

Vergaderjaar 2007–2008

30 953

Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

E

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de Voorzitter van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

Den Haag, 2 oktober 2007

Conform de brief d.d. 10 juli jl. (Kamerstukken I, 30 953, D) heeft de Eerste Kamer de evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) bij de start van het nieuwe parlementaire jaar nader ter hand genomen. Als uitgangspunt voor haar oordeelsvorming diende het evaluatierapport van de TCS (Kamerstukken I/II, 30 953, C en nr. 3).

De conclusie die de Eerste Kamer trekt uit haar evaluatie, luidt dat de werkzaamheden van de TCS op tijdelijke basis kunnen worden voortgezet, totdat de (onlangs gekozen) Eerste Kamer de gelegenheid heeft gehad voor een nadere bezinning op haar Europese werkzaamheden. Uiterlijk maart 2009 zal de Senaat een standpunt innemen inzake de wenselijkheid van voortzetting van de commissie subsidiariteitstoets op permanente basis, zoals bepleit in het TCS-evaluatierapport. Een toelichting op dit besluit vindt u bij deze brief.

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

TOELICHTING

Inputlegitimiteit

Zoals blijkt uit de in hoofdstuk 1 van het TCS-evaluatierapport genoemde kamerstukken zijn de doelstellingen van de TCS vooraf vooral geformuleerd in termen van «inputlegitimiteit». Zo worden in paragraaf 1.3. van het evaluatierapport onder andere de volgende doelstellingen genoemd: het bewerkstelligen van vroegtijdiger en grotere betrokkenheid van Kamerleden bij Europese wet- en regelgeving, van betere maatschappelijke inbedding van parlementaire werkzaamheden en van meer samenwerking tussen Eerste en Tweede Kamer op Europese dossiers. Het evaluatierapport bespreekt dan ook met name de realisatie van deze doelstellingen. De Eerste Kamer stelt vast dat deze punten op adequate wijze in het evaluatierapport zijn besproken en onderschrijft de conclusie dat de TCS positief heeft bijgedragen aan de realisatie van genoemde doelstellingen. Door de leden van het parlement en de ambtelijke ondersteuning is veel en goed werk verzet. Dit heeft de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Europese wetgeving en Europees beleid vergroot en het bewustzijn van de Europese dimensie in het nationale beleid versterkt. In dat opzicht acht de Eerste Kamer het TCS-experiment geslaagd. Zij kan zich dan ook op hoofdlijnen vinden in de conclusies en aanbevelingen die – met betrekking tot de inputlegitimiteit – in het rapport zijn geformuleerd, waaronder die van een actievere benadering van het maatschappelijk middenveld.

Outputlegitimiteit

Tegelijkertijd constateert de Eerste Kamer dat de vraag naar de «outputlegitimiteit» van de parlementaire subsidiariteitstoets scherper gesteld kan worden dan nu in het TCS-evaluatierapport is gebeurd. Bij de «outputlegitimiteit» van de TCS staat voor de Eerste Kamer de vraag centraal wat het parlement met gebruikmaking van het TCS-instrumentarium concreet heeft bereikt ten aanzien van het desbetreffende Europese beleidsdossier of voorstel. Zoals blijkt uit het evaluatierapport werden in het kader van de subsidiariteitsprocedure in de verslagperiode in totaal twaalf Europese voorstellen getoetst. Daarmee bleef de schaal van de toets beperkt, wat overigens strookt met de experimenteerfase van de TCS. In vier gevallen werd vervolgens een subsidiariteitsbrief verzonden naar de Europese instellingen. Zo op het eerste gezicht mag getwijfeld worden aan het directe effect op Europees niveau van deze vroegtijdige parlementaire standpuntbepaling: de Europese Commissie heeft geen van de vier voorstellen ingetrokken of gewijzigd naar aanleiding van een subsidiariteitsbrief van het Nederlandse parlement. Anderzijds zou betoogd kunnen worden dat de vroegtijdige parlementaire positiebepaling in individuele gevallen mogelijk van invloed is geweest op het Nederlandse regeringsstandpunt en daarmee op de Raadsonderhandelingen, maar of dat werkelijk het geval is geweest, is de vraag.

Het komt de Eerste Kamer voor dat andere nationale parlementen de Nederlandse ervaring delen. Daarnaast is gebleken dat parlementen die *alle* relevante Europese voorstellen toetsen, zoals bijvoorbeeld het Britse Lagerhuis, de Deense Folketing of de Finse Eduskunta, niet of nauwelijks subsidiariteitsbezwaren constateren¹. Tot slot zijn er geluiden dat een aantal parlementen ervoor kiest vooral via de nationale regering invloed uit te oefenen op Europese wetgeving. Voor de Eerste Kamer vormt een en ander reden om bij de parlementen in de andere EU-lidstaten na te gaan wat hun ervaringen op dit punt zijn en welke conclusies zij daaruit trekken ten aanzien van de subsidiariteitstoets. Op basis van dit nadere onderzoek kan ook door de Eerste Kamer ter zake een meer gefundeerde afweging worden gemaakt.

¹ Voor de Folketing: Report on reforming the Folketing's treatment of EU issues. Report issued by the European Affairs Committee, 10 december 2004. Raadpleegbaar via: http://www.eu-oplysnings.dk/euo_en/dkeu/treatment/. Blijkens een mededeling d.d. 15 juni 2007 van Morten Knudsen, EU-secretariaat, Folketing, is er in de jaren 2005, 2006 en 2007 t.a.v. geen enkel Commissievoorstel een subsidiariteitsbezwaar geconstateerd; Voor de Eduskunta: Parliamentary Scrutiny of European Union Matters in Finland. Parliament of Finland. Raadpleegbaar via: <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=xj09507113500110&cmd=download>. Blijkens de toespraak van de Voorzitter van de Eduskunta, Paavo Lipponen, d.d. 18 april 2006, op de subsidiariteitsconferentie in Sankt Pölten, zou er in de afgelopen 10 jaar in het Finse toetsingssysteem geen subsidiariteitsbezwaar zijn vastgesteld; Voor het Britse Lagerhuis: Factsheet L11, Legislation Series, House of Commons, EU Legislation and Scrutiny Procedures. Mei 2007. Raadpleegbaar op: <http://www.parliament.uk/factsheets>. Voor subsidiariteitsbrieven van de nationale parlementen zie verder het TCS-evaluatierapport (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 30 953 C en nr. 3) p. 47, Tabel 6.

Vragen bij de subsidiariteitstoets

Gelet op het bovenstaande acht de Eerste Kamer een meer fundamentele herbezinning op de modaliteiten en het instrumentarium van de parlementaire subsidiariteitstoets wenselijk. Het evaluatierapport bevat daartoe overigens wél al een aantal nuttige aanzetten: zo wordt in hoofdstuk 5 met rede aandacht gevraagd voor verlenging van de beschikbare termijn voor subsidiariteitstoetsing, evenals voor versterking van de interparlementaire samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EU. Daarbij zij opgemerkt dat een verlenging van de termijn van zes naar acht weken uitsluitend meer tijd geeft om de toets zelf beter te doen, maar geen ruimte geeft voor onderlinge parlementaire afstemming. De Eerste Kamer zou deze aanbevelingen verder willen doordenken door een aantal vragen op te werpen. Hoe kan interparlementaire samenwerking en informatie-uitwisseling worden geoptimaliseerd om daadwerkelijke parlementaire invloed op Europese beleidsinitiatieven en ontwerpregelgeving tot stand te brengen? Wat betekent dat voor de inzet van de Eerste Kamer in het forum van de COSAC? Hoe verder te gaan met de informatie-uitwisseling via de IPEX-website? Ook is het voor de Senaat de vraag wat verder de inzet zou moeten zijn van deze versterkte samenwerking, met welke oogmerken en op welke terreinen (louter EU, of ook NAVO, Raad van Europa, Benelux, WEU en/of OVSE)?

Breder kader

De Eerste Kamer acht het voorts wenselijk de vragen van de input- en outputlegitimiteit ook in breder verband te bezien en al haar Europese werkzaamheden daarbij te betrekken. Ter motivering zij gewezen op het feit dat de subsidiariteitstoetsing niet op zichzelf staat. Subsidiariteit hangt nauw samen met andere elementen van een Europees voorstel, waaronder de bevoegdheidsgrondslag in de Europese verdragen en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Ook in procedurele zin hangt de TCS-procedure op dit moment samen met andere Europese procedures van de Eerste Kamer, zoals ook in bovengenoemd TCS-evaluatierapport wordt benadrukt. Wat de Kamer derhalve voor ogen staat, is een nadere bezinning op de eigenstandige rol van de Senaat bij het Europese beleids- en wetgevingsproces die de evaluatie van de parlementaire subsidiariteitstoets en de rol van de Eerste Kamer bij deze toets overstijgt. Bij die nadere bezinning staan niet de parlementaire procedures centraal, maar de (politieke) accenten die deze Kamer in de toekomst wil leggen bij de behandeling van Europese voorstellen, gelet op haar staatsrechtelijke rol en positie.

In de eerste plaats wil de Eerste Kamer zich opnieuw de vraag stellen wat zij met de behandeling van Europese dossiers in algemene zin nastreeft. Wat zijn de doelstellingen en prioriteiten op dit terrein en hoe verhouden die zich tot de (politieke) uitgangspunten en taken passend bij de bijzondere positie en rol van de Senaat? Wat betekent dit vervolgens voor de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer van Europese beleids- en wetgevingsinitiatieven (thematische of horizontale benadering, focus op beleids- en discussiedocumenten of op specifieke voorstellen voor regelgeving)? Voorts, hoe ziet de Eerste Kamer haar verhouding tot de Europese instellingen en andere Europese organisaties? De Senaat zal zich in dat kader ook moeten bezinnen op de vraag hoe zij inhoud wenst te geven aan de «versterkte rol van de nationale parlementen in de Europese Unie», waarvan nu in politieke discussies over een nieuw Europees verdrag sprake is.

Het TCS-experiment heeft nogmaals onderstreept dat aan de Eerste en Tweede Kamer in formele staatsrechtelijke zin een gelijkwaardige rol toekomt bij de totstandkoming van Europees beleid en Europese wet- en regelgeving. Die gelijkwaardigheid kan gestalte krijgen in duplicatie van werkzaamheden, zoals bij de subsidiariteitstoets het geval is, maar kan

ook vorm krijgen in complementariteit. Bij de beoogde nadere bezinning op de rol van de Senaat kan daarom de vraag worden gesteld naar vergroting van de toegevoegde waarde van de betrokkenheid van deze Kamer, onder andere ten opzichte van de werkzaamheden van de Tweede Kamer. Een minstens zo belangrijke vraag is die naar de *ex ante* en *ex post* controle van de Eerste Kamer op de Nederlandse regering bij de totstandkoming van Europees beleid en Europese regelgeving. Wat is er voor nodig is om die controle in de Eerste Kamer te optimaliseren?

Conclusie

Deze reflectie, die in het komende parlementaire jaar haar beslag moet krijgen, heeft haar vertrekpunt – zoals gezegd – bewust *niet* in procedures, maar dat neemt niet weg dat de uitkomsten van deze reflectie wél gevolgen kunnen hebben voor de inrichting van de werkzaamheden (procedures) van deze Kamer op Europees terrein en de accenten die deze Kamer daarbij legt, niet in de laatste plaats voor de parlementaire subsidiariteitstoets en de rol van de Eerste Kamer daarbij.

Gelet hierop acht deze Kamer het raadzaam en wenselijk dat – hangende de nadere bezinning van de Europese werkzaamheden door de Eerste Kamer – de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets vooralsnog op tijdelijke basis wordt gecontinueerd. De conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport zijn in die periode leidend voor het werk van deze commissie. Begin 2009 wanneer de beoogde nadere bezinning door de Eerste Kamer zal zijn afgerond, zal de Senaat een definitief standpunt innemen over de wenselijkheid van voortzetting van een commissie subsidiariteitstoets op permanente basis. Dit biedt de commissie subsidiariteitstoets bovendien de mogelijkheid om verder ervaring op te doen met het toetsen van nieuwe Europese voorstellen, waarbij het overigens niet is uit te sluiten dat deze plaatsvindt binnen een gewijzigd kader dat wordt bepaald door (de protocollen bij) een nieuw Europees verdrag.