

Vergaderjaar 2005–2006

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 433

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2006

Graag bied ik u hierbij een brief aan over de wijze waarop het kabinet de beoordeling van de subsidiariteit en proportionaliteit van voorgenomen EU-regelgeving en -beleid nader vorm wil geven, zowel op nationaal als op Europees niveau.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

Tijdens het nota-overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken in de Tweede Kamer op 5 december 2005 over het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie 2006 (22 112, nr. 409), heb ik toegezegd de Kamer schriftelijk te informeren over de wijze waarop het kabinet een zorgvuldige beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit van voorstellen voor EU-regelgeving en -beleid wil bevorderen.

Het beginsel van subsidiariteit is neergelegd in art. 5 van het EG-Verdrag¹ en nader in criteria uitgewerkt in een protocol bij het Verdrag van Amsterdam. Deze criteria, die overigens niet van toepassing zijn op terreinen waar de EU exclusief bevoegd is, dienen als leidraad om te bepalen of een regeling op communautair niveau moet worden getroffen:

- de betrokken kwestie heeft transnationale aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld;
- het optreden van de lidstaten alleen (of het niet optreden van de EG) zou in strijd zijn met de doelstellingen van het Verdrag (zoals de noodzaak concurrentievervalsing tegen te gaan) of op een andere wijze de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden;
- een optreden op communautair niveau levert vanwege de schaal duidelijke voordelen op ten opzichte van nationaal optreden.

Het artikel bepaalt ook dat het Europese optreden qua vorm en inhoud niet verder mag reiken dan noodzakelijk om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken (het beginsel van proportionaliteit).

De toegenomen belangstelling voor de toepassing van subsidiariteit vloeit in belangrijke mate voort uit het referendum over het ontwerp Grondwettelijk Verdrag. Het referendum heeft het belang aangetoond het Europese besluitvormingsproces en de nationale rol daarin voor de burger meer inzichtelijk te maken. Door voorgenomen EU-regelgeving in regelmatig overleg met de Kamer nauwkeurig te toetsen op subsidiariteit en proportionaliteit beoogt het kabinet een bijdrage aan dit verbeterde inzicht te kunnen leveren. Ook geeft het kabinet o.a. hiermee uitvoering aan de aanbevelingen van de commissie «Sturing EU-aangelegenheden» (Van Voorst) om het besluitvormingsproces inzake Europa meer politiek en transparant te maken. Daartoe behoort tevens het uitoefenen van meer invloed in het voortraject (d.w.z. het traject voorafgaand aan het indienen van een voorstel door de Europese Commissie), zoals tijdig insteken op groenboeken van de Commissie. Het is immers in een vroeg stadium dat de gedachtenvorming binnen de Commissie het meest openstaat voor suggesties. Overwegingen van subsidiariteit (is het wenselijk dat dit onderwerp op EU-niveau en op de voorgenomen wijze wordt geregeld?) zijn juist in het voortraject ook voor de Commissie relevant. In dit voortraject spelen de Permanente Vertegenwoordiger in Brussel, de aldaar gedetacheerde vakattachés en de vakdepartementen in Den Haag een belangrijke rol.

¹ Artikel 5 EG-Verdrag: De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.

Nadrukkelijk stelt het kabinet voorop dat subsidiariteit niet synoniem is aan «minder Europa». Het subsidiariteitsbeginsel is wel behulpzaam om vast te stellen waar meer en waar minder Europa op zijn plaats is. Daar waar EU-regelgeving aan de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit beantwoordt, heeft zij een aantoonbaar toegevoegde waarde boven actie op nationaal niveau. Het nationaal belang is dan gebaat bij wetgeving op Europees niveau, bijvoorbeeld in het geval van grensoverschrijdende vraagstukken (criminaliteit, milieu) en economische schaalvoordelen (bijvoorbeeld vrijmaking van markten op Europees niveau).

Voor een zorgvuldiger beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit van EU-regelgeving richt het kabinet zijn aandacht op verbeteringen van de subsidiariteitstoets op zowel nationaal als Europees niveau. Het gaat in

dit verband niet om het algemene vraagstuk van de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten («Kompetenz Katalog»). De visie van het kabinet daarop treft u aan in de Staat van de Unie (TK 30 303, nr. 1). Deze brief behandelt de verbeteringen die mogelijk zijn in de uitvoering van de subsidiariteitstoets, op basis van de bestaande verdeling van bevoegdheden.

1. De nationale subsidiariteitstoets

Het kabinet is voornemens de nationale subsidiariteits- en proportionaliteitstoets op ontwerp-regelgeving van de EU te versterken, zowel wat betreft de politieke beoordeling van een ontwerp-besluit als de ambtelijke voorbereiding daarvan. De toets moet interdepartementaal en ook i.s.m. de decentrale overheden alert en nauwkeurig worden uitgevoerd maar ook op politiek niveau en in openbaarheid door (en tussen) het kabinet en het parlement worden besproken. Op die manier hoopt het kabinet het publieke inzicht in de wijze waarop besluiten in Europa tot stand komen te vergroten.

1.a Intensivering van het politiek debat

Vroegtijdig afwegen en informeren: Subsidiariteit, ofschoon gedefinieerd in het EG-Verdrag, vraagt uiteindelijk om een oordeel dat op politiek niveau wordt geveld. Het kabinet is daarom voornemens de subsidiariteit of proportionaliteit van een voorstel voor EU-wetgeving inhoudelijk uitvoeriger en in een vroeg stadium te bespreken in de ministerraad of in een onderraad. Daartoe zal de procedure worden gevolgd uit het rapport van de commissie «Sturing EU-aangelegenheden» (TK 29 362, nr. 61) m.b.t. Europese voorstellen met grote gevolgen in termen van onder meer wetgeving en uitvoering. Bij twijfel over de subsidiariteit en/of proportionaliteit van zo'n Europees voorstel zal (ongeacht de kwalificatie grote of kleine gevolgen) het oordeel van de ministerraad hierover worden gevraagd. De subsidiariteitsvraag wordt zo in een vroeg stadium in detail door de regering bestudeerd en politiek beoordeeld. Het parlement wordt dan zo spoedig mogelijk van dit oordeel op de hoogte gesteld.

In de visie van het kabinet is de politieke afweging waar Europa wel of niet moet optreden daarnaast gebaat bij een regelmatig openbaar debat over belangrijke Europese voorstellen tussen de regering en het parlement. Op die manier wordt beter zichtbaar hoe de Nederlandse politiek beoordeelt of een voorstel voor EU-regelgeving al dan niet een toegevoegde waarde heeft t.o.v. een optreden op nationaal niveau.

Belangrijke voorstellen tijdig met Kamers bespreken: Het kabinet treedt graag in overleg met de beide Kamers om te bezien op welke wijze en met welke regelmaat zo'n debat over EU-voorstellen zou kunnen plaatsvinden, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan de subsidiariteit en proportionaliteit van die voorstellen. Dit zal geschieden in het licht van de instelling van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets en de door het parlement geselecteerde voorstellen uit het werkprogramma van de Commissie. Zonder in de organisatie van de Kamers te willen treden, geeft het kabinet in overweging de uit een oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijkste voorstellen en het jaarlijks wetgevingsprogramma van de Commissie te bespreken in Algemene Overleggen van de vaste commissies met de betrokken vakminister. Een aanvullende suggestie is de subsidiariteit en proportionaliteit van EU-voorstellen te bespreken tijdens het jaarlijks debat over het wetgevingsprogramma van de Commissie met de vaste kamercommissie voor Europese Zaken.

Indien een voorstel, dat bij de Commissie in de maak is of net gepresenteerd is, in de visie van het kabinet de subsidiariteit- of proportionaliteits-toets niet kan doorstaan, zal dit standpunt in Brussel worden uitgedragen. Daar waar met gekwalificeerde meerderheid in de Raad wordt besloten, zal Nederland voldoende medestanders moeten vinden om zo'n EU-voorstel aan te passen en indien nodig tegen te houden. Lukt dat niet, dan is het de taak van het kabinet het parlement daarvan op de hoogte te stellen en aan te geven op welke wijze het kabinet zijn invloed zal aanwenden om het uiteindelijke Europese besluit alsnog zoveel mogelijk naar de Nederlandse wensen bij te stellen. Het bovenstaande laat onverlet dat het kabinet conform de aanbeveling van de commissie «Van Voorst» al in het voortraject actief invloed zal uitoefenen op voorstellen die in Brussel in voorbereiding zijn.

1.b Versterking van de ambtelijke coördinatie

Strikt de hand houden aan de criteria: Ter ondersteuning van de oordeelsvorming over de subsidiariteit en proportionaliteit van EU-voorstellen zal de ambtelijke voorbereiding van de subsidiariteitstoets worden versterkt. De interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), waarin o.a. de subsidiariteit en proportionaliteit van EU-wetgevingsvoorstellen in een vroeg stadium worden beoordeeld, zal nadrukkelijker stilstaan bij de goede naleving van deze beginselen. Daartoe zal strikt de hand worden gehouden aan de criteria die dienen om te bepalen of een regeling op communautair niveau moet worden getroffen (zie blz. 1). Deze criteria zijn vastgelegd in een protocol bij het Verdrag van Amsterdam om een uniforme toepassing van subsidiariteit en proportionaliteit in de lidstaten en door de EU-instellingen te waarborgen. Het heeft dan ook geen zin in eigen land van deze criteria af te wijken. Wel worden de criteria in de door de BNC-werkgroep gehanteerde vragenlijst verder operationeel uitgewerkt, zodat in de ambtelijke voorbereiding nog uitvoeriger en nauwkeuriger aandacht kan worden besteed aan de beoordeling van de subsidiariteit en proportionaliteit van een voorstel. Zoals toegezegd tijdens het nota-overleg over het wetgevingsprogramma van de Commissie (TK 22 112, nr. 409), zal de Kamer hierover vóór het einde van de reflectieperiode worden geïnformeerd.

Aanstelling CSP: Als flankerende maatregel zal op het ministerie van Buitenlandse Zaken een Coördinator Subsidiariteit en Proportionaliteit (CSP) worden aangesteld. De persoon die in deze functie wordt benoemd zal een bijdrage leveren aan tijdige signalering van uit het oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit wenselijk en onwenselijk beleid. De instelling van deze functie betekent overigens niet dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de subsidiariteit- en proportionaliteitstoets verschuift van het op het BNC-fiche genoemde eerstverantwoordelijke ministerie naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast ziet de coördinator in nauwe samenwerking met de vakdepartementen mede toe op de kwaliteit van EU-regelgeving en de beheersbaarheid van de administratieve lasten daarvan. De functie van CSP zal uiterlijk na twee jaar worden geëvalueerd.

2. De subsidiariteitstoets in Europees verband

Het kabinet heeft het belang van een goede toepassing van subsidiariteit en proportionaliteit hoog op de Europese agenda geplaatst. Samen met het Brits voorzitterschap heeft de regering op 17 november 2005 in Den Haag de conferentie «Sharing Power in Europe» georganiseerd. Met dit initiatief beoogde het kabinet in de Europese reflectieperiode een bijdrage te leveren aan het vergroten van het draagvlak voor Europa bij de burger.

2.1 De conferentie in Den Haag

De voornaamste uitkomst van de Haagse conferentie is de brede steun die is uitgesproken voor een grotere betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming, waaronder bij de toetsing van subsidiariteit en proportionaliteit. De Commissie, de Raad en het EP zijn opgeroepen de nationale parlementen bij te staan in de in COSAC afgesproken subsidiariteitsprocedure door hen tijdig (en volledig) te informeren over nieuwe wetgevingsvoorstellen. Voorts zijn de EU-instellingen uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak bij elk wetgevingsvoorstel (en bij elke wijziging daarvan) uitvoerig stil te staan bij het waarom van een Europees optreden.

Nederland heeft op de conferentie ook aandacht gevraagd voor een meer actieve toetsing van Europese wetgevingsvoorstellen door de Raad. In de vorm van een «ontvankelijkheidsdebat» zou de Raad zich over elk Commissie-voorstel (of bijv. alleen op verzoek van een lidstaat) moeten buigen over de toepassing van subsidiariteit en proportionaliteit. Nederland heeft dit voorstel eerder gedaan tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam, maar destijds was het klimaat daar minder geschikt voor dan nu het geval lijkt.

2.2 De conferentie in St. Pölten

Op de door het Oostenrijks voorzitterschap georganiseerde vervolgcferentie «Europa fängt zu Hause an» (St. Pölten, 18–19 april 2006) zal het kabinet, net als in de conferentie in Den Haag, pleiten voor versterking van de rol van nationale parlementen bij de beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit van EU-wetgevingsvoorstellen. De in COSAC afgesproken gezamenlijke subsidiariteitstoets biedt daartoe goede mogelijkheden. Iets meer dan de helft van de nationale parlementen neemt aan de toets deel en heeft voorstellen uit het werkprogramma van de Commissie op een shortlist geplaatst. Van de negen door COSAC geselecteerde voorstellen zijn er zeven door twee/drie parlementen genomineerd. Alleen de voorstellen «rechtsbevoegdheid in echtscheidingszaken» en «de interne markt van postdiensten» zijn door meer dan drie parlementen geselecteerd, w.o. door de Tweede Kamer. De vraag stelt zich of en hoe de Commissie gehoor zal geven aan de visie van de parlementen. Voorts blijven in de COSAC-procedure groenboeken en andere niet-wetgevende voorstellen buiten beschouwing, terwijl de subsidiariteitsvraag in dat prille stadium van EU-regelgeving ook gesteld zou kunnen worden.

In het licht van het bovenstaande zijn de parlementen bij de beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit wellicht gebaat bij specifieke afspraken met de instellingen van de EU. De conferentie in St. Pölten zou daartoe een aanzet kunnen bieden: uitvoeriger informatie van de Commissie over voorgenomen voorstellen; de wijze waarop de Commissie gehoor geeft aan de visie van de nationale parlementen (subsidiariteit nader onderbouwen of het voorstel heroverwegen); extra impactstudies door de Commissie bij zwaarwegende wijzigingen van een voorstel; ook groenboeken en andere voorstellen die t.z.t. tot Europese wetgeving kunnen leiden op subsidiariteit toetsen.

Daarnaast streeft het kabinet naar een versterking van de subsidiariteitstoets op het niveau van de Raad als een extra ijkmoment naast de door de Commissie, het EP en lidstaten op nationaal niveau uitgevoerde toetsen. Een ontvankelijkheidsdebat in de Raad biedt lidstaten de mogelijkheid zich in een vroeg stadium van besluitvorming uit te spreken over de (on)wenselijkheid van een voorgesteld Europees optreden uit een oogpunt van subsidiariteit en/of proportionaliteit. De Raad zou de

Commissie desgewenst kunnen vragen haar argumentatie nader te onderbouwen dan wel het voorstel te heroverwegen. Het is dan aan de Commissie haar voorstel al dan niet te wijzigen of in te trekken. Het kabinet tracht voor dit initiatief tijdens de Europese bezinningsperiode voldoende steun te vinden.