

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1764

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2014

Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik u toegezegd een brief te sturen over hoe Europese besluitvormingsprocessen verlopen, zowel ambtelijk als politiek. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging. Ik zal ingaan op de procedures tot vaststelling van Europese regelgeving en ga niet in op de procedures voor vaststelling van de Europese begroting en ratificatie van verdragen. Voorop zou ik willen stellen dat de Tweede Kamer in verschillende fases geïnformeerd en betrokken wordt bij het onderhandelingsproces in Brussel. Dat geschiedt via BNC-fiches, kabinetsreacties op consultaties en Groen- en Witboeken en geannoteerde agenda's en verslagen van Raadsbijeenkomsten. De vaststelling van EU-regelgeving geschiedt in de volgende fases. Verder heeft het parlement sinds begin dit jaar toegang tot Raadsdocumenten en kan het ook via deze toegang zijn controlerende taak vervullen.

Het kabinet en Nederlandse ambtenaren handelen bij alle stappen in het Europese besluitvormingsproces volgens het motto «Europees wat Europees moet, nationaal wat nationaal kan». Dit volgt uit het regeerakkoord en de subsidiariteitsexercitie (Kamerstuk 22 112, nr. 1650).

Vorbereidingsfase

Voordat de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel doet, kan zij op verschillende manieren input verzamelen. Zo kan zij een Groenboek uitbrengen met vragen over mogelijke beleidsopties. Ook kan zij een consultatie houden over een bepaald onderwerp. Indien de plannen van de Commissie al concreter zijn, dan kan zij een Witboek uitbrengen. Daarin kan zij de contouren van een nog uit te brengen wetgevingsvoorstel uiteenzetten. Lidstaten kunnen op Groenboeken, consultaties en Witboeken reageren. Uw Kamer wordt over de kabinetsreacties hierop geïnformeerd, conform de toezegging gedaan tijdens het AO EU-informatievoorziening d.d. 12 februari 2013 (Kamerstuk 22 112, nr.

1581). Verder kan de Europese Commissie conferenties of bijeenkomsten met experts organiseren. Aan deze bijeenkomsten kunnen experts uit lidstaten deelnemen.

Gewone wetgevingsprocedure

In een volgende fase van het proces kan de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel uitbrengen, in de vorm van een verordening of richtlijn. Dit voorstel kan voor advies worden voorgelegd aan het Economisch en Sociaal Comité en het Comité voor de Regio's. Na het verschijnen van een wetgevingsvoorstel wordt een BNC-fiche opgesteld met een voorlopig Nederlands standpunt. Dit fiche wordt aan uw Kamer gestuurd.

Een wetgevingsvoorstel van de Commissie wordt als hoofdregel vastgesteld via de gewone wetgevingsprocedure. Dat houdt in dat zowel het Europees Parlement (EP) als de Raad van Ministers met het voorstel moeten instemmen. Zij kunnen elk amendementen op het voorstel indienen en onderhandelen daar vervolgens over. Dat begint met een zogeheten eerste lezing van het wetgevingsvoorstel. Komen EP en Raad in de eerste lezing niet tot overeenstemming, dan begint de tweede lezing van het voorstel. Deze is gebonden aan termijnen om tot overeenstemming te komen. Lukt het wederom niet om tot overeenstemming te komen, dan gaat het voorstel naar het bemiddelingscomité. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van het EP en de Raad. Het heeft tot taak om binnen zes weken nadat het bijeen is geroepen, overeenstemming te bereiken. De Europese Commissie neemt ook deel aan de werkzaamheden van het bemiddelingscomité. Als het niet lukt om binnen het bemiddelingscomité een akkoord te bereiken, dan is het wetgevingsvoorstel verworpen. Lukt het wel om overeenstemming te bereiken, dan stellen EP en Raad de tekst alsnog vast. Over behandeling van wetgevingsvoorstellen in de Raad wordt uw Kamer geïnformeerd via geannoteerde agenda's en verslagen van de Raadsbijeenkomsten. De Nederlandse inzet wordt besproken in de algemeen overleggen ter voorbereiding van Raadsbijeenkomsten, zoals bijeenkomsten van de Landbouw- en Visserijraad.

Raadswerkgroepen

Alvorens een wetgevingsvoorstel op politiek niveau (op het niveau van de Raad van Ministers) wordt behandeld, vindt eerst behandeling plaats in zogeheten raadswerkgroepen en (vervolgens) in het Comité van permanente vertegenwoordigers. In raadswerkgroepen onderhandelen ambtenaren van de lidstaten over Europese wetgevingsvoorstellen.

De bijeenkomsten van raadswerkgroepen vinden plaats in Brussel. Het halfjaarlijks roterend EU-voorzitterschap bepaalt het aantal bijeenkomsten van raadswerkgroepen. Dit is afhankelijk van het aantal aanhangige wetgevingsvoorstellen en de planning van het voorzitterschap. Indien het EU-voorzitterschap een bepaald voorstel tijdens zijn periode af wil ronden, kan het extra bijeenkomsten plannen om vooruitgang te boeken. Ook de onderhandelingen met het Europees Parlement worden voorbereid in raadswerkgroepen en vervolgens in het Comité van permanente vertegenwoordigers dan wel het Speciaal Comité Landbouw (waarover hieronder meer).

Het aantal bijeenkomsten van raadswerkgroepen kan jaarlijks dus variëren, omdat dit afhankelijk is van de ambities van de wisselende EU-voorzitterschappen en de Europese politieke agenda. Op het terrein van landbouw, visserij en natuur zijn er enkele tientallen raadswerk-

groepen actief. Aan deze raads werkgroepen nemen in de regel beleidsambtenaren van Ministeries deel.

Coreper/CSA

De meer politieke punten van een wetgevingsvoorstel worden behandeld in het Comité van permanente vertegenwoordigers en, voor zover het het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid betreft, het Speciaal Comité Landbouw (CSA, Comité Spécial Agriculture, ingesteld in 1960), alvorens zij naar de Raad gaan. In deze comités zitten ambtenaren namens de lidstaten die voor een groot deel werkzaam zijn op de permanente vertegenwoordigingen van hun land bij de Europese Unie in Brussel. De comités zijn voorportalen voor de Raad. Het Comité van permanente vertegenwoordigers (ook wel Coreper genoemd, conform afkorting van de Franse naam «Comité des représentants permanents») komt wekelijks bijeen in twee verschillende formaties: In Coreper 1 zitten de plaatsvervangers van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten, in Coreper 2 de permanente vertegenwoordigers. Zij hebben de Raden die zij op grond van de Europese verdragen voorbereiden, verdeeld: Coreper 1 bereidt de Raad voor Concurrentievermogen, Landbouw- en Visserijraad, Vervoer-, Telecom- en Energieraad, Milieuraad, Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken en de Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport voor. Coreper 2 bereidt de Europese Raad, Raad Algemene Zaken, Ecofin, Raad Buitenlandse Zaken en de JBZ-raad voor. Het Speciaal Comité Landbouw bereidt de Landbouw- en Visserijraad voor, voor zover het het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid betreft.

Delegatie en comitologie

Indien een wetgevingsvoorstel (in de vorm van een verordening of richtlijn) is vastgesteld, dan kan de Europese Commissie gedelegeerde handelingen (delegatie) of uitvoeringshandelingen (zogeheten comitologie) vaststellen. Dit kan alleen als de verordening of richtlijn hiervoor een grondslag bevat en de Commissie bevoegd maakt om genoemde handelingen vast te stellen. Voordat de Europese Commissie een gedelegeerde handeling vaststelt, hoort zij experts van de lidstaten. Zij worden doorgaans gehoord via zogeheten expertgroepen. Een uitvoeringshandeling wordt eerst behandeld in een comité met vertegenwoordigers van lidstaten, alvorens de Commissie deze vaststelt. De Commissie plant de bijeenkomsten van expertgroepen en genoemde comités en zit deze voor. De bijeenkomsten zijn in Brussel. Het aantal bijeenkomsten is afhankelijk van de hoeveelheid voorstellen die de Commissie doet voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Het jaarlijkse aantal bijeenkomsten staat dan ook niet vast. Aan zowel de expertgroepen als de genoemde comités nemen in de regel eveneens beleidsambtenaren van Ministeries deel.

Effectieve behartiging van het Nederlands belang

Ik houd geen gedetailleerd overzicht bij van deelname van individuele ambtenaren aan bovengenoemde gremia. Een dergelijk overzicht is ook niet nodig om het Nederlands belang binnen de Europese Unie goed te behartigen. Als er in Brussel vergaderingen van comités of raads werkgroepen plaatsvinden, dan moet Nederland erbij zijn. Ook als er geen vergaderingen zijn, brengen ambtenaren het Nederlandse standpunt voor het voetlicht. Niet alleen richting Europese Commissie en de Raad van Ministers, maar ook richting het EP, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité voor de Regio's. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon per 1 december 2009 heeft het EP op onder meer het terrein van

landbouw en visserij en de begroting meer zeggenschap gekregen. Daarmee is het democratische gehalte van de Europese besluitvorming verder verhoogd. Voor alle beleidsambtenaren, ongeacht hun schaal of functie, die zich met Europese dossiers bezig houden, is belangenbehartiging richting de EU-instellingen een volledig onderdeel van hun takenpakket. Zij handelen daarbij conform Nederlands standpunt zoals vastgelegd in BNC-fiches.

Behandelvoorbehoud en subsidiariteitstoets

Bij een nieuw Commissievoorstel kan Uw Kamer een behandelvoorbehoud plaatsen of een subsidiariteitstoets doen.

Indien uw Kamer een behandelvoorbehoud plaatst, dan wordt het kabinet verzocht in Brussel geen onomkeerbare stappen te zetten in de onderhandelingen over dit voorstel, totdat daarover een Algemeen Overleg heeft plaatsgevonden. Bij het opheffen van een behandelvoorbehoud op een wetgevingsvoorstel worden doorgaans afspraken gemaakt over het informeren van uw Kamer gedurende het onderhandelingsproces. De Rijkswet op de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon en een procedureregeling van de Tweede Kamer¹ regelen deze procedure nader. Verder kan uw Kamer een subsidiariteitstoets doen op een Commissievoorstel, waarna het oordeel aan de Europese Commissie wordt verzonden. Deze stuurt hierop een reactie. Als een voldoende aantal nationale parlementen van oordeel is dat een Commissievoorstel strijdig is met subsidiariteit, dan kunnen zij een zogeheten gele of oranje kaart trekken:

- Ingeval ten minste een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt, dan is sprake van een gele kaart en moet de Europese Commissie het voorstel heroverwegen. De Commissie kan het voorstel dan handhaven, wijzigen of intrekken, maar is daartoe niet verplicht.
- Ingeval minimaal de helft van de nationale parlementen bezwaar maakt, dan is sprake van een oranje kaart. Als de Raad of het Europees Parlement het oordeel van de nationale parlementen deelt, dan wordt het voorstel definitief niet in behandeling genomen.

Worden genoemde drempels niet gehaald, dan kan het voorstel in behandeling worden genomen. De procedure voor het trekken van een gele en oranje kaart is vastgelegd in de Europese verdragen.

Samenvattend kan worden gesteld dat het Europese besluitvormingsproces uit verschillende fases bestaat, van de voorbereidende fase, via de gewone wetgevingsprocedure, tot de vaststelling van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen en vervolgens de implementatie in de lidstaten. Uw Kamer wordt in de verschillende fases geïnformeerd en betrokken bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt dat proactief wordt uitgedragen in Brussel.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

¹ Procedureregeling voor de behandeling door de Kamer van wetgevende voorstellen van de Europese Unie in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud en in het kader van de toetsing op aspecten van Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit.