

Vergaderjaar 2008–2009

30 953

Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

G

BRIEF AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 15 juni 2009

In het najaar van 2007 besloot de Eerste Kamer der Staten-Generaal tot een nadere bezinning op de eigenstandige rol van de Kamer bij het Europese beleids- en wetgevingsproces. Deze herbezinning moest de beoordeling van de parlementaire subsidiariteitstoets en de rol van de Kamer bij deze toetsing overstijgen. De herbezinning is in juni 2009 afgerond en heeft geleid tot een nieuwe werkwijze bij de Eerste Kamer ten aanzien van Europese dossiers en Europese (wets)voorstellen. Deze nieuwe werkwijze zal bij aanvang van het parlementaire jaar 2009–2010 worden ingevoerd.

Bij de herbezinning ten aanzien van de Europese werkzaamheden van de Eerste Kamer is de positie van de Kamer krachtens het geschreven en ongeschreven staatsrecht onderwerp van bespreking geweest alsmede het Europees verdragrechtelijk kader. Beide invalshoeken zijn doordacht zowel voor de rol van de Eerste Kamer als zodanig als die in relatie tot de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer heeft besloten haar eigen rol in het in het Europese beleids- en wetgevingsproces te baseren op de gedachte van complementariteit opdat de werkzaamheden van beide Kamers der Staten-Generaal optimaal bijdragen aan een krachtig parlement. Deze gedachte van complementariteit vindt steun in het vigerende staatsrecht. Een drietal scenario's is besproken aangaande de wijze waarop de Eerste Kamer invulling zou behoren te geven aan haar parlementaire taak aangaande Europa.

Zo heeft de Eerste Kamer het scenario onderzocht waarbij de Europese Verdragsmogelijkheden leidend zijn. Hierbij werd uitgegaan van een maximale benutting van de ruimte die het Europese Verdrag van Lissabon biedt aan de (afzonderlijke kamers van de) nationale parlementen. De Eerste Kamer zou in dit scenario alle Europese voorstellen – wetgevend en niet-wetgevend – in ogenschouw nemen. Deze aanpak echter wringt met de bovenomschreven gedachte van complementariteit. De Eerste Kamer zou dan immers gelijktijdig hetzelfde doen als de Tweede Kamer terwijl

complementariteit juist impliceert dat er geen, althans zo weinig mogelijk, overlap is tussen de werkzaamheden van beide Kamers¹.

In een ander scenario waren de nationale staatsrechtelijke verhoudingen leidend. In dit scenario zou de Eerste Kamer aansluiten bij het parlementair proces voor de behandeling van nationale wetsvoorstellen en de controle van het beleid van de regering.

Eén van de kenmerken daarbij is de volgtijdelijkheid: de Eerste Kamer is bij wetgeving pas aan zet na de Tweede Kamer en ook voor het overige wordt doorgaans eerst bezien wat de Tweede Kamer doet teneinde een mogelijk aanvullende rol te spelen.

Ook dit scenario wringt met de gedachte van complementariteit waarin beide Kamers bijdragen aan een zo krachtig mogelijk parlement. Invloed op Europese beleids- en wetgevingsontwikkeling vergt immers vaak snelle (re)actie «aan het begin van het traject». Het principe van volgtijdelijkheid belemmert in hoge mate een adequate rol van de Eerste Kamer bij haar Europese werkzaamheden hetgeen niet bevorderlijk is voor een zo krachtig mogelijk parlement.

De Kamer heeft uiteindelijk – Kamerbreed – gekozen voor het scenario waarin, indachtig de positie van de Eerste Kamer in het geschreven en ongeschreven staatsrecht alsook indachtig de grotere rol die de bepalingen van het Verdrag van Lissabon aan de (kamers van) nationale parlementen toekennen, de gedachte van complementariteit ter wille van een zo krachtig mogelijk parlement het meest tot zijn recht komt.

Bij die positionering zal de Eerste Kamer bewuste keuzes maken ten aanzien de dossiers die zij proactief in behandeling wenst te nemen. Jaarlijks wordt door de Eerste Kamer een prioritaire lijst van te toetsen Europese voorstellen opgesteld op basis van het Wetgevings- en Werkprogramma (WWP) van de Europese Commissie. Het selectieproces van de Europese dossiers alsmede de beslissingen betreffende de behandeling zullen op het niveau van de (beleidsverantwoordelijke) commissies plaatsvinden zonder tussenkomst van de Commissie ESO. De Europese voorstellen zullen zowel inhoudelijk als procedureel (zoveel mogelijk) behandeld worden als waren het nationale wetsvoorstellen.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend², zou de Eerste Kamer het zeer op prijs stellen te komen tot een aantal samenwerkingsafspraken tussen beide Kamers der Staten-Generaal ten behoeve van een adequate uitoefening van de parlementaire verantwoordelijkheden inzake het Europese beleids- en wetgevingsproces.

De Eerste Kamer zou de volgende voorstellen met de Tweede Kamer willen bespreken:

1. Het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie (gepresenteerd in het najaar) wordt door beide Kamers der Staten-Generaal gebruikt om prioritaire Europese voorstellen te selecteren voor een parlementaire toetsing³. Deze selectie geschiedt door de vakcommissies van beide Kamers. Elke commissie informeert de zustercommissie in de andere Kamer⁴ over de voorstellen die zij als prioritair heeft aangemerkt zulks ter eventuele vermindering van onnodige overlap c.q. met het oog op complementaire behandeling. Op basis van deze informatie-uitwisseling kan de commissie bezien of zij haar eigen lijst met prioritaire voorstellen wenst aan te passen door bijvoorbeeld een voorstel te schrappen daar het in de andere Kamer behandeld zal worden, een voorstel aan de eigen lijst toe te voegen ofwel geen wijzigingen door te voeren. Vervolgens kunnen de onderscheiden commissies bezien of zij hun lijst met prioritaire dossiers met hun counterpart in de andere Kamer willen bespreken⁵. Uiteraard kan ingevolge de keuzevrijheid van de (vak)commissies en de eigenstan-

¹ Dit was ook een leidende gedachte achter het besluit de TGCS niet om te zetten in een permanente commissie.

² Alsook in referentie aan de briefwisselingen tussen beide Kamers, te weten de briefwisseling tussen de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer (EuZa) en de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer (ESO) inzake de parlementaire betrokkenheid bij Europa en Europese voorstellen (d.d. 17 en 28 januari 2008), de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de voorzitter van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteit (TGCS) inzake het niet verlenen van een permanente status aan de TGCS (d.d. 28 april 2009) en de brief van de Griffier van de Tweede Kamer aan de Griffier van de Eerste Kamer inzake de herziening werkwijze gezamenlijke NiEUwsbrief (d.d. 11 mei 2009).

³ Tot op heden werd dit verzoek aan beide Kamers voorgelegd door de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteit (TGCS).

⁴ Mocht de commissie subsidiariteittoets in de Tweede Kamer als Tweede Kamercommissie worden voortgezet en mocht deze doorgaan met het vaststellen van dossiers die een subsidiariteitstoets verdienen, dan zou deze informatie-uitwisseling en mogelijk overleg over prioritaire dossiers kunnen plaatsvinden met de Tweede Kamercommissie subsidiariteittoets.

⁵ Mocht de commissie subsidiariteittoets in de Tweede Kamer als Tweede Kamercommissie worden voortgezet en mocht deze doorgaan met het vaststellen van dossiers die een subsidiariteitstoets verdienen, dan zou deze informatie-uitwisseling en mogelijk overleg over prioritaire dossiers kunnen plaatsvinden met de Tweede Kamercommissie subsidiariteittoets.

dige rol van beide Kamers sprake blijven van enige overlap. De lijst met prioritaire Europese voorstellen zal in de Eerste Kamer plenair worden vastgesteld als het «Europese werkprogramma van de Eerste Kamer».

2. Zodra een commissie een Europees voorstel (zowel een geselecteerd voorstel uit het Wetgevings- en werkprogramma als een additioneel geselecteerd voorstel) in behandeling neemt, zal de staf van de desbetreffende commissie in de andere Kamer geïnformeerd worden met tevens het verzoek haar (via ambtelijke informatie-uitwisseling) op de hoogte te stellen van de stand van zaken van behandeling van het Europese voorstel. Tevens zullen de betrokken commissies elkaar pro-actief op de hoogte stellen van stappen in de (intensieve) behandeling van een Europees voorstel.
3. Indien een commissie van de Eerste of Tweede Kamer bij een Europees voorstel subsidiariteitbezwaren ziet en ter zake een brief wenst te sturen aan de Europese Commissie (in het kader van de 8 weken termijn van de gele/oranje kaart procedure) wordt contact opgenomen met de zustercommissie in de andere Kamer teneinde te bezien of een brief aan de Europese Commissie namens beide Kamers der Staten-Generaal kan worden gezonden. Zo nodig kan een vergadering van de commissies uit beide Kamers belegd worden indien sprake is van onvoldoende (schriftelijke) vooruitgang of van uiteenlopende opvattingen¹. Mocht dit overleg onverhoopt niet tot overeenstemming leiden, dan gaat iedere Kamer haars weegs.
4. De COSAC kan de nationale parlementen in de Europese Unie vragen om enkele Europese voorstellen uit het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie gelijktijdig parlementair te toetsen. De commissies ESO (EK) en EuZa (TK) bezien tezamen welke Europese voorstellen namens de Staten-Generaal kunnen worden ingediend bij de COSAC. Dit betreft een continuering van de huidige praktijk.
5. De commissie ESO heeft minimaal twee maal per jaar (voorjaar en najaar) een overleg met de commissie EuZa van de Tweede Kamer². In dit overleg zal de voorbereiding van de COSAC-conferentie besproken worden, kunnen Europese voorstellen die in één van beide Kamers de expliciete aandacht hebben onder de aandacht van de andere Kamer worden gebracht (hiervoor zal input van de vakcommissies in de Eerste Kamer geleverd worden aan de commissie ESO), kunnen Europese ontwikkelingen besproken worden en mogelijke initiatieven tot samenwerking (bijv. ontvangst van Europarlementariërs, symposia).
6. Een uitwisseling van de nieuwsbrieven van beide Kamers. De Tweede Kamer zendt haar interne Europese nieuwsbrief bij uitbrengen aan de Eerste Kamer en de Eerste Kamer zendt haar nieuwsbrief bij uitbrengen aan de Tweede Kamer.
7. Beide Kamers der Staten-Generaal spreken de bereidheid uit de Leden van de andere Kamer te nodigen voor gesprekken met vertegenwoordigers van de Europese instellingen.
8. De notities en rapporten die door en onder verantwoordelijkheid van de permanent vertegenwoordiger van de Staten-Generaal in Brussel worden opgesteld, worden, zoals gebruikelijk, ter beschikking gesteld van de Eerste Kamer indien deze overkoepelende, in het oog springende Europese dossiers en ontwikkelingen betreffen.

¹ Uiteraard staat de Eerste Kamer open voor een andere invulling van de zijde van de Tweede Kamer indien bijvoorbeeld de commissie subsidiariteittoets in de Tweede Kamer als Tweede Kamercommissie wordt voortgezet.

² Zoals afgesproken tussen de commissies EuZa en ESO in de briefwisseling ter zake (d.d. 3 en 16 december 2008).

Voorgesteld wordt voor de bespreking van bovengenoemde voorstellen een overlegvergadering te beleggen tussen (delegaties uit) de commissie EuZa en de commissie ESO, tezamen met de voorzitter van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteittoets. De Eerste Kamer zou het op prijs stellen indien de (eerste) bespreking op korte termijn zou kunnen plaats vinden.

Graag wil ik onderstrepen dat de Eerste Kamer er veel aan gelegen is om in goed overleg met de Tweede Kamer tot succesvolle werkafspraken te komen.

In afwachting van uw reactie,

Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck