



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL



Europese besluitvorming in de Tweede Kamer

De Europese Unie speelt op bijna elk beleidsterrein een rol. Nationale en Europese zaken zijn vaak met elkaar verweven en hebben invloed op elkaar. Daarom is het van groot belang dat Tweede Kamerleden goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de Europese Unie op de beleidsterreinen die voor hen van belang zijn. Of het nu om landbouw, milieu of economie gaat, Europa maakt deel uit van de werkzaamheden van elk Kamerlid.

Overleg voorafgaand aan iedere “Raad”

De Tweede Kamer is op verschillende manieren nauw betrokken bij de besluitvorming in de Europese Unie. Zij heeft daarvoor een aantal specifieke instrumenten en werkwijzen. Centraal daarin staat de vaste rol van de Kamer in de voorbereiding van Europese onderhandelingen tussen ministers. Iedere Nederlandse minister die gaat deelnemen aan een overleg in EU-verband, in EU-taal een “Raad”, legt voorafgaand aan die Raadsvergadering de Nederlandse onderhandelingspositie vast in een brief aan de Tweede Kamer. Dit is de “geannoteerde agenda”, die besproken wordt tijdens een Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie die gaat over het betreffende beleidsterrein. In dat overleg kan de vaste Kamercommissie de Nederlandse positie nog bijstellen. Indien nodig kan de Kamer zich ook nog met een motie plenair uitspreken over de Nederlandse inzet. Pas na dat overleg gaat de minister naar Brussel voor de Raadsvergadering met zijn of haar 26 Europese collega’s.

De Tweede Kamer heeft op deze manier, via de regering, invloed op de Europese besluitvorming op alle mogelijke beleidsterreinen. Deze werkwijze biedt meer mogelijkheden voor invloed en democratische controle op EU-besluiten dan veel andere nationale parlementen hebben. Om deze mogelijkheden ten volle te benutten, is het belangrijk dat de Tweede Kamer ook al eerder

betrokken is, in de fase waarin nieuw Europees beleid wordt ontwikkeld. De in deze brochure opgesomde instrumenten en het werk van de ambtelijke EU-staf van de Tweede Kamer stellen de Kamerleden in staat hun invloed op de Europese besluitvorming maximaal te benutten.

Europa voor elk Kamerlid

Elke vaste Kamercommissie, gespecialiseerd in een bepaald vakgebied, is verantwoordelijk voor de Europese zaken die op het terrein van de commissie spelen. Dit betekent dat Europees beleid integraal onderdeel is van het werk van elke vaste commissie en dus van de leden van deze commissie.

Elk jaar kiezen de Kamercommissies, op basis van het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie, welke Europese voorstellen zij met prioriteit gaan behandelen, bij welke voorstellen een behandelvoorbehoud zal worden geplaatst en op welke voorstellen een subsidiariteitstoets zal worden uitgevoerd. Wat deze twee specifieke instrumenten inhouden wordt verderop in deze brochure toegelicht. De vaste commissie voor Europese Zaken bespreekt vervolgens deze prioriteitlijst van de Kamer met de regering en houdt de planning in de gaten. Zodra het voorstel in de loop van het jaar daadwerkelijk is gepubliceerd, gaat de commissie die verantwoordelijk is voor het onderwerp er mee aan de slag.

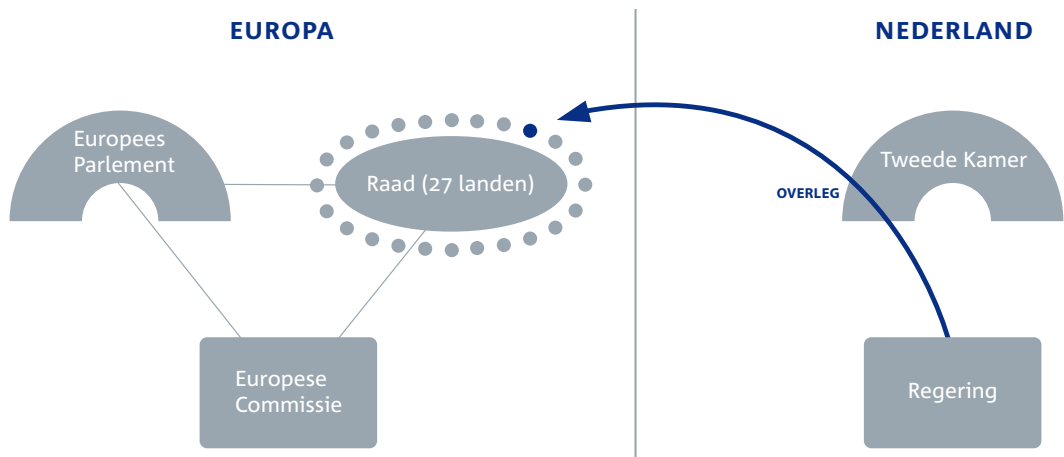
Betrokkenheid vanaf het begin

Zodra een voorstel van de Europese Commissie is gepubliceerd – en soms al daarvoor – wordt in de Tweede Kamer een traject voor behandeling ingezet. Welke werkwijze de Kamercommissie kiest, hangt af van de relevantie voor Nederland en of het een wetgevend voorstel is of niet.

Consultatiedocumenten

Hoe eerder in het proces, hoe meer invloed de Kamer kan hebben. Het is daarom belangrijk





Schema 1 Voorafgaand aan iedere Raad voert de Tweede Kamer overleg met de regering.

dat de Kamer niet alleen actief is bij wetgevende voorstellen, maar ook bij wat daar vaak aan voorafgaat: bijvoorbeeld Actieplannen, Mededelingen of consultatiedocumenten zoals Groenboeken. In een Groenboek geeft de Europese Commissie de eerste richting aan voor een toekomstig voorstel. Alle geïnteresseerden worden uitgenodigd om een reactie daarop te sturen. De Nederlandse regering doet dat vrijwel altijd. De regering biedt de Kamer de gelegenheid om de conceptreactie te bestuderen en hierover overleg te voeren met de verantwoordelijke bewindsman. Het staat de Kamer ook vrij om zelf een reactie op een Groenboek te sturen.

Wetgevende voorstellen

Bij Europese wetgevende voorstellen gaat het vooral om verordeningen en richtlijnen. De Kamer let hier goed op, omdat lidstaten verplicht zijn de Europese verordeningen uit te voeren en richtlijnen zodra ze definitief zijn goedgekeurd om te zetten in nationale wetgeving. Het traject van onderhandeling en goedkeuring kan, net als bij voorstellen voor Nederlandse wetten, enkele jaren duren. Tijdens dit hele traject is de Kamer hierbij betrokken.

Opties voor behandeling

De Tweede Kamer kiest per belangrijk Europees voorstel een manier van behandelen. De behandeling kan bijvoorbeeld bestaan uit het organiseren van een rondetafelgesprek met belanghebbenden, een technische briefing door experts (bijvoorbeeld ambtenaren van de Europese Commissie), bespreking tijdens een werkbezoek of een speciaal thematisch debat met de verantwoordelijke minister over de positie en strategie van Nederland in de onderhandelingen. Ook kan de commissie ervoor kiezen om te werken met een rapporteur. Dit Kamerlid verzamelt de informatie namens en voor de commissieleden en stelt daarover een verslag op. Dit verslag vormt dan de basis waarop het overleg met de regering wordt gevoerd.

Fiches met de Nederlandse positie

Binnen zes weken na het verschijnen van een nieuw Europees voorstel, stuurt de regering een BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) naar de Kamer. In deze fiches staat de eerste waardering door de regering van het voorstel en de mogelijke gevolgen voor Nederland. De BNC-fiches bevatten tevens de inzet voor de Nederlandse onderhandelingen in Brussel.

Het fiche wordt voorgelegd aan de Kamercommissie die voor het beleidsterrein verantwoordelijk is. De commissie kan dan besluiten het fiche te agenderen voor het eerstvolgende overleg voorafgaand aan de betreffende Raad van Ministers of het te behandelen in een thematisch overleg over hetzelfde onderwerp.

Geannoteerde agenda

In de geannoteerde agenda van elke Raad van Ministers waar het voorstel in Europa behandeld wordt, geeft de regering vervolgens aan hoe de onderhandelingen verlopen en of de Nederlandse positie bijstelling verdient. De Kamer bespreekt deze geannoteerde agenda standaard met de betreffende minister in het Algemeen Overleg voorafgaand aan de Raad.

Subsidiariteitstoets

Elk jaar kiest de Kamer een aantal wetgevende voorstellen uit die getoetst worden aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Subsidiariteit houdt in dat de EU alleen optreedt als Europese maatregelen een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van nationale. Proportionaliteit houdt in dat niet naar het middel van wetgeving gegrepen moet worden als er minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn.

De Kamercommissie die verantwoordelijk is voor het voorstel doet de subsidiariteitstoets. De commissie toetst of de rechtsgrondslag voldoende is, of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit en geeft daar ook argumenten bij. Daarna wordt de opinie van de commissie aan de plenaire vergadering ter stemming voorgelegd. De Kamer stuurt vervolgens, soms gezamenlijk met de Eerste Kamer, een brief aan de Europese Commissie met het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit, met een afschrift aan het Europees Parlement, de Raad en de Nederlandse regering.

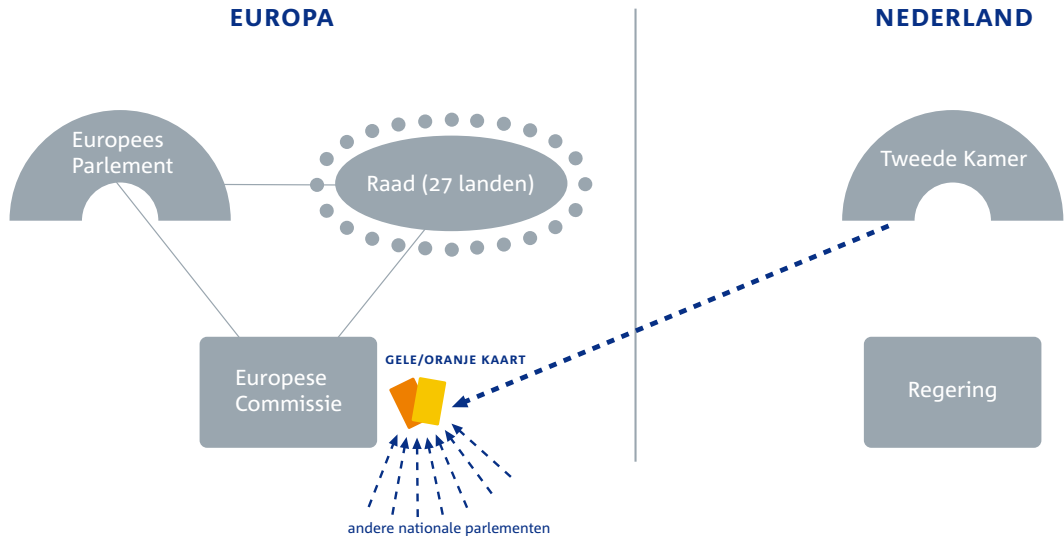
De Europese Commissie stuurt altijd een reactie op een subsidiariteitsoordeel. Deze reactie wordt betrokken bij de verdere behandeling van het voorstel in de Kamer. De praktijk leert dat bij de verdere uitwerking van het voorstel in Brussel rekening wordt gehouden met een subsidiariteitsbezwaar van een nationaal parlement. In het Verdrag van Lissabon is deze invloed bovendien geformaliseerd door de introductie van de gele en oranje kaart.

Gele en oranje kaart

Als een voldoende aantal nationale parlementen van oordeel is dat een voorstel van de Europese Commissie strijdig is met subsidiariteit en proportionaliteit, kunnen zij een gele of oranje kaart trekken. Dit dwingt de Europese Commissie een voorstel in heroverweging te nemen of zelfs terzijde te leggen.

Gele kaart: een derde van de nationale parlementen maakt bezwaar tegen een voorstel op grond van subsidiariteit en/of proportionaliteit. Dan is de Europese Commissie verplicht het voorstel te heroverwegen. Voor onderwerpen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken geldt een drempel van een kwart van de nationale parlementen. Na heroverweging kan het voorstel gewijzigd of ingetrokken worden. De Commissie is daartoe echter niet verplicht.

Oranje kaart: de helft van de nationale parlementen oordeelt dat een voorstel van de Europese Commissie strijdig is met het principe van subsidiariteit en/of proportionaliteit. Als in dat geval de Raad of het Europees Parlement het oordeel van de nationale parlementen deelt, dan wordt het voorstel definitief niet in behandeling genomen.



Schema 2 Nationale parlementen kunnen met de subsidiariteitstoets de Europese Commissie een halt toeroepen.

De gele en oranje kaart procedure is formeel van kracht sinds de invoering van het Verdrag van Lissabon in december 2009. Met name de Tweede Kamer heeft aangedrongen op de opname hiervan in het Verdrag van Lissabon.

Behandelvoorbehoud

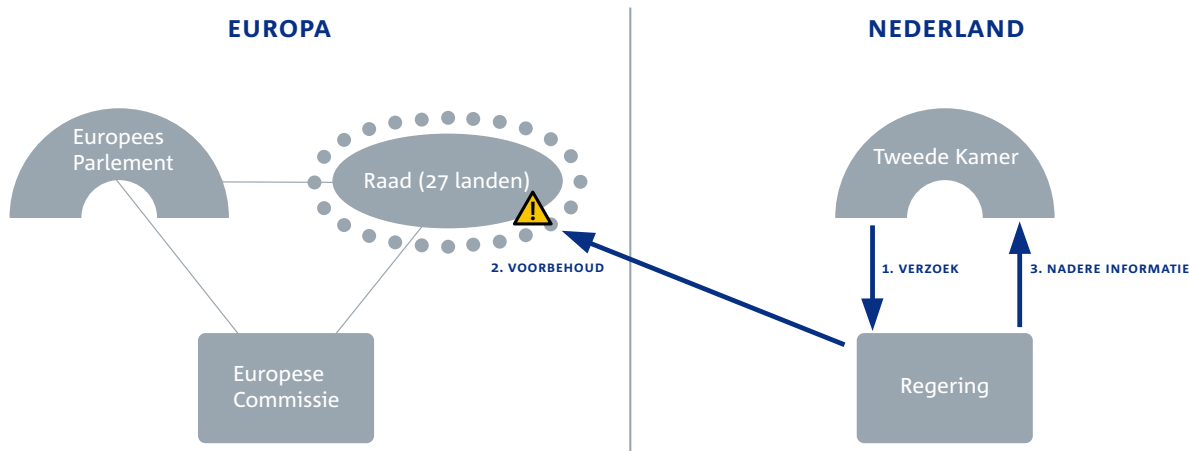
Als de Tweede Kamer van mening is dat een Europees wetgevend voorstel van dermate politiek belang is dat zij daarover meteen al na de publicatie van het voorstel nader geïnformeerd moet worden door de regering, kan zij een behandelvoorbehoud plaatsen. De regering wordt dan verzocht in Brussel geen onomkeerbare stappen te zetten in de onderhandelingen over dit voorstel, totdat er een speciaal aan dit voorstel gewijd Algemeen Overleg heeft plaatsgevonden tussen de betreffende minister en de vaste Kamercommissie.

Het behandelvoorbehoud is een nieuwe manier, voor de Tweede en de Eerste Kamer, om de controle op Europese besluitvorming te verster-

ken. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Rijkswet op de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon in 2008 een amendement hierover aangenomen. In die Rijkswet is vastgelegd dat een voorbehoud binnen twee maanden na publicatie van het Europese voorstel moet worden ingediend en dat de Kamer en de regering dan binnen vier weken een speciaal aan dat voorstel gewijd overleg houden. In dat overleg worden afspraken gemaakt over de manier waarop de Tweede Kamer geïnformeerd wordt tijdens de verdere Europese onderhandelingen over het voorstel. Bij het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is een gedetailleerde procedureregeling voor de plaatsing van zo'n voorbehoud opgenomen.

Overleg na publicatie van een nieuw voorstel

Het behandelvoorbehoud leidt tot een debat tussen Kamer en regering kort na de publicatie van een Europees voorstel. Hiermee vormt het een soort spiegel van het eerder genoemde overleg kort voorafgaand aan de "Raadsvergadering". Waar dat laatste overleg plaatsvindt aan



Schema 3 *Behandelvoorbehoud: De Tweede Kamer verzoekt (1) de regering in Brussel een voorbehoud (2) te plaatsen totdat zij nader is geïnformeerd (3) over het nieuwe Europese voorstel.*

de vooravond van Europese besluitvorming in de Raad, dus redelijk aan het eind van de Europese wetgevingscyclus, leidt het voorbehoud juist tot een overleg tussen Kamer en regering helemaal aan het begin van die Europese cyclus, net nadat een voorstel is gepubliceerd door de Europese Commissie.

Implementatie

Nadat een richtlijn of verordening is goedgekeurd, ziet de Kamer toe op de juiste toepassing en implementatie in Nederland van de Europese wetten. Een verordening is na inwerkingtreding meteen ook een Nederlandse wet. Europese richtlijnen moeten binnen een bepaalde termijn worden omgezet in nationale wet- en regelgeving, meestal binnen twee jaar nadat het besluit genomen is.

De Tweede Kamer heeft hiermee rechtstreeks invloed op de manier waarop Europese richtlijnen worden vertaald naar Nederlandse wetten.

Samenwerking met andere parlementen

Tweede Kamerleden ontmoeten regelmatig leden van parlementen van andere lidstaten in Europa. Dat gebeurt onder andere in de COSAC, het samenwerkingsorgaan van commissies voor Europese zaken van de nationale parlementen en het Europees Parlement. De COSAC komt vier keer per jaar bij elkaar en heeft een eigen secretariaat. De commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer stuurt hier een afvaardiging van Kamerleden naar toe.

Ook op andere momenten vindt er uitwisseling tussen parlementen in Europa plaats. Jaarlijks worden er verschillende thematische interparlementaire conferenties georganiseerd, door een nationaal parlement of door het Europees Parlement.

De Kamer ontvangt tot slot ook vele parlementaire delegaties uit andere Europese landen

en vaste Kamercommissies brengen zelf ook werkbezoeken aan (de parlementen van) andere EU-lidstaten.

Soms wordt een rapporteur uit het Europees Parlement in Den Haag uitgenodigd voor een gesprek. Ook brengen Tweede Kamercommissies regelmatig bezoeken aan Brussel. Zowel via daarvoor georganiseerde gezamenlijke bijeenkomsten als via de partijband, houden Kamerleden en Nederlandse Europarlementariërs elkaar op de hoogte van de standpunten die zij innemen.

Voor een goede en actuele informatie-uitwisseling tussen de verschillende nationale parlementen van de Europese Unie, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van subsidiariteitstoets en eventuele gele of oranje kaarten, is een digitaal systeem opgezet. Dit systeem, IPEX, is raadpleegbaar via www.ipex.eu.

Een belangrijk kanaal voor afstemming en samenwerking tussen nationale parlementen van diverse EU-lidstaten wordt tot slot gevormd door het circuit van ambtelijke permanente vertegenwoordigers van die parlementen bij de EU, onder wie de vertegenwoordiger van de Nederlandse Staten-Generaal (zie hieronder).

Een goed geïnformeerde Kamer

Om niet uitsluitend te hoeven varen op de informatie van de Nederlandse regering, heeft de Tweede Kamer de afgelopen jaren haar eigen informatievoorziening versterkt. De Tweede Kamer gebruikt informatie van Europese instellingen zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Raadssecretariaat en het roulerende voorzitterschap. Ook verschillende

organisaties in Nederland en Brussel die de Europese besluitvorming volgen en beïnvloeden, zoals bedrijfsverenigingen, consumenten- of milieuorganisaties, kunnen nuttige informatie leveren. Vaak hebben dergelijke organisaties experts in dienst die gedetailleerde informatie over de consequenties van Europese voorstellen hebben. Met deze organisaties en andere deskundigen worden rondetafelgesprekken of briefings van experts georganiseerd en in werkbezoeken worden dergelijke organisaties of instellingen bewust opgezocht.

Ambtelijke ondersteuning

Om de Kamerleden en fracties te assisteren bij de uitoefening van alle in deze brochure beschreven instrumenten en activiteiten, beschikt de Kamer over een eigen EU-staf. Deze staf is formeel gekoppeld aan de vaste commissie voor Europese Zaken, maar de activiteiten en adviezen van de staf zijn horizontaal ingebed in alle vakcommissies.

De staf voorziet de Kamercommissies onder meer van adviezen over Europese voorstellen en signaleert belangrijke Europese ontwikkelingen aan Kamerleden en fractiemedewerkers, gericht op optimalisering van de beïnvloeding van die ontwikkelingen vanuit de Kamer. Naar aanleiding van het rapport 'Parlement Aan Zet' (2006) is de EU-staf van de Tweede Kamer versterkt met vier EU-adviseurs. De staf bestaat daarnaast uit de commissiegriffier Europese Zaken (tevens projectleider), vier adjunct-griffiers en een commissieassistent. Het project wordt begin 2011 geëvalueerd.

Vanuit Brussel draagt bovendien de permanente vertegenwoordiger van de Staten-Generaal in nauw overleg met de EU-staf bij aan de vroegtijdige informatievoorziening van de Kamer en aan de samenwerking met andere nationale parlementen en het Europees Parlement.

Colofon

Bezoekadres

Plein 2
Den Haag

Postadres

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ontwerp

Dienst Communicatie

Druk

OBT bv, Den Haag

Fotografie

Hans Kouwenhoven

Meer informatie

Griffier vaste commissie voor Europese Zaken/
projectleider EU-ondersteuning:

Joop Nijssen

kantoor: Tweede Kamer, kamer H 305
telefoon: 070 - 3182018
mobiel: 06 - 18305994
e-mail: j.nijssen@tweedekamer.nl

Permanent vertegenwoordiger van de
Staten-Generaal bij de EU:

Jan Nico van Overbeeke

kantoor: Europees Parlement, RMD 01 J 036
telefoon: +32 - 22831243
mobiel: +32 - 473756327
e-mail: jan.vanoverbeeke@europarl.europa.eu

Dit is een uitgave van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is niet toegestaan zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever.

Mei 2010