid van de vakcommissies in de Eerste Kamer bij de behandeling van Europese regelgevingsvoorstellen en beleidsdocumenten dan in het verleden, ook voor wat betreft subsidiariteitstoetsing. De contouren van deze keuze staan vast, terwijl aan een nadere procedurele invulling momenteel wordt gewerkt.

Naar het oordeel van de Eerste Kamer is er geen noodzaak om de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets een permanente status te verlenen als gemengde commissie van beide Kamers. De voordelen van een permanente overlegstructuur worden geacht niet op te wegen tegen de nadelen.

De voordelen van de huidige procedure van parlementaire subsidiariteitstoetsing heb ik in mijn brief van 7 oktober 2007 genoemd. De Eerste Kamer staat daar nog steeds achter. De keuze die de Kamer nu heeft gemaakt voor een grotere rol van de vakcommissies bij de behandeling van Europese regelgevingsvoorstellen, beleids- en discussiedocumenten, in casu bij subsidiariteitstoetsing, is in niet onbelangrijke mate mogelijk geworden doordat opeenvolgende gemengde parlementaire subsidiariteitcommissies het bewustzijn en de kennis van de Europese dimensie van het beleidsterrein bij de vakcommissies hebben versterkt. De gemengde commissies hebben dan ook een belangrijke toegevoegde waarde gehad bij de inbedding van de Europese werkzaamheden in de reguliere werkzaamheden van beide Kamers der Staten-Generaal.

De Eerste Kamer is evenwel van oordeel dat er thans onvoldoende grond is voor de voortzetting van de huidige (tijdelijke) gemengde commissie subsidiariteitstoets op permanente basis.

Het principe van complementariteit brengt mee dat de beide Kamers der Staten-Generaal elkaar zoveel mogelijk moeten versterken. Het werk van de Eerste Kamer dient toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van het werk van de Tweede Kamer. Overlap van werkzaamheden tussen de Eerste en Tweede Kamer voor wat betreft het toetsen van Europese voorstellen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien de beide Kamers in beginsel elk hun eigen keuzes maken ten aanzien van het toepassen van een subsidiariteitstoets, kan een zo groot mogelijk aantal voorstellen in behandeling komen. Op het moment dat in een vakcommissie subsidiariteitsbezwaren worden geconstateerd en een bericht richting de Europese instellingen (binnen de acht weken termijn) gewenst is, kan op ad hoc basis samenwerking worden gezocht met de vakcommissie van de andere

Kamer. Het voornemen van de Eerste Kamer is hierover procedureafspraken te maken met de Tweede Kamer.

De keuze voor een permanente commissie dwingt de Eerste Kamer te veel in het keurslijf van een beperkte toets (enkel bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit), terwijl per individueel dossier zou moeten worden bekeken of een brede, integrale toets niet wenselijker is. Het belang van subsidiariteitstoetsing kan immers gemakkelijk worden overschat, daaraan verandert Protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon weinig: (1) de drempel om als nationale parlementen te kunnen doorzetten (27 stemmen) is hoog¹; (2) wetgevingshandelingen zijn vaak het resultaat van jarenlange voorbereiding en consultatie (van de lidstaten en «het veld») door de Europese Commissie²; (3) het halen van de drempel veronderstelt «concerted actions» van de nationale parlementen, maar daarvoor is geen kant-en-klaar mechanisme voorhanden (4) de sleutel voor succesvolle actie ligt niet zozeer bij de nationale parlementen, maar bij de Raad en/of het Europees Parlement. Op grond van de in de afgelopen jaren opgedane ervaringen met de gemengde parlementaire subsidiariteitscommissies is bovendien de meerwaarde – in termen van succesvolle beïnvloeding op Europees niveau – van een aparte commissie niet evident.

Tevens meent de Eerste Kamer, op grond van ervaringen met de TGCS in de voorbije anderhalf jaar, te kunnen vaststellen dat – bij een verschil in opvatting tussen beide Kamers – de conciliatieprocedure, de basis onder de gezamenlijke subsidiariteitstoets, niet goed werkt. De uitkomsten zijn (1) depolitisering en verwatering van standpunten, (2) het afzien van een gemeenschappelijk standpunt en het in plaats daarvan opstellen van gemeenschappelijke vragen of (3) het laten horen van een eigen (en derhalve verschillend) geluid in Brussel. Het rechtstreekse contact tussen vakcommissies uit beide Kamers bij de subsidiariteitstoets dat nu als alternatief door de Eerste Kamer wordt voorgesteld is daarom ook in lijn met de recente TGCS-discussienotitie, waarin werd geconcludeerd dat voor de TGCS bij conciliatie niet of nauwelijks een rol van betekenis is weggelegd.³

Bovendien verwacht de Eerste Kamer met het schrappen van de tussenschakel van een permanente parlementaire subsidiariteitscommissie het bureaucratisch gehalte van de procedure te beperken en een tijdswinst van circa twee tot vier weken te boeken bij de uitvoering van de toets. Door vakcommissies nadrukkelijker de verantwoordelijkheid te geven voor de subsidiariteitstoets en door de hierboven beschreven tijdswinst, ontstaat meer ruimte voor desgewenst vroegtijdig inhoudelijk overleg tussen de Kamercommissies. Deze ruimte biedt volgens de Eerste Kamer vervolgens meer mogelijkheden om tot een eensluidend oordeel van beide Kamers te komen.

Op grond van bovenstaande overwegingen zal de Eerste Kamer der Staten-Generaal aan de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets geen permanente status verlenen als gemengde commissie van de beide Kamers der Staten-Generaal.

¹ Bij de subsidiariteitstoetsen die tot op heden in COSAC-kader werden uitgevoerd, bleek vooral de verscheidenheid aan opinies.

² Dit heeft twee mogelijke consequenties: (1) de kans dat subsidiariteitsbezwaren kunnen worden vastgesteld lijkt daardoor klein en (2) de kans dat de «drempel» kan worden gehaald, lijkt ook betrekkelijk klein. Ter adstructie kan hier nog worden opgemerkt dat de Deense Folketing in de jaren 2005, 2006 en 2007 ten aanzien van geen enkel Commissievoorstel een subsidiariteitsbezwaar heeft kunnen constateren (mededeling d.d. 15 juni 2007 van Morten Knudsen, EU-secretariat, Folketing). In Finland, waar de Eduskunta een op het Deense systeem geïnspireerde toetsingsprocedure van Europese ontwerp-wet- en regelgeving heeft, is in de afgelopen 10 jaar ook geen enkel subsidiariteitsbezwaar vastgesteld (Speech van de voorzitter van de Eduskunta, Paavo Lipponen, d.d. 18 april 2006, op de subsidiariteitsconferentie in Sankt Pölten).

³ TGCS 60 (d.d. 25 februari 2009) op TGCS-pagina op www.europapoort.nl