
Vergaderjaar 1997–1998

26 054

**Evaluatie van de algemene Commissie voor
Europese Zaken over de zittingsperiode
1994–1998**

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan het Presidium van de Tweede Kamer

's-Gravenhage, 12 mei 1998

Hierbij stuur ik U de evaluatie van de werkzaamheden van de algemene commissie voor Europese Zaken in de afgelopen zittingsperiode. Onder verwijzing naar de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie doe ik U namens de algemene commissie voor Europese Zaken het verzoek om de nieuwe Kamer voor te stellen bij het begin van haar zittingsperiode opnieuw een algemene commissie voor Europese Zaken in te stellen op basis van artikel 17 van het Reglement van Orde.

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Ter Veer

EVALUATIE VAN DE ALGEMENE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN OVER DE ZITTINGSPERIODE 1994–1998

1. Inleiding

Op 9 oktober 1986 besloot de Tweede Kamer tot de instelling van een vaste Commissie voor EG-zaken, voor de «proeftijd» van twee jaar. Als voornaamste taak kreeg deze commissie het spelen van een «initiatie, attenderende en coördinerende» rol ten behoeve van de parlementaire controle op de besluitvorming in de Europese instellingen, met name de Raad van Ministers¹. Op basis van een evaluatierapport concludeerde de Kamer in december 1988 dat het bestaansrecht van de vaste Commissie voor EG-Zaken onverminderd was en de commissie haar taken diende te blijven uitoefenen². Met de inwerkingtreding van het nieuwe Reglement van Orde (RvO) mei 1994 hield de vaste Commissie voor EG-Zaken op te bestaan. Op 18 mei stelde de Kamer ingevolge artikel 17 van het RvO³, voor de duur van de zittingsperiode, een algemene Commissie voor Europese Zaken in met als voornaamste taak het bevorderen van de informatievoorziening binnen de Kamer over communautaire besluitvorming. In het voorstel van de Commissie voor de Werkwijze aan de Kamer ter instelling van de commissie wordt benadrukt dat voorstellen worden voorbereid om de ondersteuning van de Kamer op het gebied van de informatievoorziening over Europese besluitvorming structureel te verbeteren⁴.

De hierna volgende evaluatie van de algemene Commissie voor Europese Zaken gaat in op de initiatieven die de commissie ontwikkeld heeft om de informatievoorziening over Europese ontwikkelingen binnen de Kamer vorm te geven en om haar attenderende en coördinerende taak uit te oefenen.

Deze evaluatie leidt tot het verzoek aan het Presidium om de nieuwe Kamer voor te stellen bij het begin van haar zittingsperiode opnieuw een algemene Commissie voor Europese Zaken in te stellen op basis van artikel 17 RvO. Tevens zal de algemene Commissie voor Europese Zaken de Commissie voor de Werkwijze verzoeken om een voorstel te doen voor een wijziging van het RvO waardoor een Commissie voor Europese Zaken ingesteld kan worden met een permanent karakter. In de daarvoor noodzakelijke wijziging van het RvO zou de Commissie voor de Werkwijze tevens de procedure voor de behandeling van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie kunnen formaliseren. Suggesties hiervoor komen in de evaluatie aan de orde.

2. Overzicht van activiteiten van de commissie

De taken en activiteiten van de algemene Commissie voor Europese Zaken vallen in vier categorieën uiteen.

Ten eerste is de commissie eerstverantwoordelijk voor de bespreking van algemene thema's in het kader van de Europese integratie. Hieronder vallen wetsvoorstellen die de Europese integratie betreffen. Ook de discussies over de horizontale onderwerpen die in de Europese Unie spelen worden door de commissie gecoördineerd. Daarnaast houdt de commissie zich bezig met het ontwikkelen van gedachten over de controle vanuit het parlement op Europese besluitvorming. Op deze activiteiten wordt ingegaan in paragraaf 3.

Ten tweede vervult de commissie een belangrijke coördinerende taak bij de organisatie van het zogenaamde Europa-overleg in de Kamer. Hier wordt elke Raad van Ministers in Brussel in de Tweede Kamer

¹ Het voorstel om een vaste Commissie voor EG-zaken in te stellen was één van de aanbevelingen die de bijzondere Commissie Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Kamer in 1986 in haar rapport aan de Tweede Kamer formuleerde (Kamerstuk 19 336, nr. 3). Taken en werkwijze van deze commissie werden geformuleerd in een notitie van de leden Tazelaar en Van Iersel (Kamerstuk 19 336, nr. 23) en een aanvullende notitie van het lid Van Vlijmen (Kamerstuk 19 336, nr. 24).

² Kamerstukken 19 336, nrs. 26 en 27.

³ Artikel 17 van het Reglement van Orde luidt als volgt:

1. De Kamer kan algemene commissies instellen voor onderwerpen die van bijzonder belang zijn voor de uitoefening van haar taken dan wel vrijwel alle ministeries aangaan.

2. Een algemene commissie wordt ingesteld voor de duur van een zitting.

⁴ Brief van de Commissie voor de Werkwijze aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 7 april 1994 (Kamerstuk 22 590, nr. 26).

voorgesproken met de betreffende bewindspersoon. In paragraaf 4 wordt dit overleg, dat sinds 1996 bestaat, geëvalueerd.

De attenderende functie van de algemene Commissie voor Europese Zaken uit zich in de «ficheprocedure», waar in paragraaf 5 aandacht wordt besteed. Het doel van deze procedure is de Kamer in een vroegtijdig stadium over Brusselse voorstellen te informeren.

Als laatste fungeert de commissie als een belangrijk internationaal aanspreekpunt binnen de Tweede Kamer over zaken die de Europese integratie betreffen. Zo vertegenwoordigt de commissie de Tweede Kamer tijdens de bijeenkomsten van de COSAC, het orgaan van alle parlementaire commissies Europese zaken in de lidstaten. Op de internationale activiteiten van de commissie wordt in paragraaf 6 nader ingegaan.

In de evaluatie worden tot slot de veranderingen behandeld die het Verdrag van Amsterdam kan veroorzaken bij de behandeling van Europese onderwerpen. Hierbij komt ook aan de orde het instemmingsrecht van het parlement bij besluiten op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Tot slot worden aanbevelingen gedaan op basis van de conclusies die aan het eind van elke paragraaf over de verschillende activiteiten worden getrokken.

3. De behandeling van horizontale Europese onderwerpen

De afgelopen zittingsperiode heeft de commissie regelmatig met de regering van gedachten gewisseld over horizontale onderwerpen van Europese integratie. Verreweg het meest omvattende thema van de afgelopen zittingsperiode was de Intergouvernementele Conferentie die in 1996 van start ging en uitmondde in de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam. Hierover heeft de commissie met grote regelmaat gedurende ongeveer anderhalf jaar met de regering gesproken. Over de vier regeringsnota's ter voorbereiding van de Nederlandse inzet is overleg gevoerd. Vervolgens is via maandelijks overleg met de Nederlandse vertegenwoordiger in de groep van regeringsvertegenwoordigers, Staatssecretaris Patijn, de voortgang van de onderhandelingen nauwgezet door de commissie gevolgd en beoordeeld. Daarnaast zijn met de Minister-President en de minister van Buitenlandse Zaken debatten gevoerd over alle Europese Raden die per voorzitterschap plaats vonden, alsmede de verschillende buitengewone Europese Raden.

De commissie is als behandelende commissie ten principale opgetreden bij de volgende wetsvoorstellen:

- de Associatie-overeenkomsten tussen de EU en de landen uit Midden- en Oost-Europa;
- de Partnerschapsovereenkomst van de EU met Rusland;
- de Euro-Mediterrane akkoorden met Israël, Tunesië en Marokko;
- de toetredingsakkoorden met Oostenrijk, Zweden en Finland;
- de Goedkeuringswet ter wijziging van het Vierde Lomé-Verdrag.

Op dit moment heeft de commissie een begin gemaakt met de behandeling van de Goedkeuringswet voor het Verdrag van Amsterdam.

De commissie trad daarnaast op als coördinerende commissie voor wat betreft de grote Europese onderwerpen die één beleidsterrein overschreden. Zo heeft de commissie in samenwerking met de betreffende vaste Kamercommissies besprekingen met de regering gevoerd over onderwerpen als de WTO ministeriële conferentie in Singapore, de bijzondere Europese Top over Werkgelegenheid in november 1997 en treedt zij op dit moment coördinerend op ten aanzien van de behandeling van Agenda 2000, het toekomstige financieringspakket voor de Europese

Unie in verband met de uitbreiding met Midden-Europese landen en Cyprus.

Ter voorbereiding van deze debatten en om zich op de hoogte te houden van opvattingen die in de maatschappij over Europese thema's leven heeft de commissie, samen met de betreffende vaste Kamercommissies, enkele malen een hoorzitting georganiseerd. In mei 1997 vond een hoorzitting plaats over de Intergouvernementele Conferentie ter voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam. In oktober 1997 werd een hoorzitting gehouden over Agenda 2000. Ook heeft de commissie verschillende keren met belangenorganisaties gesprekken gevoerd.

Parlement en Europese Unie

Al sinds haar instelling heeft de commissie gedachten ontwikkeld over verbetering van de betrokkenheid van de Kamer bij en de democratische controle op Europese besluitvorming. Al meteen na haar aantreden gaf de commissie opdracht tot een onderzoek naar de ambtelijke voorbereiding van het Nederlandse standpunt in Brussel en de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor¹. Dit onderzoeksrapport is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie. Uit het onderzoek vloeide een aantal vragen voort, waarover schriftelijk overleg is gevoerd met de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken².

De betrokkenheid van het parlement bij Europese besluitvorming kwam ook aan de orde in het debat in de Tweede Kamer over bestuurlijke vernieuwing. Naar aanleiding van deze discussie nam de Kamer in juni 1996 een motie aan waarin de regering wordt uitgenodigd haar visie te ontvouwen op de relatie tussen besluitvorming in Europa en het parlement. De regering stuurde hierop op 11 december 1996 de nota «Parlement en Europese Unie» aan de Tweede Kamer, waarover de algemene Commissie voor Europese Zaken en de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken mondeling overleg voerden met de regering³.

Activiteiten van de staf

De staf van de commissie vervult niet alleen een rol in de reguliere ondersteuning van de commissie, maar ook in het verstrekken van informatie aan leden en medewerkers over Europese integratie. In samenwerking met de afdeling EG-documentatie van de Kamer wordt een wekelijks attenderingsbulletin gepubliceerd met informatie over recente ontwikkelingen en publicaties op het terrein van de Europese samenwerking. Dit attenderingsbulletin wordt toegezonden aan alle leden van de Kamer en aan een groot aantal medewerkers van de fracties en de Kamer. Ook werd in het voorjaar van 1998 een cursus Europese integratie georganiseerd voor alle griffiers en stafmedewerkers van de Tweede Kamer. Daarnaast zijn enkele malen informatieprogramma's verzorgd voor bezoekende ambtenaren van parlementen uit Midden-Europa ter voorbereiding van de toetreding van die landen. Hierbij werd onder andere samengewerkt met de Europese Commissie.

Conclusie

De ervaring van de afgelopen jaren leert dat het bestaan van de algemene commissie voor EU-zaken van belang is om horizontale Europese onderwerpen de noodzakelijke aandacht te geven. De commissie heeft een duidelijke taak als behandelaar ten principale van dit soort onderwerpen van algemene strekking. Daarbij gaat het niet alleen om het voeren van debatten over institutionele vraagstukken en de grote projecten van de Europese Unie, maar ook om de discussie die de laatste

¹ «De vierde macht in de vierde bestuurslaag; een onderzoek naar de ambtelijke voorbereiding in Nederland van de politieke besluitvorming in de Europese Unie». Bijlage bij Kamerstuk 24 488, nr. 1.

² Kamerstuk 24 488, nr. 1.

³ Kamerstuk 25 181, nrs. 1 t/m 4.

jaren op gang komt over de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij Europese besluitvorming en het versterken van de democratische controle daarop. De commissie zorgt ervoor dat alle aspecten van een bepaald onderwerp evenveel aandacht krijgen.

Het bestaan van de commissie verzekert de ontwikkeling van de noodzakelijke expertise voor de behandeling van institutionele en horizontale Europese onderwerpen. De problematiek van de Europese integratie is zodanig gecompliceerd dat specialisatie in de Kamer gewenst is. Dit is gebleken bij de discussies over het Verdrag van Amsterdam, waar vooral institutionele hervormingen in het centrum van de belangstelling stonden. Daarnaast behoeft de behandeling van algemene Europese onderwerpen in de Kamer coördinatie vanuit een Europees gezichtspunt. Een dergelijk Europees gezichtspunt overstijgt het beleidsterrein van de buitenlandse politiek, omdat binnen de EU aspecten van allerlei beleidsterreinen, waarvan buitenlands beleid er slechts één is, samenkomen. De ontwikkeling van de Europese Unie is een zaak die net zozeer buitenlands als binnenlands beleid betreft en die zijn eigen dynamiek en regels kent, waardoor het bestaan van een commissie voor Europese zaken essentieel is voor een integrale benadering van Europese integratie in de Tweede Kamer.

4. Europa-overleg

Sinds het vergaderjaar 1996–1997 heeft de Tweede Kamer op initiatief van de algemene Commissie voor Europese zaken het Europa-overleg op de donderdagmiddag ingevoerd, in eerste instantie als een experiment voor een half jaar, dat vervolgens stilzwijgend is verlengd¹. De algemene Commissie speelt hierbij een coördinerende rol. Het Europa-overleg dient ter stroomlijning en uniformering van het overleg dat door een aantal Kamercommissies al met enige regelmaat met ministers werd gevoerd over Raadszittingen in Brussel, aan de hand van door de regering toegezonden geannoteerde agenda's van deze Raden. Het Europa-overleg op donderdagmiddag clustert de verschillende deeloverleggen op een vast tijdstip en met een vaste structuur. De deeloverleggen met verschillende ministers vinden dan ook zoveel mogelijk aansluitend op elkaar en in dezelfde ruimte plaats.

Het invoeren van een vast tijdstip waarop het overleg met de regering over Europese besluitvorming wordt gehouden heeft aantal voordelen met zich meegebracht, zo is in de afgelopen periode gebleken. Ten eerste creëert het de mogelijkheid van het leggen van verbanden tussen de dossiers, die in verschillende gremia in Brussel spelen. Ten tweede geeft het ruim van tevoren duidelijkheid voor regering en Kamer ten aanzien van de tijdstippen waarop over de Raden wordt overlegd en waarvoor de geannoteerde agenda's de Kamer dienen te bereiken. Tenslotte schept een vaste kalender ook voor derden (media, belangengroepen, publiek) duidelijkheid, waardoor ook deze beter kunnen inspelen op de onderwerpen die besproken worden. Het belangrijkste voordeel is echter dat Europese besluitvorming via het Europa-overleg een regulier onderdeel van het werk van de Kamer wordt en zo voor alle betrokken partijen duidelijk herkenbaar. De vaste Commissies worden door het Europa-overleg stelselmatig betrokken bij de onderwerpen die op hun terrein in de Europese Unie spelen. Tot slot blijkt dat door de betere onderlinge afstemming van de behandeling van EU-Raden de informatiestroom van de kant van de regering gestandaardiseerd en overzichtelijker geworden is. Hierdoor is het niet alleen makkelijker voor de vaste commissies om de regering te controleren, maar kan ook beter een verband tussen verschillende dossiers gelegd worden.

¹ Zie het voorstel van de Commissie voor de Werkwijze van 26 juni 1996, Kamerstuk 24 775, nr. 1.

Al met al is het Europa-overleg in de korte periode dat het bestaat uitgegroeid tot een bekend en gewaardeerd verschijnsel in de Kamer. De opzet zorgt voor een raamwerk waarbinnen de regering tegenover de Kamer systematisch vooraf en achteraf verantwoording aflegt voor haar opstelling in het Europese besluitvormingsproces, zonder dat daarbij gekozen is voor een mandaatsysteem zoals dat in bijvoorbeeld het Deense parlement geldt. Ondanks de positieve resultaten zijn een aantal zaken naar voren gekomen die nog voor verbetering vatbaar zijn. Hieronder wordt ingegaan op knelpunten die zich voordoen. Aanbevelingen ter verbetering worden aan het eind van deze evaluatie gedaan.

Knelpunten

Een veelgehoorde klacht onder leden is het gebrek aan voorbereidingstijd in verband met de late ontvangst van de geannoteerde agenda's. Dit maakt voorbespreking in de fracties vaak moeilijk en speelt in de kaart dat de regering niet over alle onderwerpen even diepgravend aan de tand gevoeld kan worden. Dit probleem wordt slechts gedeeltelijk ondervangen door het vroegtijdig rondsturen van voorlopige, dus niet geannoteerde, agenda's, omdat hieruit niet duidelijk wordt wat de opstelling van de regering zal zijn. Wel kan dit de leden en hun medewerkers helpen om eerder uit andere bronnen informatie te verzamelen over de dossiers op de agenda.

Naast de late verschijning is in sommige gevallen ook de inhoud van de geannoteerde agenda problematisch. Soms wordt daarin slechts zeer summier ingegaan op het regeringsstandpunt ten aanzien van de besproken onderwerpen. Hoewel dit per ministerie en per Raadszitting verschilt zouden hierover duidelijker afspraken met de regering gemaakt kunnen worden, zodat de Kamer een duidelijker aanknopingspunt voor de besprekingen heeft.

Een andere kanttekening is dat weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om tijdens het Europa-overleg andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld fiches, aan de orde te stellen. Zelfs als dit wel gebeurt komt de aandacht voor het onderwerp tijdens het overleg vaak in de knel. De enkele keren dat een fiche werd geagendeerd, werd er niet dieper op ingegaan (geluidshinder, levensmiddelen) of ging het betreffende overleg niet door (veiligheidsbeoordeling van vliegtuigen uit derde landen).

Een probleem waar het Europa-overleg regelmatig mee kampt is het afgelasten ervan op zeer korte termijn. In de afspraken die in de Kamer gelden over het Europa-overleg is duidelijk aangegeven dat afgelasting uiterlijk op de dinsdag voor de donderdag waarop het overleg gepland staat dient te gebeuren en de instemming dient te verkrijgen van zowel de betrokken vaste Commissie als de algemene Commissie voor Europese zaken. Helaas komt het in de praktijk regelmatig voor dat pas op woensdagmiddag, donderdagochtend, of zelfs bij aanvang van het overleg wordt besloten het niet te laten doorgaan. Dit maakt niet alleen een slechte indruk naar bewindslieden en hun ambtenaren toe (die immers de nodige tijd in de voorbereiding hebben gestoken), maar ook in de richting van de media en andere belangstellenden die voor het overleg naar de Kamer zijn gekomen. De vraag is daarbij of aan het afgelasten altijd een inhoudelijke beoordeling van de geannoteerde agenda vooraf gaat of dat andere overwegingen soms de doorslag geven. Hieruit blijkt het belang van de coördinerende rol van algemene Commissie voor Europese Zaken: afgelasting van het overleg zou slechts in nauwe samenspraak tussen de algemene commissie en de desbetreffende vaste commissie moeten gebeuren, nadat is vastgesteld dat van beide zijden geen behoefte is aan het overleg.

Los van afgelasting door de Kamercommissie komt het ook voor dat het Europa-overleg niet doorgaat omdat de betrokken bewindspersoon plenair een debat moet bijwonen. Ter voorkoming hiervan is een goede afstemming met de griffie van belang.

Conclusie

Ondanks de geconstateerde knelpunten is de beoordeling van het Europa-overleg, na een periode van ruim anderhalf jaar, door alle betrokkenen positief. Van de kant van de regering wordt het belang van het Europa-overleg onderstreept (notitie «Parlement en Europese Unie»). Ook in de media wordt in berichtgeving over de controle van de Tweede Kamer op Europese besluitvorming gewezen op het bestaan van het Europa-overleg als een middel voor de controle op de Nederlandse leden van de Raad van Ministers. Met het instellen van het Europa-overleg schaart het Nederlandse parlement zich in de gelederen van de lidstaten waar de parlementen structureel met de regering overleggen over het nationale standpunt in de Raad van Ministers, zoals Denemarken, Zweden, Finland en Oostenrijk. Het Europa-overleg verdient dan ook te worden voortgezet op permanente basis.

5. De ficheprocedure

Sinds mei 1991 informeert de regering de Kamer regelmatig over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie door middel van het toesturen van «fiches». Dit mede naar aanleiding van een motie van de Kamer, waarin werd aangedrongen op snelle informatie aan de Kamer ten aanzien van nieuwe Europese voorstellen¹. Op deze wijze zou de Kamer al tijdens de totstandkoming van wetgeving in Brussel daarover met de regering in overleg kunnen treden. Elk fiche geeft een korte samenvatting van het Commissievoorstel, alsook een eerste beoordeling van de gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde. Sinds kort bevatten de fiches ook een zogenaamde subsidiariteitstoets, waarin wordt beoordeeld of Europese regelgeving inzake de materie noodzakelijk is, en een beoordeling van het Nederlandse belang bij een voorstel. Hoewel in het verleden vaak aanzienlijke verschillen werden geconstateerd in de kwaliteit van de fiches, is recent standaardisering op een kwalitatief hoger niveau zichtbaar.

Op grond van de fiches heeft de Kamer de gelegenheid om zich in een vroegtijdig stadium te verdiepen in voorgenomen regelgeving op Europees niveau. Op dat moment ligt in Brussel immers nog niet alles vast, waardoor in die fase overleg met de regering ter eventuele bijsturing van het Nederlandse standpunt nog zinvol is. De Kamer kan de regering om nadere informatie vragen over het Nederlandse standpunt inzake het Commissievoorstel of zelfstandig de ontwikkeling van de onderhandelingen in Brussel volgen.

De fiches zijn het belangrijkste middel voor de algemene Commissie voor Europese Zaken om andere commissies te attenderen op belangwekkende voorstellen vanuit Brussel. Sinds januari 1995 heeft de commissie deze attenderingstaak handen en voeten gegeven, door het aanstellen van een stafmedewerker voor het beoordelen van de fiches. Uit de fiches worden de voorstellen geselecteerd die de commissie van bijzonder belang acht. Dit gebeurt door middel van een korte beoordeling van elk fiche door de stafmedewerker, uitmondend in een advies of wel of niet een nadere notitie over het fiche dient te worden opgesteld. Op grond van dit advies, dat in de griffiersvergadering wordt besproken met de griffiers van de betreffende vaste Kamercommissies, besluit de algemene Commissie voor Europese Zaken tijdens haar procedurevergadering om de relevante

¹ Motie van de leden Van der Vaart en Van Iersel, Kamerstuk 21 109, nr. 36.

vaste Commissies op bepaalde fiches te attenderen. Hiertoe stelt de stafmedewerker een notitie op met achtergrondinformatie over het Commissievoorstel, waarin ook mogelijke knelpunten voor Nederland worden geschetst. In sommige gevallen wordt gekozen voor alleen het aanleveren van vraagpunten, omdat bijvoorbeeld het fiche zelf al voldoende duidelijk informatie over het voorstel geeft maar nog enkele vragen oproept die aan de regering gesteld zouden kunnen worden. De algemene commissie stuurt de notitie aan de betrokken Kamercommissies, met het verzoek aan het onderwerp bijzondere aandacht te besteden. In de meeste gevallen geeft de betreffende Commissie hieraan gehoor en worden de vragen uit de notitie schriftelijk aan de regering voorgelegd of wordt de notitie bij een algemeen overleg betrokken.

Tijdens het overleg over de nota «Parlement en Europese Unie» is vanuit verschillende fracties de wens geuit de ficheprocedure verder uit te werken. Hierbij is door de Minister van Binnenlandse Zaken opgemerkt dat hij het niet wenselijk zou vinden een politiek debat aan te gaan als een voorstel zich in de beginfase bevindt¹. Het veel aangehaalde adagium «de regering regeert, het parlement controleert achteraf» wordt in dit geval echter overschaduwd door de behoefte die in de Kamer bestaat om vroegtijdig op de hoogte te zijn van ontwikkelingen op bepaalde beleids-terreinen in Brussel, met name waar deze kunnen uitmonden in voor Nederland bindende besluiten. De aarzeling ten aanzien van vroegtijdig overleg is moeilijk vol te houden als de Kamer op deze wijze zijn invloed op voor Nederland bindende besluiten van tevoren al zou moeten laten varen. Verwijzingen naar de invloed die de Kamer kan uitoefenen op het moment dat richtlijnen in nationale wetgeving worden omgezet gaan voorbij aan het feit dat het inhoudelijke besluit (over het doel van de regelgeving) dan al genomen is en dat de Kamer nog slechts een marge heeft voor het bepalen van de middelen ter uitvoering hiervan. Bovendien: hoe gedetailleerder de richtlijn, des te minder ook dat laatste het geval zal zijn.

De behandeling van nieuwe Commissievoorstellen in andere parlementen

De ficheprocedure van de Tweede Kamer is vergelijkbaar met de procedures in een aantal andere lidstaten, waar de regering het parlement informeert over nieuwe Europese voorstellen. In een aantal landen geldt een grondwettelijke informatieplicht van de regering ten aanzien van Europese besluitvorming. Hoewel verschillende fracties, tijdens het overleg over de nota «Parlement en Europese Unie», daar ook voor Nederland voorstander van zijn, heeft de regering dat bij monde van de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens het genoemde overleg afgewezen.

De Nederlandse ficheprocedure gaat minder ver dan bijvoorbeeld het «scrutiny» proces dat het Engelse parlement op Europese voorstellen toepast. Dit proces bevat waarschijnlijk in Europa de meest volledige en systematische analyse van Commissievoorstellen. Alle voorstellen van de Europese Commissie worden door de beide Kamers van het parlement geanalyseerd, beoordeeld en indien nodig besproken. Dit gebeurt bovendien via de eigen middelen van het parlement. De regering is wel verplicht binnen 12 dagen na ontvangst van een document op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een uitgebreid «Explanatory Memorandum» aan het parlement te sturen, maar in tegenstelling tot de Nederlandse situatie is het Commissievoorstel en niet het regeringsdocument uitgangspunt bij de analyse. Een aanzienlijke staf ondersteunt het Engelse parlement hierbij. Essentieel bij het «scrutiny process» is volgens het Engelse Lagerhuis de verplichting voor de regering om pas in

¹ Kamerstuk 25 181, nr. 3, p. 7.

te stemmen met Europese wetgevingsvoorstellen als het parlement de documenten heeft vrijgegeven¹.

Ook het Duitse parlement ontvangt systematisch alle voorstellen van de Europese Commissie en beschikt over een onderzoeksstaf die om achtergrondinformatie en analyses gevraagd kan worden. De Duitse regering heeft een grondwettelijke plicht (sinds het Verdrag van Maastricht) om het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren over Europese voorstellen en het parlement heeft een grondwettelijk recht op deelname aan de Europese politiek van de regering. De regering stuurt dan ook alle Europese voorstellen vergezeld van een commentaar met inhoud, gevolgen en vooruitzichten voor de onderhandelingen in de Raad naar de Bundestag. De «Unionsausschuss» in de Bundestag kan zelfstandig tegenover de regering een positie over een Europees voorstel innemen, eventueel samen met een vakcommissie. Zij is ook degene die de wensen van de andere commissies inventariseert ten aanzien van de behandeling van de toegezonden Europese voorstellen.

Ook de Franse regering heeft een grondwettelijke plicht het parlement Europese wetsvoorstellen zo spoedig mogelijk toe te zenden. Zowel de Assemblee als de Senaat hebben een speciale parlementaire «delegatie» die zorg draagt voor het doorverwijzen van belangrijke documenten naar betreffende vakcommissies. De «delegatie» kan hierbij advies geven en eventueel een parlementaire resolutie voorstellen, die vervolgens door de vakcommissie wordt besproken. De «delegatie» benoemt voor geselecteerde Europese voorstellen zelf rapporteurs die het voorstel nader bestuderen en een oordeel geven over de mogelijke effecten ervan op de nationale rechtsorde. Deze rapporten dienen ter informatie voor de vakcommissies.

De Finse regering is eveneens verplicht het parlement over Europese voorstellen te informeren. De commissie voor EU-zaken kan vervolgens vakcommissies vragen te rapporteren over Europese zaken die hen aangaan. Ook in Zweden is de regering verplicht het parlement over nieuwe voorstellen te informeren, maar moet alleen over belangrijke voorstellen een uitgebreide toelichting sturen. De adviescommissie voor EU-zaken besluit dan of eventueel verder overleg met de regering wenselijk is over zo'n onderwerp. Net als in Nederland worden zowel de vakcommissies als de adviescommissie voor EU-zaken over Europese voorstellen geïnformeerd.

De Deense commissie voor EU-zaken behandelt ten principale alle Europese voorstellen zelf, hoewel vakcommissies door haar worden geïnformeerd over haar werkzaamheden en eventueel zelf aanvullende actie kunnen ondernemen. Sinds begin 1997 is de Deense regering verplicht over elk richtlijnvoorstel, groenboek en witboek, alsmede andere belangrijke wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie, een notitie aan het parlement te sturen, en wel binnen 10 weken na ontvangst door de Raad van het voorstel. Hiermee volgt Denemarken het Nederlandse fichesysteem, met uitzondering van de tijdsbepaling. Net als in Nederland produceert een stafmedewerker van de commissie notities over geselecteerde voorstellen, bestemd voor de leden van de commissie. Sinds 1996 organiseert de Deense commissie voor EU-zaken regelmatig hoorzittingen over groenboeken en witboeken die van belang worden geacht en stuurt haar mening daarover aan de Europese Commissie.

Het systeem dat in België wordt toegepast steunt meer op de eigen selectie door het parlement dan op een verplichting van de regering tot informatievoorziening. Het Belgische parlement wordt ondersteund door enkele medewerkers die notities over bepaalde Commissievoorstellen

¹ Zie hierover de brochure «The European Scrutiny System in the House of Commons», pagina 25.

schrijven. De selectie daarvan is echter in handen van de leden van de commissie voor Europese zaken, omdat de regering geen informatie over Europese voorstellen aan het parlement toestuurt.

Knelpunten

De ficheprocedure heeft in de afgelopen zittingsperiode meer gewicht gekregen doordat aan de staf van de commissie een medewerker is toegevoegd voor de beoordeling van de fiches. Hierdoor worden de fiches systematischer geanalyseerd en wordt aan een aantal fiches nadere aandacht besteed. Ondanks deze vooruitgang bij de behandeling van de fiches, blijkt er nog een flink aantal knelpunten te bestaan, dat voornamelijk voortvloeit uit het ontbreken van duidelijke politieke gevolgen van de meeste Commissievoorstellen. De meeste fiches, ook degenen waarover vraagpunten en achtergrondinformatie worden aangeleverd, worden door de Kamer voor kennisgeving aangenomen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de concrete problemen waar de procedure mee kampt. Aanbevelingen ter verbetering worden aan het einde van deze evaluatie gedaan.

Een structureel probleem bij de behandeling van Europese ontwerp-regelgeving is dat er, anders dan bij nationale wetsvoorstellen, geen verplichting noch een vaste procedure bestaat voor de behandeling van en rapportage over fiches door Kamercommissies. Dit maakt het moeilijk voor leden om het belang te zien van voorstellen die nog niet uitonderhandeld zijn, waarvan de consequenties nog onduidelijk zijn en waar de regering vaak niet al te veel over wil of kan zeggen.

Een eerste probleem dat hieruit voortvloeit is de onduidelijke rol van de algemene Commissie voor Europese Zaken. Alle leden en vaste commissies ontvangen de fiches van de regering als gedrukt Kamerstuk. De algemene commissie bestudeert de fiches en attendeert vervolgens vaste commissies op geselecteerde fiches, maar deze attentering heeft geen formele status en hoeft ook niet door de betreffende Commissie in behandeling genomen te worden. Daardoor hangt het sterk af van de betreffende commissie of en op welke wijze gevolg aan de attentering wordt gegeven. Hoewel de laatste tijd meer actie lijkt te worden ondernomen naar aanleiding van attenteringen (zie bijgevoegd overzicht van gemaakte notities), blijven veel van de in de notities opgeworpen vragen onbesproken.

Een ander knelpunt vormt het feit dat de Kamer sterk afhankelijk is van de door de regering verstrekte informatie over Europese voorstellen. Dit geldt niet alleen de inhoud van de informatie, maar ook het moment van ontvangst. Voordat de fiches de Kamer bereiken is er vaak al enige tijd verstreken waarin het Brusselse onderhandelingsproces zich in beweging heeft gezet. In sommige gevallen betekent dit dat de bespreking van een dossier in Brussel al in een gevorderd stadium is voordat de Kamer ervan op de hoogte wordt gebracht. Van betrokkenheid van de Kamer in een vroegtijdig stadium is dan geen sprake meer. Deze afhankelijkheid van de regering heeft niet te maken met het ontbreken van beschikbare informatie in het parlement. Alle openbare documenten van de Europese instellingen komen binnen bij de afdeling EG-Documentatie van de Tweede Kamer. Een overzicht van de nieuw ontvangen documenten wordt wekelijks onder alle leden en medewerkers verspreid via het zogenaamde Attenderingsbulletin. Hieruit kunnen leden ook informatie putten over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Het probleem hierbij is echter dat voor de selectie en analyse van deze documenten vrijwel geen staf beschikbaar is bij de fracties, noch bij de Commissiebureaus.

Daardoor blijft de regering de belangrijkste informatiebron van de Kamer over nieuwe Europese voorstellen.

Conclusie

Ondanks de knelpunten die zich voordoen is er de laatste jaren een duidelijke toename aan aandacht voor de fiches te constateren in de Kamer. Met de (geringe) uitbreiding van de ambtelijke staf sinds 1995 wordt inhoudelijk meer ondersteuning geboden. Recente discussies met de regering over de notitie «Parlement en Europese Unie» hebben aangetoond dat zowel de regering als de Kamer het belang van vroegtijdige informatie over Europese ontwerp-regelgeving onderkennen en bereid zijn daarin te investeren. De regering is recent overgegaan tot stroomlijning en uitbreiding van de inhoud van de fiches. De Kamer zou in de komende zittingsperiode moeten doorgaan met het verbeteren van de parlementaire behandeling van de fiches, met name door de status van de procedure te verhelderen en te versterken (zie hiertoe de aanbevelingen aan het einde van deze evaluatie). Daarnaast zou de Kamer vaker overleg met de regering moeten aangaan over bepaalde fiches, met name waar het gaat om documenten die hoofdlijnen van toekomstig beleid van de Unie uitstippelen (zie de aanbevelingen).

Tot slot wordt benadrukt dat de attenderende functie van de algemene commissie voor EU-zaken cruciaal is voor het goed functioneren van de ficheprocedure: zonder een herkenbare initiatiefnemer die andere commissies kan vragen om een reactie bestaat het risico dat er eerder minder dan meer aandacht bij de vaste commissies voor de fiches zou zijn.

6. Internationale functie

Naast de initiërende, attenderende en coördinerende taken die de algemene Commissie voor Europese Zaken op nationaal niveau vervult, heeft zij ook een rol als internationaal contactpunt van de Tweede Kamer. De commissie vormt een aanspreekpunt voor zustercommissies uit andere lidstaten en het Europees Parlement voor de bespreking van Europese onderwerpen. De zorg om de democratische controle op Europese besluitvorming vanuit nationale parlementen, naast die vanuit het Europees Parlement, leeft de laatste jaren sterk in de verschillende parlementen in de EU. Dit thema en andere Europese onderwerpen worden besproken via bilaterale contacten, tijdens bijeenkomsten georganiseerd door het Europees Parlement en multilateraal tijdens de halfjaarlijkse COSAC-vergaderingen.

Bilaterale contacten

De algemene Commissie voor Europese Zaken onderhoudt goede contacten met haar zustercommissies in zowel de huidige EU-lidstaten als in aspirant-lidstaten. Tijdens de afgelopen zittingsperiode werd in januari 1998 een werkbezoek gebracht aan Londen om te spreken met de Select Committees van het House of Commons en het House of Lords over het Britse voorzitterschap van de Europese Unie en algemene onderwerpen betreffende Europese integratie. In 1997 bezochten de voorzitter en vice-voorzitter van de commissie het Hongaarse parlement om daar te spreken over de Hongaarse kandidatuur voor lidmaatschap van de Unie. De commissie ontving daarnaast een scala van parlementaire delegaties uit andere lidstaten en kandidaatlanden, waaronder uit Finland, Engeland, Zweden, Denemarken, Duitsland, Slovenië en Slowakije.

Naast contacten met andere parlementen onderhoudt de commissie ook contact met Europese instellingen. Zo werd enkele keren een werkbezoek aan Brussel gebracht, waarbij gesproken werd met Europees Commissarissen Van den Broek, Van Miert en Liikanen, met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger en enkele van zijn ambtenaren, en met leden van het Europees Parlement. Twee voorzitters van het EP, de heer Hänsch in 1996 en de heer Gil-Robles in 1997, brachten een bezoek aan het Nederlandse parlement en werden daarbij door de algemene Commissie voor Europese Zaken ontvangen. De commissie wisselde in 1995 van gedachten met de heer Brok en mevrouw Guigou, de vertegenwoordigers van het Europees Parlement in de IGC. De staf van de commissie heeft in oktober 1997 een studiereis gemaakt naar de zitting van het Europees Parlement in Straatsburg en daar contact gelegd met ambtenaren van het EP, de Permanente Vertegenwoordiging en medewerkers van Nederlandse Europarlementariërs.

COSAC

Een belangrijk forum voor contacten met zustercommissies wordt gevormd door de COSAC/CEAC, de conferentie van commissies voor Europese Zaken uit de parlementen van de lidstaten. Tijdens de afgelopen zittingsperiode maakte de algemene Commissie voor Europese Zaken anderhalf jaar lang deel uit van de COSAC «troika», de voorzitters van de commissies uit de lidstaten die op dat moment de troika in de Raad van Ministers vormen. Deze troika bereidt de COSAC-vergaderingen inhoudelijk voor. In juni 1997 werd de COSAC tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in Den Haag georganiseerd, waarbij premier Kok, minister Van Mierlo en Staatssecretaris Patijn de laatste stand van zaken rondom het Verdrag van Amsterdam toelichtten. Minister Zalm gaf informatie over de voorbereidingen voor de EMU. De Nederlandse delegatie had een verklaring voorbereid over de rol van nationale parlementen en transparantie, waarover bepalingen in het Verdrag nodig geacht werden. Deze verklaring werd aangenomen en aan de wensen van de COSAC werd in het Verdrag tegemoet gekomen. Tijdens de COSAC-zitting van november 1997 in Luxemburg presenteerde de Nederlandse delegatie een discussiestuk over transparantie in de Europese Unie en de toekomstige rol van de COSAC na het Verdrag van Amsterdam.

Bijeenkomsten met het EP

De staf van de commissie fungeert, samen met de Griffie Interparlementaire Betrekkingen, als contactpunt voor het Europees Parlement, waar het gaat om vragen over de Tweede Kamer en uitnodigingen voor Kamerleden voor bijeenkomsten van het EP. Het EP organiseert regelmatig rondetafelbijeenkomsten met leden van nationale parlementen over uiteenlopende thema's, om op deze wijze de contacten en samenwerking tussen leden van het EP en van nationale parlementen te verbeteren. De deelname aan deze bijeenkomsten vanuit de Tweede Kamer blijft tot op heden vrij beperkt.

Conclusie

Het bestaan van een duidelijk aanspreekpunt voor Europese Zaken blijkt van groot belang te zijn voor de internationale contacten van de Tweede Kamer in het kader van de Europese Unie. De afgelopen jaren is steeds meer belangstelling onder nationale parlementen en het EP te constateren voor meer samenwerking en uitwisseling van informatie over de democratische controle op Europese besluitvorming. De COSAC heeft daarnaast met het Verdrag van Amsterdam de mogelijkheid gekregen om aan de instellingen advies te gaan uitbrengen over Europese vraag-

stukken. Hierdoor raken de nationale parlementen steeds meer betrokken bij de Europese besluitvorming. De algemene Commissie voor Europese Zaken vervult een cruciale rol bij de vergroting van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij dit proces.

8. Het Verdrag van Amsterdam

Het Verdrag van Amsterdam brengt een tweetal belangrijke veranderingen met zich mee ten aanzien van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij Europese besluitvorming. Ten eerste is aan het Verdrag een protocol toegevoegd over de rol van nationale parlementen, waarin een aantal eisen wordt gesteld ten aanzien van de informatievoorziening aan nationale parlementen. Ten tweede regelt het Verdrag de communautarisering van bepaalde delen van het beleidsterrein van justitie en binnenlandse zaken. Dit is van belang voor de vormgeving van het bestaande instemmingsrecht van de Tweede Kamer ten aanzien van besluiten die onder de «derde pijler» vallen. Op beide veranderingen en hun mogelijke consequenties wordt hieronder nader ingegaan. Aan het einde van deze evaluatie worden enkele aanbevelingen gedaan voor de toekomst.

Informatievoorziening

In een Protocol bij het Verdrag is vastgelegd dat nationale parlementen met spoed discussiedocumenten (groenboeken, witboeken, mededelingen) van de Europese Commissie dienen te ontvangen en dat er tenminste zes weken dienen te verstrijken tussen het beschikbaar stellen van wetgevingsvoorstellen door de Commissie en het moment dat deze op de agenda van de Raad komen met het oog op besluitvorming. Het probleem van de soms late verschijning van fiches en de overlap die daardoor optreedt met bespreking van het betreffende Commissievoorstel in de Raad kan hiermee wellicht worden verminderd, gezien de verplichte periode van zes weken tussen ontvangst van een voorstel en besluitvorming daarover in de Raad.

Het wordt uit de bepalingen in het Protocol niet duidelijk welke instantie ervoor moet zorgen dat nationale parlementen de betreffende documenten ontvangen, maar dat is in de Nederlandse situatie van minder belang. De Staten-Generaal ontvangen immers alle officiële documenten van de Europese instellingen via de afdeling EG-Documentatie van de Tweede Kamer. Dit betekent dat het moment van ontvangst door het Nederlandse parlement duidelijk kan worden vastgesteld en vervolgens als uitgangspunt kan dienen voor de vaststelling van de periode van zes weken die in het Protocol wordt geëist. Op grond hiervan kan de Tweede Kamer de onderwerpen op de geannoteerde agenda's waarvoor besluitvorming is voorzien tegen het licht houden om te bepalen of het betreffende document tenminste zes weken van tevoren is ontvangen. Op deze wijze kan de Kamer uitvoering geven aan de nieuwe bepaling in het Verdrag ten aanzien van de zesweekse periode. Een nadere uitwerking van dit voorstel wordt gegeven in de aanbevelingen.

Het instemmingsrecht ten aanzien van Schengen en derde pijler besluitvorming

De parlementaire betrokkenheid bij de besluiten in het kader van de zogenaamde derde pijler van de EU (justitie en binnenlandse zaken) heeft een aparte positie in de Tweede Kamer. In deze pijler geldt een instemmingsrecht voor beide Kamers, ingesteld bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht¹. De regering is dan ook gehouden aan goedkeuring van beide Kamers alvorens zij kan instemmen met bindende

¹ Artikel 3 van de Goedkeuringswet.

besluiten op deze beleidsterreinen in Brussel. Hetzelfde geldt voor besluiten in het kader van de Schengen Overeenkomst, die na Amsterdam in haar geheel in het Verdrag zal worden geïntegreerd. Het instemmingsrecht heeft tot gevolg dat de vaste Commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken automatisch alle tijdens de JuBi-Raden en het Uitvoerend Comité van Schengen besproken documenten van de regering toegezonden krijgen en deze zaken expliciet dan wel stilzwijgend dienen goed te keuren. Deze behandeling van documenten en Raadszittingen loopt echter, in verband met de tijdsdruk, buiten het Europa-overleg op donderdagmiddag om. Een duidelijker afstemming met het Europa-overleg lijkt echter in de toekomst op zijn plaats gezien de integratie van het Schengen acquis en delen van de derde pijler in de communautaire, eerste pijler van het Verdrag. De verdere vormgeving hiervan zal mede moeten afhangen van de besluiten over het instemmingsrecht van de Kamer die genomen zullen worden bij de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam¹.

9. Conclusie en aanbevelingen

De algemene commissie voor EU-zaken heeft zich de afgelopen zittingsperiode ingezet voor het verbeteren van de informatievoorziening over Europese besluitvorming in de Tweede Kamer. Hiertoe is de fiche-procedure zowel inhoudelijk als procedureel verbeterd, het Europa-overleg op donderdagmiddag ingesteld en heeft de commissie zelf de nodige aandacht aan Europese onderwerpen besteed. Hierbij heeft zij ernaar gestreefd de vaste Commissies te betrekken bij debatten betreffende Europese besluiten en coördinatie tot stand te brengen op onderwerpen die verschillende Commissies raken. Bij al deze projecten is gebleken dat de aanwezigheid van de commissie cruciaal is voor het doen slagen ervan. De vrees bestaat dat zonder een commissie voor Europese Zaken de broodnodige aandacht voor Europese onderwerpen ten onder gaat in de dagelijkse, nationale besprekingen van de vaste Commissies. Nu het besef steeds meer doordringt dat het Nederlandse parlement zijn controle op Europese besluitvorming moet versterken, wordt de initiërende, attenderende en coördinerende rol van de algemene Commissie voor Europese Zaken in de toekomst nog van groter belang. Het bestaan van deze commissie geeft ook aan internationale partners en derden een signaal af dat de Tweede Kamer zijn rol in het Europese proces serieus neemt en biedt voor hen een aanspreekpunt als het gaat om zaken van Europese integratie.

Een duidelijke infrastructuur voor controle op het EU-beleid ontbreekt echter nog steeds in de Tweede Kamer, onder andere door de voortdurende onzekerheid over het voortbestaan van de algemene Commissie voor Europese Zaken. De commissie heeft de afgelopen jaren bewezen dat zij een legitieme plaats inneemt in het parlementaire proces. **De commissie zal de Commissie voor de Werkwijze dan ook bij aanvang van de nieuwe zittingsperiode verzoeken om voorstellen te doen tot het instellen van een permanente Commissie voor Europese Zaken via een wijziging van het Reglement van Orde. Bij een dergelijk besluit kan overwogen worden de naam van de Commissie te veranderen in de Commissie voor EU-Zaken, aangezien andere Europese zaken dan de EU onder de competentie van de Commissie voor Buitenlandse Zaken vallen.**

Aanbevelingen

In het bovenstaande zijn, naast de positieve resultaten van de afgelopen vier jaar, ook de punten geschetst die verbetering behoeven. Onder leiding van de algemene Commissie voor Europese Zaken is tijdens de

¹ Een motie hierover van het lid De Hoop Scheffer, ingediend tijdens het debat over de resultaten van de top van Amsterdam, is aangehouden (Kamerstuk 21 501-20, nr. 58).

afgelopen zittingsperiode steeds gewerkt aan de ontwikkeling en verfijning van de procedures die de Tweede Kamer grip moeten geven op Europese besluitvorming. Dit proces is echter verre van afgerond en moet ook in de komende jaren met kracht worden voortgezet. Hieronder volgt een aantal aanbevelingen tot initiatieven die daartoe zouden kunnen bijdragen.

Europa-overleg

De ervaringen van de afgelopen periode hebben aangetoond dat het overleg een nuttige en zeer gewaardeerde functie vervult ter versterking van de democratische controle op Europese besluitvorming. Daarom is het wenselijk het Europa-overleg te institutionaliseren en van zijn experimentele status te ontdoen. De algemene Commissie voor Europese Zaken zal dan ook aan de Commissie voor de Werkwijze hiertoe voorstellen doen.

De geconstateerde knelpunten rond het Europa-overleg liggen vooral op het vlak van de late informatievoorziening ter voorbereiding van het overleg en het waarborgen van de regelmaat. Ter verbetering hiervan worden hieronder enkele suggesties gedaan:

1. Voortzetting en uitbreiding van het zo spoedig mogelijk rondsturen van voorlopige agenda's, zodat leden eerder aan de voorbereiding van het Europa-overleg kunnen werken. Met de regering kunnen hier afspraken over gemaakt worden, zodat voortaan vanuit alle ministeries een voorlopige agenda wordt toegezonden. Een tweede mogelijkheid is de regering te vragen of de Kamer ter informatie elk half jaar het draaiboek van het voorzitterschap (programme des travaux) kan ontvangen. Dit geeft een indicatie van de onderwerpen die het voorzitterschap hoopt te behandelen op de Raden tijdens dat half jaar. De fracties kunnen overwegen om het Europa-overleg alvast intern voor te bespreken aan de hand van de voorlopige agenda's of het werkprogramma van het voorzitterschap, in het geval dat de geannoteerde agenda voor een Europa-overleg nog niet ontvangen is. Voorbespreking in de fracties is immers noodzakelijk om de horizontale benadering binnen het Europa-overleg te versterken.
2. Ter inhoudelijke voorbereiding van het Europa-overleg zou de staf van de algemene Commissie voor Europese Zaken korte notities met mogelijke vraagpunten kunnen aanleveren aan de hand van de voorlopige agenda's. Hier geldt echter dat voor een structurele ondersteuning op deze wijze uitbreiding van de staf een *conditio sine qua non* is.
3. Afgelasting van het Europa-overleg dient door vaste Commissies altijd in overleg met de algemene Commissie voor Europese Zaken te geschieden en op basis van inhoudelijke overwegingen naar aanleiding van de geannoteerde agenda.
4. Ter voorkoming van afgelasting door plenaire verplichtingen van bewindspersonen is een goede afstemming met de griffie voor wat betreft de plenaire agenda wenselijk. Het verdient in dit verband aanbeveling om uitvoering te geven aan het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de Werkwijze om op de Kameragenda (dus niet alleen op het overzicht van commissievergaderingen) het schema van het Europa-overleg af te drukken.

Ficheprocedure

De ficheprocedure lijdt vooral onder het gebrek aan formele structuur ter behandeling van de nieuwe Commissievoorstellen. De attenderingen door de algemene Commissie voor Europese Zaken dreigen vaak te worden

overstemd door de veelheid aan dringende nationale kwesties die vaste Commissies bezig houden. Toch is door een aantal aanpassingen ter verfijning en verdere formalisering van de ficheprocedure een grotere greep van de Kamer op nieuwe Commissievoorstellen te realiseren:

1. Duidelijk zou moeten worden vastgesteld dat de algemene Commissie voor Europese Zaken bevoegd is om als eerste een oordeel over de toegezonden fiches te geven. Dit is enigszins vergelijkbaar met de Duitse situatie, waar de Unionsausschuss voorstellen ter behandeling doorverwijst naar vaste Commissies. Tijdens het overleg over de nota «Parlement en Europese Unie» heeft de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de algemene Commissie voor Europese Zaken gevraagd in samenwerking met de vaste Commissies een overlegprocedure te ontwikkelen op basis van de signaleringsfunctie van de fiches¹. Een dergelijke procedure zou als volgt eruit kunnen zien: de algemene Commissie voor Europese Zaken zou een oordeel moeten geven tijdens een procedurevergadering zo spoedig mogelijk na ontvangst van de fiches. Vervolgens attendeert zij vaste Commissies op de door haar geselecteerde fiches. Elke vaste commissie ontvangt dan een kort verslag van de beoordeling van de fiches die haar regarderen en kan vervolgens besluiten al dan niet de aanbeveling te volgen. De vaste Commissies zouden de attenderingen standaard op een procedurevergadering moeten behandelen. Bij een dergelijke aanpassing van de ficheprocedure zou een beperkte uitbreiding van de staf van de algemene commissie op zijn plaats zijn.
2. In het verleden is wel geopperd om een zogenaamde verzwaarde ficheprocedure in te stellen om ook na het ontvangen van het fiche de onderhandelingen over een voorstel in Brussel te kunnen blijven volgen. Tussen het beoordelen van het fiche en het moment dat een voorstel opnieuw onder de aandacht van de Kamer komt doordat het op de agenda van een Raad staat, zit soms een aanzienlijke periode waarin de vorderingen van de onderhandelingen voor de Kamer verborgen blijven. Om dit probleem te ondervangen is in het verleden wel voorgesteld dat de betreffende commissies kunnen verzoeken om een verzwaarde ficheprocedure, dat wil zeggen dat de staf van de algemene Commissie regelmatig blijft berichten over de vorderingen omtrent het voorstel. Problematisch bij dit idee is vooral het gebrek aan ambtelijke ondersteuning om dit in voldoende mate te kunnen doen. Een oplossing zou gevonden kunnen worden in een verzoek aan de regering om de Kamer op de hoogte te houden van de voortgang met betrekking tot geselecteerde dossiers. Dit verzoek zou moeten voortvloeien uit de bespreking van een fiche dat de betreffende vaste Commissie van uitzonderlijk belang acht. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft tijdens de bespreking van de notitie «Parlement en Europese Unie» de mogelijkheid geopperd van tussentijdse «updates» door de regering in het geval van een lang wetgevingstraject in Brussel waarin belangrijke wijziging optreden². Daarna zou de Kamer dan om een nadere gedachtenwisseling of nadere informatie kunnen vragen.
3. De aandacht voor de fiches kan daarnaast worden versterkt doordat zowel de algemene Commissie voor Europese Zaken als de vaste Commissies zich committeren aan het vaker organiseren van overleg met de regering over specifieke fiches. Met name de discussiestukken over belangrijke onderwerpen voor de toekomst, zoals groenboeken en witboeken van de Europese Commissie, lenen zich voor een debat met de regering over de door Nederland in te nemen houding in Brussel. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft zich tijdens het bovengenoemde overleg ook voorstander betoond van een grotere aandacht in de Kamer voor met name groen- en witboeken, omdat

¹ Kamerstuk 25 181, nr. 4, p. 2.

² Idem.

deze documenten uitdrukking geven aan een beleidsontwikkelings-traject in de Europese Unie¹.

4. Een hieraan verbonden mogelijkheid voor de Kamer om beter op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in Brussel is het standaard toesturen door de regering van Nederlandse reacties op groen- en witboeken. Om de aandacht van het parlement voor deze discussie-documenten te stimuleren zou het goed zijn als de regering elke Nederlandse reactie op een groen- of witboek meteen na vaststelling aan de Tweede Kamer stuurt. Men zou zelfs van de regering kunnen vragen de reactie niet aan de Europese Commissie te sturen dan nadat de Tweede Kamer de reactie heeft kunnen bestuderen.
5. In verband met de mogelijke kennisachterstand van de Kamer ten opzichte van de regering zou, bij het voeren van overleg over fiches of zelfs bij het Europa-overleg, gedacht kunnen worden aan een getrappt overleg: de Kamer zou zich dan eerst, via bijvoorbeeld een rondetafel-gesprek, laten informeren door belangengroepen, de Europese Commissie of Nederlandse of buitenlandse Europarlementariërs, en vervolgens de discussie met de regering aangaan. Deze formule is vergelijkbaar met de hoorzittingen die het Deense parlement regelmatig organiseert over groen- en witboeken van de Europese Commissie. Ter voorbereiding van een dergelijk overleg kan de regering worden gevraagd om een uitgebreidere toelichting op het betreffende Europese voorstel. Ook zou opnieuw kunnen worden overwogen om een gemengde commissie van nationale en Europarlementariërs in te stellen.
6. De afhankelijkheid van de regering voor wat betreft timing en inhoud van de fiches kan slechts voor een deel worden verminderd. Dit kan door van de regering een tijdiger en vooral regelmatigere toezending van de fiches te verlangen. Er zou een termijn kunnen worden afgesproken waarbinnen, na de bijeenkomst van de interdepartementale commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, de besproken fiches de Kamer dienen te bereiken. Daarnaast kunnen fracties en leden meer doen aan eigen nieuwsgaring, bijvoorbeeld door middel van informele contacten met Europarlementariërs en belangengroepen die in het Brusselse opereren. Een andere mogelijkheid is het uitbreiden van de ambtelijke staf van de algemene Commissie om meer op eigen initiatief nieuwe Europese wetsvoorstellen aan een onderzoek te kunnen onderwerpen.
7. Een laatste punt dat het overwegen waard is, is het duidelijker verwijzen naar Europese richtlijnen in nationale wetsvoorstellen. Eén van de redenen waardoor het vaak moeizaam is om aandacht in de Tweede Kamer te krijgen voor een Europees voorstel, is dat de gevolgen van het voorstel (de «pijn») pas later worden gevoeld, bij de implementatie via nationale wetgeving. Niet iedereen is ervan doordrongen dat Europese voorstellen tot flink wat nationale regelgeving leiden. Om dit besef te vergroten, ook bij de Nederlandse bevolking, verdient het aanbeveling om op elk nationaal wetsvoorstel dat voortkomt uit Europese regelgeving een eenduidige verwijzing hiernaar op te nemen in de titel van het wetsvoorstel. De regering kan gevraagd worden hierover een passage op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Informatievoorziening na het Verdrag van Amsterdam

Op grond van het Verdrag van Amsterdam kan de Kamer in de toekomst beter controleren of zij wel voldoende tijd heeft gekregen zich over voorstellen voor Europese besluiten te buigen. Het Protocol over de rol van nationale parlementen vereist immers een periode van zes weken tussen de ontvangst door het parlement van een Europees voorstel en besluitvorming daarover in de Raad. De Kamer kan deze regel toepassen

¹ Idem.

door te registreren op welk moment zij Europese voorstellen ontvangt bij de afdeling EG-documentatie, of zij zou de regering om formele toezending van Europese voorstellen kunnen verzoeken en gaan tellen vanaf het moment van ontvangst hiervan. Vervolgens zouden alle geannoteerde agenda's bekeken moeten worden op voorgenomen besluiten en zou moeten worden nagegaan of tussen de ontvangst van deze voorstellen en de besluitvorming in de Raad daadwerkelijk zes weken verstreken zijn. In de praktijk zal het zelden voorkomen dat er minder dan zes weken verstrijken, gezien het vaak langdurige onderhandelingsproces in de Raad.

Om de regel meer handen en voeten te geven zou de Kamer kunnen besluiten de regel in overleg met de regering uit te breiden tot fiches in plaats van Europese voorstellen op zich. Er zou dan afgesproken worden dat er tenminste een periode van zes weken moet verstrijken tussen het ontvangen van een fiche en besluitvorming over het betreffende voorstel in de Raad. Dit zou kunnen zorgen voor een snellere doorzending van de fiches. In elk geval voorkomt het dat de Kamer een fiche ontvangt over een voorstel dat al geagendeerd is voor besluitvorming op een Raad die spoedig daarna plaats vindt.